



**Evaluación de Procesos
Recepción, Ejercicio y
Comprobación de los
Recursos de la Cuota Social**

Convenio: Régimen Estatal Seguro Popular

Programa Presupuestario: Cuota Social

Ejercicio fiscal 2016



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Procesos Recepción, Ejercicio y Comprobación de los Recursos de la Cuota Social REPSS. Colima . Ejercicio Fiscal 2016

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

13 de Marzo de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana

L.E. María Lilitana Aguilar Méndez

L.C.I. Benito Montes Carbajal

C.P. Jesús Javier Garibay Mendoza

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde

Xani Citlalli Mata Valdés

Leivy Lizeth López Calderón

Contenido

1. Introducción	5
2. Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño	10
3. Metodología	19
4. Descripción General del Programa	21
4.1. De la Recepción [Asignación y Planeación]	26
4.2. Del Ejercicio [Operación]	26
4.3. De la Comprobación [Seguimiento, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas]	26
5. Macroprocesos	28
5.1. Recepción de los Recursos	31
5.2. Proceso de Planeación y Ejercicio de los Recursos	36
5.3. Sub-proceso del ejercicio y control de nómina	44
5.4. Sub-proceso de Ejercicio de Eventos no Presupuestales.	48
5.5. Comprobación	49
5.6. Sub-proceso de Evaluación	52
5.7. Sub-Proceso Rendición de Cuentas	56
6. Hallazgos.....	61
7. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA) y Recomendaciones.....	63
8. Conclusiones	67
Bibliografía	69

Índice de figuras

Figura	1. Modelo General de los Macroprocesos de la Cuota Social	28
Figura	2. Subprocesos que componen el macroproceso	30
Figura	3. Diagrama de Modelo del Proceso de Recepción de la Cuota Social	32
Figura	4. Diagrama de Modelo del Proceso Planeación y Ejercicio	38
Figura	5. Diagrama de Modelo del Proceso Planeación y Ejercicio	39
Figura	6. Diagrama de Modelo del Proceso de Planeación	42
Figura	7. Diagrama de Modelo del Proceso Ejercicio y Control de Nómina	46
Figura	8. Diagrama de Modelo del Proceso de Comprobación REPSS y SESA	58
Figura	9. Diagrama de Modelo del Proceso de Comprobación REPSS	59

Índice de cuadros

Cuadro	1. Cuota Social 2016	33
Cuadro	2. Flujo Grama de Comprobación de Recursos de Cuota Social	49
Cuadro	3. Datos del Indicador Porcentaje de Población Afiliada al Seguro Popular	52
Cuadro	4. Población subsidiada con cuota social	53
Cuadro	5. Cuota Social por Afiliado	54
Cuadro	6. Análisis FODA	63

Índice de gráficas

Gráfica	1. Población afiliada en el último sexenio	53
Gráfica	2. Porcentaje de población afiliada subsidiada por cuota social	54

Evaluación a los Procesos de Recepción, Ejercicio y Comprobación a los Recursos del Sistema de Protección Social de Salud programa presupuestario “Cuota Social”

1. Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente el mandato del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

El mandato del 134 constitucional aparece por primera vez, en la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 28 de diciembre de 1982 y es objeto de tres reformas posteriores, publicadas asimismo en el DOF, el 13 de noviembre de 2007, el 7 de mayo de 2008 y 29 de enero de 2016. Pero no es hasta la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), el 31 de diciembre de 2008, y las diversas reformas que de ello derivaron a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH), cuando se emiten las disposiciones que regulan el ordenamiento constitucional citado.

En este contexto la LGCG dispone, en su artículo 46, la obligación para todos los órdenes gobierno y entidades públicas de generar información periódica y programática en sus estados financieros y con sus respectivos indicadores de resultados. Puntualiza el acatamiento de la disposición para el gobierno federal, estatal y municipal, para los organismos paraestatales, paramunicipales y autónomos, así como a los poderes legislativo y judicial.

En otro apartado de esta misma LGCG dispone que deban incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos. Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo.

Para mayor esclarecimiento, en el 2012 la referida Ley abre un capítulo exclusivo para normar lo Relativo a la Evaluación y Rendición de Cuentas.

Además en esta LGCG ordena la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) otorgándole facultades normativas en materia de armonización contable. Así el CONAC ha emitido una serie de normas y lineamientos de observancia general para todas las entidades públicas las cuales se pueden verificar en su página web.

En la LFPRH refiere las modificaciones en consecuencia; precisa en sus artículos 27, 85, 110 y 111, que el sistema de evaluación al desempeño se realizará utilizando indicadores estratégicos y de gestión que medirán la eficiencia, economía, eficacia, y el impacto social en el ejercicio del gasto público para determinar el grado de cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestarios.

En todos los gobiernos Estatales, los Congresos Locales, a raíz de la promulgación de la LGCG y de las disposiciones específicas en materia de evaluación al desempeño que de ello derivaron, imperan retomar el 134 de la Constitución Federal y derivarlo en espejo a las constituciones locales. Así en el Estado, se modifica su Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, el 20 de junio de 2009, en el artículo 108, citado el ordenamiento la obligación para las entidades, que reciban o manejen recursos públicos, hacerlo con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Tecnología Social para el Desarrollo ha realizado trabajos de evaluación al desempeño en el Estado de Colima, y colaboró con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, en el 2013 para el Desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados ejercidos en el Estado de Colima. Siguiendo con el programa de evaluaciones en el Estado de Colima, en el año 2014, realizó un análisis de Consistencia de algunos Fondos Federales, tales como el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), además de formulación de árboles de problemas y objetivos con sus respectivos indicadores de doce servicios municipales.

Evaluaciones que permitieron situar al Estado, en el año 2015, con un índice general de avance en Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) y Presupuesto Basado en Resultados (PbR) de 81.3 puntos muy por encima de media nacional. Esto conforme los datos de medición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que aparecen en la página web.

En el último año de la administración de gobierno estatal que precedió al actual gobierno estatal, suspendió en el 2015 las evaluaciones al desempeño, asimismo en la transición del cambio de gobierno estatal que trajo consigo un gobierno interino, se siguió con la suspensión temporal de los programas de evaluación. El Gobierno actual retoma el programa de evaluación al desempeño para realizarlo a partir del ejercicio 2016 periodo de inicio de esta administración estatal.

Debido a los antecedentes, el conocimiento y el posicionamiento en la región, Tecnología Social para el Desarrollo se consolida y compromete a realizar las evaluaciones al desempeño en el Estado tal y como lo manda la Constitución Federal y Local y demás Leyes, Normas y Reglamentos que de este mandato han derivado. En cumplimiento a estas disposiciones el Gobierno de Colima, por conducto de la Dirección General de Planeación y Finanzas, procede a emitir el Programa Anual de Evaluaciones para el año fiscal 2016 y 2017 donde se definen los programas que se evaluarán.

La Dirección General de Planeación y Finanzas realizó una licitación pública invitando en concurso público para que una instancia externa realice la evaluación correspondiente. De ese modo mediante fallo del cuerpo colegiado facultado para ello se designó a Tecnología Social para el Desarrollo S.A de C.V. (TECSO) para tal fin. Indudablemente en el concurso jugó papel importante la experiencia probada en el tema por parte de TECSO y los créditos acreditados por la empresa en los ámbitos internacional, nacional y locales en el Estado de Colima.

Bajo este contexto se estableció dentro del Programa Anual de Evaluación 2016-2017 una evaluación de Procesos del Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS), a través del programa presupuestario denominado: *Recepción, Ejercicio y Comprobación de los Recursos de la Cuota Social, para el ejercicio fiscal 2016*. La evaluación a desarrollarse tiene las siguientes características:

A) Objetivo General:

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Programa de Recepción, Ejercicio y Comprobación de los Recursos de la Cuota Social que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos del Programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

B) Objetivos Específicos:

- ▶ Conocer los factores que sustentan la implementación del programa con énfasis en su dinámica de operación.
- ▶ Realizar un análisis sistémico de la gestión operativa del Programa en cada una de las áreas que integran el mecanismo de coordinación que se realiza dentro de sus procesos.
- ▶ Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos a fin de encontrar las áreas de oportunidad en la operación del programa para contribuir al mejoramiento de la gestión elaborando recomendaciones cuya aplicación sea viable. (material, técnica y normativamente).

La presente evaluación se divide en cinco capítulos que son:

- 1) Descripción del Programa en la que se indica la funcionalidad de la Cuota Social, así como el objetivo por el que se formó y la población potencial y atendida, las condiciones en las que opera que conducen a la generación y entrega de los servicios que contribuyen al logro de sus objetivos;
- 2) Diseño metodológico que explica las interacciones de los resultados en la gestión del Programa;
- 3) Descripción y Análisis de los Procesos del Programa que resulta de la comprensión profunda de procesos y la identificación de los principales procesos que existe en base a la normatividad vigente, y
- 4) Hallazgo que enuncian principales problemas detectados en cuellos de botella, las áreas de oportunidad, así como las buenas prácticas detectadas en la operación del Programa.

Esta evaluación, profundiza en el estudio del funcionamiento de procesos y el análisis de los aspectos normativos de la operación cotidiana y los elementos contextuales del Programa de la Cuota Social del Sistema de Protección Social de Salud, la organización que se vincula del Programa de Cuota Social y las acciones que se provean dentro del Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS), y determinar si los procesos cumplen en cada una de las fases que se componen de la Recepción, Ejercicio y Comprobación dentro del ejercicio 2016 para contribuir a la realización, en forma eficaz y eficiente en el logro de metas a nivel Propósito.

En el último capítulo se establecen las principales “Conclusiones” y por último el “Análisis FODA y Recomendaciones”, estableciendo las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en la ejecución del programa y las principales Recomendaciones derivadas del resultado de la evaluación.

2. Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño

El Sistema de Evaluación de Desempeño en nuestro País es el resultado del cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 134 y replicada en las Constituciones Estatales, como es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

En este contexto, en la legislación federal, derivaron una serie de disposiciones de aplicación general para todas las entidades federales, estatales, municipales y órganos autónomos. En el ámbito Estatal también se actualizó el marco conceptual y regulatorio. Enumeramos a continuación algunas de estas disposiciones:

► Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 134: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

► Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Artículo 108: “Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los municipios, los órganos autónomos previstos por esta Constitución, los organismos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos del Estado y municipios, así como a cargo de cualquier persona física o moral, pública o privada, se manejarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución, con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior.”

► Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 27 cuarto párrafo: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de

cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.”

Artículo 85 fracción I: “Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo siguiente:

I. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes, y”

Artículo 110: “La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

- I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;
- II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:
 - a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;
 - b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
 - c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
 - d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
 - e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
 - f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
 - g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
 - h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
 - i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;
- III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que

sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;

- IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;
- V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y
- VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes. "

Artículo 111: "La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

En la elaboración de los anteproyectos de presupuesto a los que se refiere el artículo 25 de esta Ley, las dependencias y entidades deberán considerar los indicadores del sistema de evaluación de desempeño, mismos que formarán parte del Presupuesto de Egresos e incorporarán sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos. "

► Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 49 párrafo cuarto y fracciones I, II y V: de las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios:

"El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;
- II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

V El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. "

► Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)

Artículo 46: "En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:

- I. Información contable...
- II. Información presupuestaria...
- III. Información programática, con la desagregación siguiente:
 - a) Gasto por categoría programática;
 - b) Programas y proyectos de inversión, y
 - c) Indicadores de resultados, y
- IV. La información complementaria..."

Artículo 47: "En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos deberán producir, en la medida que corresponda, la información"...

Artículo 48: "En lo relativo a los ayuntamientos de los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las entidades de la Administración Pública Paraestatal municipal, los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria"...

Artículo 79: "Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo los

criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley. ”

Artículo 80 primer párrafo: “A más tardar el último día hábil de marzo, en los términos del artículo anterior y demás disposiciones aplicables, se revisarán y, en su caso, se actualizarán los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieren recursos federales, con base en los cuales se evaluarán los resultados que se obtengan con dichos recursos. Los indicadores actualizados deberán incluirse en los informes trimestrales y en las cuentas públicas, en los términos de los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. ”

► Disposiciones del “Consejo Nacional de Armonización Contable” (CONAC).

[Disposición de observancia general conforme las facultades otorgadas en la LGCG].

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. Publicación DOF 09/12/2009.

[Disposiciones Para la generación, homologación, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, éstos deberán considerar la MML a través de la MIR y podrán hacer uso de las Guías para la construcción de la MIR y para el diseño de indicadores que se encuentran disponibles en las páginas de Internet].

Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Publicación DOF16/05/2013.

[Disposiciones a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que permitan realizar la medición de los avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales].

Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas. Publicado DOF 04/04/ de abril/2013 con última reforma publicada DOF 23-12-2015.

[Disposición aplicable únicamente a fondos federales].

► Otras Disposiciones Reglamentarias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública y del CONEVAL

► Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima

Artículo 6: Principios rectores para la administración de los recursos públicos

"1. Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto, se administrarán de conformidad con los siguientes principios rectores:

- I. De eficiencia, eficacia, austeridad, control, racionalidad, economía, legalidad y honestidad, para satisfacer los objetivos a los que están destinados;
- II. De transparencia y rendición de cuentas; y
- III. De evaluación del desempeño."

Artículo 17 de las Facultades y obligaciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas fracción V:

"Tomar en cuenta los resultados de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos;"

Artículo 27 de las obligaciones de los Entes Públicos en materia de programación y presupuestación fracción VI:

"Elaborar su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos en coordinación con la Secretaría de Planeación y Finanzas, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en los objetivos y metas, así como los Indicadores de desempeño para medir su cumplimiento;"

Artículo 28 del Contenido de los Programas Presupuestarios fracciones II y III:

"II. Los resultados de la Evaluación del Desempeño, que en su caso se hayan obtenido con la aplicación del Gasto Público de ejercicios anteriores;

III. La Matriz de Indicadores de Resultados y Ficha Técnica de Indicadores conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional;"

Artículo 30 de la programación y presupuestación de los ingresos fracciones IV y V

"IV. Los objetivos y metas de los programas de ingresos tributarios, así como sus indicadores de gestión;

V. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de recaudación y cobros y el avance físico y financiero del ejercicio fiscal actual y los pretendidos para el ejercicio siguiente;"

Artículo 61. Presupuesto basado en Resultados:

"El Presupuesto basado en Resultados sólo se podrá estructurar con la definición y construcción de los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios que permitan medir el avance físico y financiero de los mismos, conforme la normatividad emitida por el Consejo Nacional."

Artículo 62. Sistema de Evaluación del Desempeño

"Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto estarán sujetos a un Sistema de Evaluación del Desempeño, con el propósito de orientar la operación de los programas presupuestarios al logro de resultados.

Artículo 63. Evaluación del Desempeño

“La Evaluación del Desempeño que se realice en los términos de esta Ley, se efectuará sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales aplicables.”

Artículo 64. Diseño y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño

“El Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Órganos Estatales Autónomos, diseñarán y operarán su propio Sistema de Evaluación del Desempeño, de conformidad con el marco legal vigente que les sea aplicable.

El Titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, y a petición expresa del Congreso del Estado, del Poder Judicial y de los Órganos Estatales Autónomos, les proporcionará la asesoría y apoyo técnico que requieran en materia de evaluación del desempeño.”

Artículo 65. Obligaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado

“Son obligaciones de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en materia de evaluación del desempeño, las siguientes:

- I. Elaborar y proponer a la Secretaría de Planeación y Finanzas, los Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios;
- II. Realizar la evaluación por sí mismos o a través de evaluadores externos, del grado de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño, con cargo a su propio presupuesto, dicha evaluación deberá ser enterada a la Secretaría de Planeación y Finanzas en términos del artículo 67 de esta Ley;
- III. Dar seguimiento y monitoreo de los Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión de los programas presupuestarios;
- IV: Atender las revisiones y recomendaciones derivadas de los informes de las evaluaciones del desempeño;
- V. Informar trimestralmente a la Secretaría de Planeación y Finanzas los resultados de los Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios a su cargo, dentro de los veinte días siguientes a la conclusión del periodo correspondiente, respecto de los Indicadores de Desempeño, cuya periodicidad de su cálculo así lo permita;
- VI. Publicar la información derivada de la evaluación del desempeño, en los términos que marca la legislación en materia de transparencia;
- VII. Elaborar e implementar proyectos de mejora para incorporarlos en el diseño, adecuación y operación de los programas a su cargo, atendiendo los resultados de las evaluaciones e informar los avances con oportunidad; y
- VIII. Acordar con la Secretaría de Planeación y Finanzas, las adecuaciones a los programas presupuestarios en cumplimiento de las recomendaciones resultantes de los procesos de seguimiento y evaluación. ”

Artículo 66. Evaluación del Desempeño

“ 1. La evaluación de los recursos se efectuará en base a indicadores que contengan los programas de los presupuestos respectivos de cada Ente Público, permitirán medir el

grado de eficacia, eficiencia y economía con la que se realizó la gestión de los recursos y si estos se destinaron a cubrir los objetivos para lo que fueron destinados.

2. El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, la Contraloría General del Estado y los demás Órganos Internos de Control de los Entes Públicos, como instancias técnicas evaluadoras, de conformidad con el marco jurídico que los rige efectuarán las evaluaciones del desempeño; los resultados que arrojen dichas evaluaciones deberán publicarse en sus páginas de Internet, según lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.”

Artículo 67: Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora

“I. Con base en las evaluaciones del desempeño de los programas presupuestarios, los Ejecutores de Gasto, deberán encausar y mejorar la gestión y prestación de los bienes y servicios públicos, conforme al siguiente mecanismo:

1. Establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones del desempeño para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas presupuestarios y políticas;
2. Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de los mismos; y
3. Definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

II. Las evaluaciones del desempeño, así como la información y documentación que se genere en las fases del mecanismo señalado en el punto anterior, deberá turnarse a la Secretaría de Planeación y Finanzas a más tardar 30 días posteriores a la conclusión del primer semestre de cada año, para que la referida Secretaría elabore el Anteproyecto de Presupuesto.”

En conclusión, analizado el marco legal regulatorio del Sistema del Sistema de Evaluación al Desempeño, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

- a) la Evaluación de los recursos públicos es un mandato constitucional del orden federal y local;
- b) la evaluación deberá medir la eficacia, eficiencia, transparencia y economía;
- c) la obligación de realizar evaluaciones aplica tanto en los programas ejercidos con los fondos federales, los recursos federalizados contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal y los recursos propios tanto Estatales como Municipales, producto de la recaudación y asignaciones de participaciones;
- d) los fondos federales se sujetaran a lo dispuesto en las Leyes federales que los regulan y en las Leyes locales en cuanto no se opongan

- (todas las disposiciones enumeradas a excepción de Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima);
- e) los fondos locales estatales y municipales serán regulados por las Leyes federales de aplicación general (a excepción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y las locales;
 - f) la metodología para el diseño de indicadores será la del Marco Lógico;
 - g) los indicadores deberán publicarse en la página de internet de la entidad a más tardar el último día hábil de marzo esto en caso de los fondos federales;
 - h) los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño;
 - i) los indicadores se revisarán y, en su caso, se actualizarán cada año;
 - j) las dependencias y entidades, en los programas presupuestarios a su cargo, incorporaron una Matriz de Indicadores para Resultados, con base en la Metodología de Marco Lógico. lo cual facilita el análisis, seguimiento y evaluación de dichos programas y del gasto asignado a éstos;
 - k) las evaluaciones serán realizadas por una instancia técnica independiente, y
 - l) los resultados deberán publicarse en las respectivas páginas de internet de las entidades.

3. Metodología

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de procesos diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los cinco rubros ya mencionados.

La presente evaluación de procesos está elaborada con base en la guía desarrollada por el CONEVAL, y adaptada por TECSO para tener mayor precisión en los resultados.

La perspectiva de análisis del Programa TECSO ubica el ámbito de la Evaluación de Procesos en el modelo general establecido por los (TdR), que brindan un ejercicio de la ejecución del programa y explica la alineación coherente con los objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Estatal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente en Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc. Así como en la coherencia técnica con la que se plantea la resolución de los instrumentos de asignación, planeación, ejercicio y comprobación de la ejecución del programa.

Así es como la evaluación de procesos se convierte en un ejercicio integral mediante el cual se intenta potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social. Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

Asimismo, se hizo el análisis de gabinete que consistió en el acopio, la organización, la sistematización y la valoración de la información contenida en páginas oficiales, además la comunicación y elementos que se entregaron de los registros administrativos y el análisis de la lógica y congruencia en el diseño de cada subproceso que existe dentro del programa, su vinculación con la planeación nacional y estatal, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable.

Se identificaron en los diagramas de flujo cada uno de los procedimientos que se lleva a cabo en forma normativa y operativa; estos se reconocerán por el color en el que se identificó su actividad, o control de flujograma de la siguiente manera:

Color azul. – Actividades que se identificaron en esta evaluación por ejecutarse por parte del personal de REPSS por las evidencias entregadas y están dentro de la norma aplicada.

Color anaranjado. – Actividades realizadas necesarias para el flujo del proceso; pero no están incorporadas formalmente en el procedimiento y, por último;

Color rojo. - Actividades que se encontraron en forma normativa solamente, es decir que existen estas actividades en la normativa, pero no están identificados en el procedimiento del REPPS.

Facilitando así, el reconocimiento de cada una de las etapas de los modelos en cada diagrama, los cuales dan pautas de mejora en cada proceso y aspectos en los que se dan omisiones del marco normativo, o de implementación, así como cuellos de botella del flujo de actividades, de los que se derivaron hallazgos, y mejora continua en cada uno de estos procesos.

También se llevó a cabo un taller los días 23 de marzo y 11 de abril del 2018, con los responsables del programa, donde se revisaron los procedimientos con las aportaciones de los funcionarios en dicho taller se revisaron y analizaron los procesos y los participantes contribuyeron con el análisis de FODA. Con las distintas técnicas tanto de gabinete como en campo, obtuvieron los resultados de esta evaluación.

4. Descripción General del Programa

El programa Recepción, Ejercicio y Comprobación de los Recursos de la Cuota Social es operado por el Régimen Estatal de Protección Social en Salud. Los objetivos que identifica el REPSS son los establecidos para el Sistema de protección en general; sin embargo, hay que tomar en cuenta que el Programa de Cuota Social se constituye desde el artículo 4° párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que sustenta que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, y es el mismo artículo 4° el que señala que la Ley General de Salud define las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salubridad general.

Por otra parte, y conforme al decreto publicado el 15 de mayo de 2003, mediante el cual se reforma y adicionan diversos artículos de la Ley General de Salud, se crea el Sistema de Protección Financiera y Prestación de los Servicios de Salud, dando las bases para la operación del Sistema de Protección Social en Salud SPSS.

Así, lo establecido en el artículo 4° señalado anteriormente en la Ley General de Salud en sus artículos 77 bis1, 77 bis2 y 77 bis3 se deriva el mecanismo por el que se garantiza el acceso efectivo, oportuno y de calidad a la "Protección Social en Salud", estas acciones se reflejan en la Secretaría de Salud del Estado de Colima y el Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS), entendiéndose que éstos tienen las estructuras administrativas encargadas de conducir la política pública en la materia, lo que se deriva dentro del artículo 77 bis 9 de la Ley General de Salud con la incorporación a la Secretaría de Salud al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) que provee los servicios de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecobstetricia, pediatría y geriatría.

Cabe mencionar, que el objetivo General del Sistema de Protección Social en Salud SPSS, es brindar protección financiera a todos los mexicanos en materia de salud, ofreciendo una opción de aseguramiento público a familias que por su condición laboral y socioeconómica, no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social y que tienen como objetivo llevar a su máximo potencial en un sentido amplio, los

servicios de salud a la población, tal como lo indica el convenio de Gestión para la Prestación de Servicios Médicos y como se establece en el Programa Nacional de Salud 2001-2006.

Por tal motivo y por medio del REPSS, busca fortalecer la integración funcional de las instituciones que conforman los Servicios Estatales de Salud (SESA), para crear estrategias con la finalidad de asegurar el acceso a los servicios y mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad dentro de este contexto.

Los servicios que otorga el REPSS a través del presupuesto de la Cuota Social están contemplados en la norma que emite cada año la Comisión Nacional de Protección Social en Salud dentro del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), a continuación, se muestra la lista de servicios, medicamentos, insumos e intervenciones de Salud Pública:

Catálogo Universal de Servicios de Salud 2016 (CAUSES 2016)

- ▶ Intervenciones de salud pública;
- ▶ Acciones preventivas;
- ▶ Examen médico completo;
- ▶ Acciones de promoción a la salud y prevención de riesgos;
- ▶ Intervenciones de consulta de medicina general, familiar y de especialidad;
- ▶ Intervenciones de odontología;
- ▶ Intervenciones en urgencias;
- ▶ Intervenciones de hospitalización;
- ▶ Intervenciones de cirugía general e;
- ▶ Intervenciones del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, y Seguro Médico Siglo XXI.

Por otra parte, en la Ley General de Salud Capítulo Tercero Bis, de la Protección Social en Salud en sus artículos 77 Bis 11, 12 y 13 se establecen las bases para el financiamiento del Sistema de Protección Social en Salud SPSS, y el manejo en forma tripartita del pago anual de la cuota social que se maneja por cada persona afiliada a este sistema. Asimismo, se proporciona información de las variables utilizadas para el cálculo de la aportación y se incorporan criterios compensatorios con base en el perfil

de las necesidades de salud, la aportación económica estatal y el desempeño de los servicios estatales de salud.

De esta manera, en materia de financiamiento, el manejo de la Radicación de la Cuota Social se constituye de tres elementos:

- ▶ Cuota Social
- ▶ Aportación Solidaria Estatal
- ▶ La Aportación Solidaria Federal

Dentro de los procesos de recepción de los Recursos, se manejan vertientes por el servicio tales como:

- ▶ Seguro Médico Siglo XXI y Capital Adicional
- ▶ Compensación Interestatal Portabilidad
- ▶ Fondo de Protección Para Validación de Gastos Catastróficos
- ▶ Fondo de Previsión Presupuestal

El objetivo del programa Seguro Médico Siglo XXI (SMSXXI) es transferir recursos presupuestarios a las entidades, con el fin de fortalecer las acciones de los otros programas dirigidos a la población menor de cinco años, que no son derechohabientes de alguna institución de seguridad social.

Dentro del SMSXXI se tiene Capital Adicional cuyo objeto es transferir recursos presupuestales al REPSS para coordinar su participación con el Ejecutivo Federal, esto en términos del artículo 9 de la Ley General de Salud, que permite a los Gobiernos Estatales fortalecer la estrategia del Seguro Médico Siglo XXI a través de un apoyo económico por la sobredemanda que potencialmente se origina en razón de la mayor concentración de nuevas familias afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud con recién nacidos y los requerimientos de atención durante el primer año de vida de los mismos.

Por su parte, la Compensación Interestatal Portabilidad, opera mediante el sistema de portabilidad que tiene como finalidad garantizar a la población beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud SPSS, el acceso efectivo, oportuno, de calidad y sin desembolso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios cubiertos por el CAUSES y que satisfagan de manera integral las necesidades de salud en cualquier lugar del territorio nacional, lo anterior, conforme a los Lineamientos para la compensación económica entre entidades federativas, instituciones y establecimientos del sector público de carácter federal del Sistema Nacional de Salud.

En el caso del Fondo de Protección para Validación de Gastos Catastróficos es el financiamiento para la atención de los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud SPSS que sufren enfermedades de alto costo, que provocan las catástrofes que por naturaleza existen. Es administrado por un Fideicomiso que forma parte de las reglas de operación Médico Siglo XXI 2016, publicado DOF 28/12/2015, así como las disposiciones del artículo 9 de la Ley General de Salud.

Mientras que el Fondo de Previsión Presupuestal es un financiamiento para mejoramiento de infraestructura y demanda no prevista que proviene de un aseguramiento subsidiario del Sistema de Protección Social de Salud.

Los esquemas de financiamiento que se han descrito con antelación, están definidos para brindar, cada uno, la protección financiera en materia de salud en cada una de sus áreas y crear las bases para asegurar el acceso a los bienes y servicios que mencionaremos a continuación.

Para poder conocer el proceso de Recepción, Ejercicio y Comprobación de los Recursos de la Cuota Social en el ejercicio fiscal 2016, se parte de la existencia de otros Macro procesos dentro del REPSS, como son las labores de Promoción y Afiliación del Módulo de Afiliación y Asesoría Médica. Éstos dan la pauta para el manejo de la Aportación para la acreditación de la Póliza según sea la capacidad de pago, además se elimina la incertidumbre y discrecionalidad en el pago de cuotas de recuperación y garantizan el acceso al Sistema de Protección Social en Salud SPSS, así como de mejores condiciones de acceso a los beneficios mediante el esquema Solidario Familiar.

Al concluir el proceso de póliza de afiliación se garantiza los servicios integrales de salud que incluyen: acudir a la unidad médica para consulta y atención de más de 1,600 enfermedades e intervenciones incluidas en el CAUSES; la cobertura de padecimientos de alto costo, incluidos en el Fondo Contra Gastos Catastróficos; de igual manera se otorga el paquete explícito de beneficios (Catálogo de 284 intervenciones), y la Garantía al 100% de medicamentos asociados al Catálogo.

En el caso de que los afiliados se encuentren fuera de la entidad federativa de residencia y requieran atención urgente por lesión o enfermedad y que éstas sean una amenaza inmediata para su vida y cuya asistencia no puede ser demorada, podrán atenderse en el lugar más cercano. Adicionalmente, y en los casos de pacientes que requieran ser atendidos en alguna unidad de salud, podrán ser atendidos en otra unidad médica de otro Estado.

Es importante mencionar, que para afiliar a los personas que se les otorga atención médica en este régimen de seguridad social denominado SPSS, por afiliado se debe llenar una *Póliza* en la que se indica: los datos generales de la persona que solicita el servicio, los derechos del asegurado a recibir atención a la salud, las obligaciones que adquiere, la vigencia de la *Póliza* y la fecha de renovación. Todo esto es con la finalidad de mantener los derechos vigentes del afiliado y que la persona pueda recibir la atención médica en el centro de salud que le corresponda. Cabe mencionar que el titular de la *Póliza* puede adquirir cobertura familiar de beneficiarios con su misma *Póliza* cubriendo los requisitos de afiliación respectiva.

Los datos de afiliación del SPSS, son el sustento para la operación de los REPSS; por lo que su registro y control se encuentran establecidos a partir de instrumentos normativos que aseguran la efectividad del proceso. En esta normativa además del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud se cuenta con diversas disposiciones, lineamientos, convenios y planes de trabajo los cuales se pueden agrupar en 3 aspectos:

4.1. De la Recepción [Asignación y Planeación]

- ▶ Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos para la transferencia de los recursos federales correspondientes al Sistema de Protección Social en Salud. DOF 09/12/2014.
- ▶ Acuerdo de Coordinación Colima Ejecución del Sistema de Protección Social de Salud. DOF 09/12/2014.
- ▶ Lineamientos generales respecto a la programación y ejercicio de los recursos para el apoyo administrativo y gasto operativo del REPSS. DOF 09/12/2014.
- ▶ Plan de Trabajo 2016.

4.2. Del Ejercicio [Operación]

- ▶ Convenio de Gestión para la Prestación de Servicios Integrales para Beneficiarios del Sistema de Protección Social. Firmado el 15/12/2015.
- ▶ Catálogo Universal de Servicios de Salud Causes para el año 2016.
- ▶ Manual de Proceso comprobación de Recursos Cuota Social.
- ▶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima.

4.3. De la Comprobación [Seguimiento, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas]

- ▶ Minuta de Evaluación de Resultados 2016.
- ▶ Evaluación MANDE agosto-diciembre 2016
- ▶ Ley general de Contabilidad Gubernamental.
- ▶ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Como todo recurso que otorga la Federación a las Entidades Federativas, bien sea Ramo 33, contemplado en Ley de Coordinación Fiscal, Programa Federal o Asignación por Convenio, contemplados en los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación; este programa REPSS no se abstiene en su operación, de observar las Leyes locales y Federales que le son aplicables. La observación correcta de la

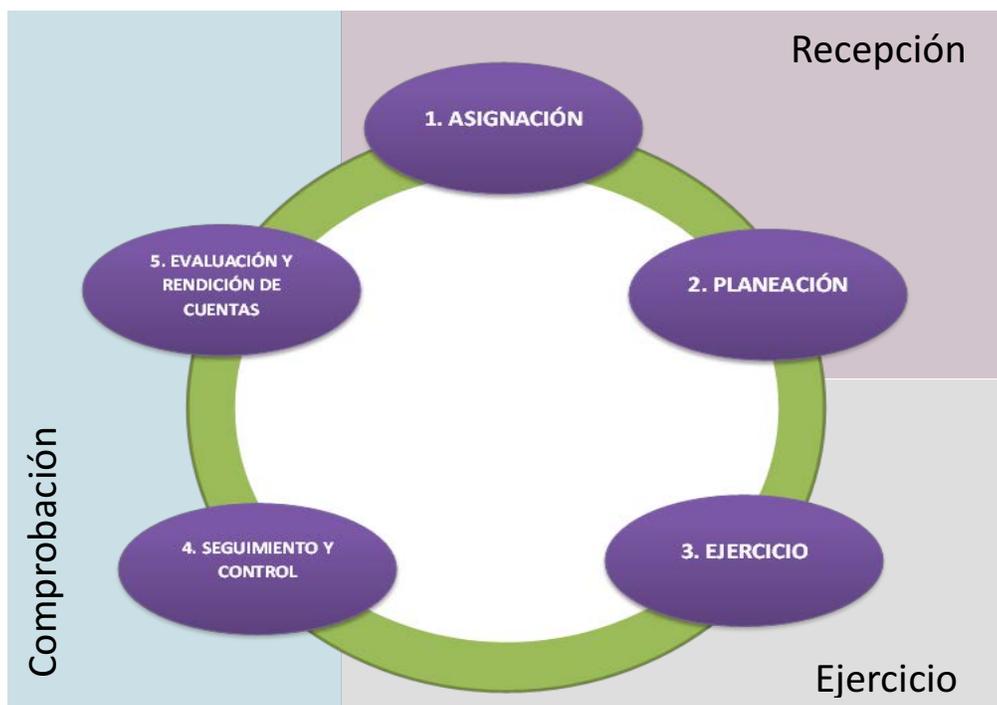


normativa en torno a la operación de este programa asegura la adecuada orientación de los recursos y la eficiencia del proceso.

5. Macroprocesos

Los Macroprocesos del REPSS, son manejados de conformidad con el Manual de Procedimientos para la Cuota Social, en la figura siguiente se observan los procesos identificados en los TdR`s emitidos por CONEVAL y la clasificación realizada para su análisis:

Figura 1. Modelo General de los Macroprocesos de la Cuota Social



Fuente: Elaborado por TECSO con base en los TdR de procesos emitidos por CONEVAL

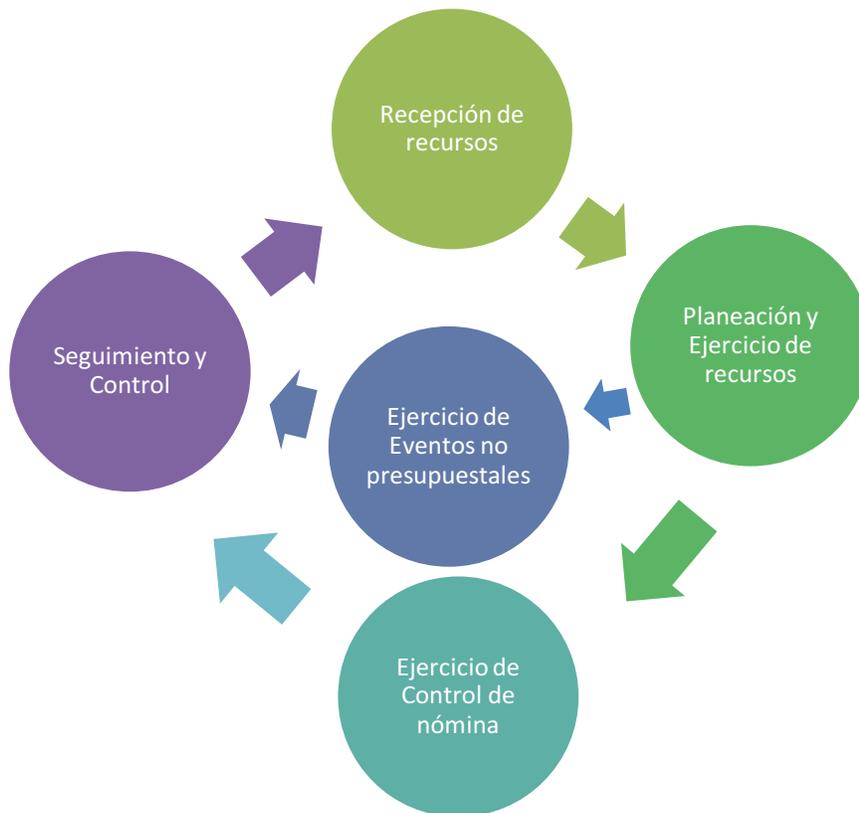
Para el análisis de los macroprocesos se describen los subprocesos que lo componen tales como:

- 1) -asignación- entendiéndola esta como la asignación de la cuota social para el ejercicio fiscal evaluado;
- 2) -planeación de recursos- comprende los criterios presupuestales de proyección del gasto y asignación al programa;
- 3) -ejercicio- es la recepción de recursos por parte del ente operador y la operación o ejecución de los recursos del programa;

4) -seguimiento y control- que es el registro estadístico, contable y de otra índole de información adicional, de los eventos que conforman el ejercicio del programa, así como las acciones de vigilancia, verificación y comprobación, y

5) -evaluación y rendición de cuentas- entendiéndose la primera, evaluación, como la valoración del cumplimiento de las metas y objetivos del programa, esto por medio de indicadores que midan, en forma objetiva, la eficacia, eficiencia, del ejercicio del programa mismo. Y el segundo, rendición de cuentas, es la obligación de informar al público en general de todas las etapas del proceso, transparentarlo en la página web de la entidad operadora e informar, de la misma forma, los resultados de la evaluación y del valuator externo, así como los resultados de la revisión del órgano fiscalizador.

Figura 2. Subprocesos que componen el macroproceso



Fuente: Elaborado por TECSO.

5.1. Recepción de los Recursos

Para hacer una taxonomía de los procesos, se analizó el alcance de los lineamientos generales respecto a la programación y ejercicio de los recursos para el apoyo administrativo y gasto operativo del REPSS, que establece dentro del numeral IV Fuente de los Recursos, que los recursos que reciban las entidades federativas por concepto de Cuota Social y Aportación Solidaria Federal son con base a lo establecido y en el Anexo IV del Acuerdo de Coordinación para la Ejecución del Sistema de Protección Social en Salud (DOF 9/12/2014).

Con este antecedente del Sub-proceso de recepción de recursos de la Cuota Social se procede al registro de los montos correspondientes. Es pertinente mencionar que la Norma de Información Financiera, emitida por el CONAC, en el marco del clasificador por rubro de ingresos, da las bases para el registro de manera armónica, delimitada y específica de las operaciones contables y presupuestales derivadas de la gestión pública, así como de otros flujos económicos es el siguiente:

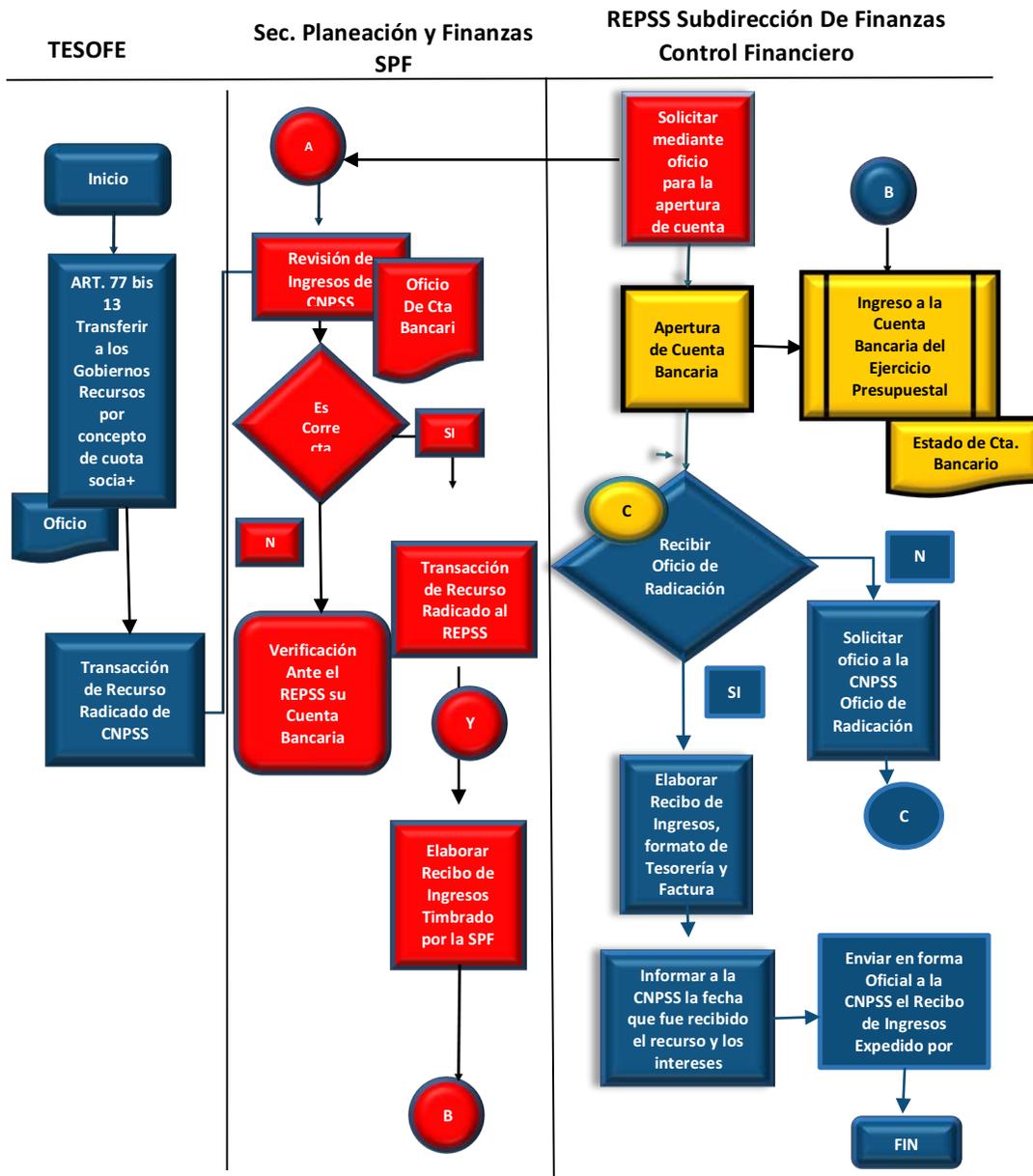
- ▶ Cuota Social
 - Recurso Liquido
 - Recurso Federal TESOFE
 - Recurso en Especie
- ▶ Aportación Solidaria Estatal
- ▶ Cánita Adicional
- ▶ Seguro Médico Siglo XXI
- ▶ Compensación Interestatal Portabilidad
- ▶ Fondo de Protección Para Validación de Gastos Catastróficos

Además de lo mencionado anteriormente, se lleva el proceso de radicación a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) sobre el recurso recibido en la cuenta del Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS), recurso transferido por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, generando los informes y controles pertinente

Dentro de este proceso existe el manejo del registro del gasto en los auxiliares contables y conciliaciones bancarias de los recursos líquidos de la de la Cuota Social de la TESOFE, así como del proceso a los recursos radicados en especie, a través de la recepción del Estado, para que sean

informados a la CNPSS y a la Secretaria de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, para su registro correspondiente.

Figura 3. Diagrama de Modelo del Proceso de Recepción de la Cuota Social



Fuente: Elaborado por TECSO con base a Normativa y Diagrama entregado por REPSS

En el diagrama anterior se muestra el flujo de recepción de la Cuota Social, en el cual se señala el proceso de la transferencia de los recursos a nivel federal, tal y como lo establece el artículo 77 bis 13 de la Ley General de Salud que a la letra dice:

“Para sustentar el Sistema de Protección Social en Salud, el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados y del Distrito Federal efectuarán aportaciones solidarias por familia beneficiaria conforme a los siguientes criterios:

- I. La aportación estatal mínima por familia será equivalente a la mitad de la cuota social a que se refiere el artículo anterior, y
- II. La aportación solidaria por parte del Gobierno Federal se realizará mediante la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona de conformidad con la fórmula establecida en las disposiciones reglamentarias de esta Ley. Dicha aportación deberá representar al menos una y media veces el monto de la cuota social que se fija en el artículo anterior.”

De acuerdo al informe del REPSS la aportación solidaria federal asignada al Estado de Colima, para el año 2016, fue \$171'355,097.00

El informe que del ejercicio de la cuota social del REPSS, emitido con fecha de elaboración febrero de 2017, informa que en el año 2016, erogó \$165'525,156.00 y quedando un monto por ejercer de \$5'758,015.00 lo que numéricamente arroja un diferencial de \$71,925.00 en la información vertida

Mientras que en el Estado de Actividades del año 2016 emitido por el propio REPSS, presenta el ingreso en este concepto de \$169'764,594.00 lo que comparado con el la aportación asignada arroja un diferencial de \$1'590,503.00. Esto se puede apreciar con claridad en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Cuota Social 2016	
CUOTA SOCIAL 2016	IMPORTE
Aportación Cuota Social	\$171'355,097
Aportación efectivamente erogada	\$165'525,156
Aportación por ejercer	\$5'758,015
Diferencia	\$71,926
Suma	\$171'355,097
Fuente: Elaborado por TECSO de informes REPSS	

Esta diferencia mínima deberá ser conocida por la dependencia para que en los diferentes informes la información coincida con precisión.

Este procedimiento de programación y asignación de fondos al Programa de Cuota Social es llevado por la TESOFE siendo el ejecutor el REPSS. Como evidencia de la radiación y control de la cuota social, el REPSS elabora cada vez que recibe los fondos, la notificación a la Secretaría de Planeación y Finanzas mediante oficio de la conformidad de recepción de los mismos.

Lo anterior con las facultades atribuidas en el Artículo 23 de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, en la que señala que a la Secretaría de Planeación y Finanzas le corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de diversos asuntos entre los que destaca la fracción XXVI que refiere: "Requerir a las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, a los poderes del Estado, municipios, órganos estatales autónomos previstos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, organismos públicos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública y fideicomisos públicos que tengan estructura administrativa, estatales o municipales, la información necesaria para efectos de procesar la consolidación de la cuenta pública del Estado de Colima, así como para cumplir con la comprobación del ejercicio de recursos federales ante las autoridades federales competentes conforme a las leyes aplicables en la materia"

Estas facultades en materia de los Recursos Radicados, por parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas no están reconocida dentro del subproceso de recepción de cuota por parte del REPPS; por lo que sería importante el reconocimiento explícito de estas actividades preponderantes en el procedimiento y en algún documento normativo como el propio manual.

Por último, la participación del REPSS en este subproceso se tiene en el punto de la ministración del recurso, lo que implica la apertura de una cuenta bancaria propia, y efectuar los documentos normativos (oficios, recibos, formatos) a los que se atribuye la obligación al REPSS en respuesta al artículo 77 13 bis.

En este punto se presentó evidencia de que dichos documentos son elaborados conforme dicta la normativa, mientras que en cuanto a la apertura de la cuenta, no ésta identificado la actividad como parte procedimiento; sin embargo, se infiere que se lleva a cabo por que resultaría inoperable el proceso. Por ello, es importante que éste se incorpore formalmente en el procedimiento.

Por todo lo anterior, se puede concluir que se cuenta con una normativa que marca la participación de cada uno de los actores, sin embargo, es necesario que éstos se vean plasmados en un manual para que exista una vinculación estrecha entre la normativa y su ejecución, ya que la participación de la Secretaría de Finanzas y Planeación no se encuentra identificada como parte del subproceso; así como algunas actividades fundamentales para operarlo como la apertura de la cuenta bancaria, con la finalidad de que se puedan establecer mecanismos más ágiles de monitoreo como parte de la Radicación y Ministración del Recurso.

5.2. Proceso de Planeación y Ejercicio de los Recursos

En la publicación del DOF. 09/12/2014, se definen el conjunto de normas que contiene las bases y los lineamientos de transferencia de recursos emitidos por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) así mismo, se indican los criterios presupuestales para la programación de los recursos humanos, materiales, suministros, servicios generales, bienes muebles, inmuebles, bienes intangibles e inversión pública, todo ello necesario para el desarrollo de las actividades operativas del REPSS y las relacionadas con la afiliación, reafiliación, promoción, verificación y derechos de los afiliados.

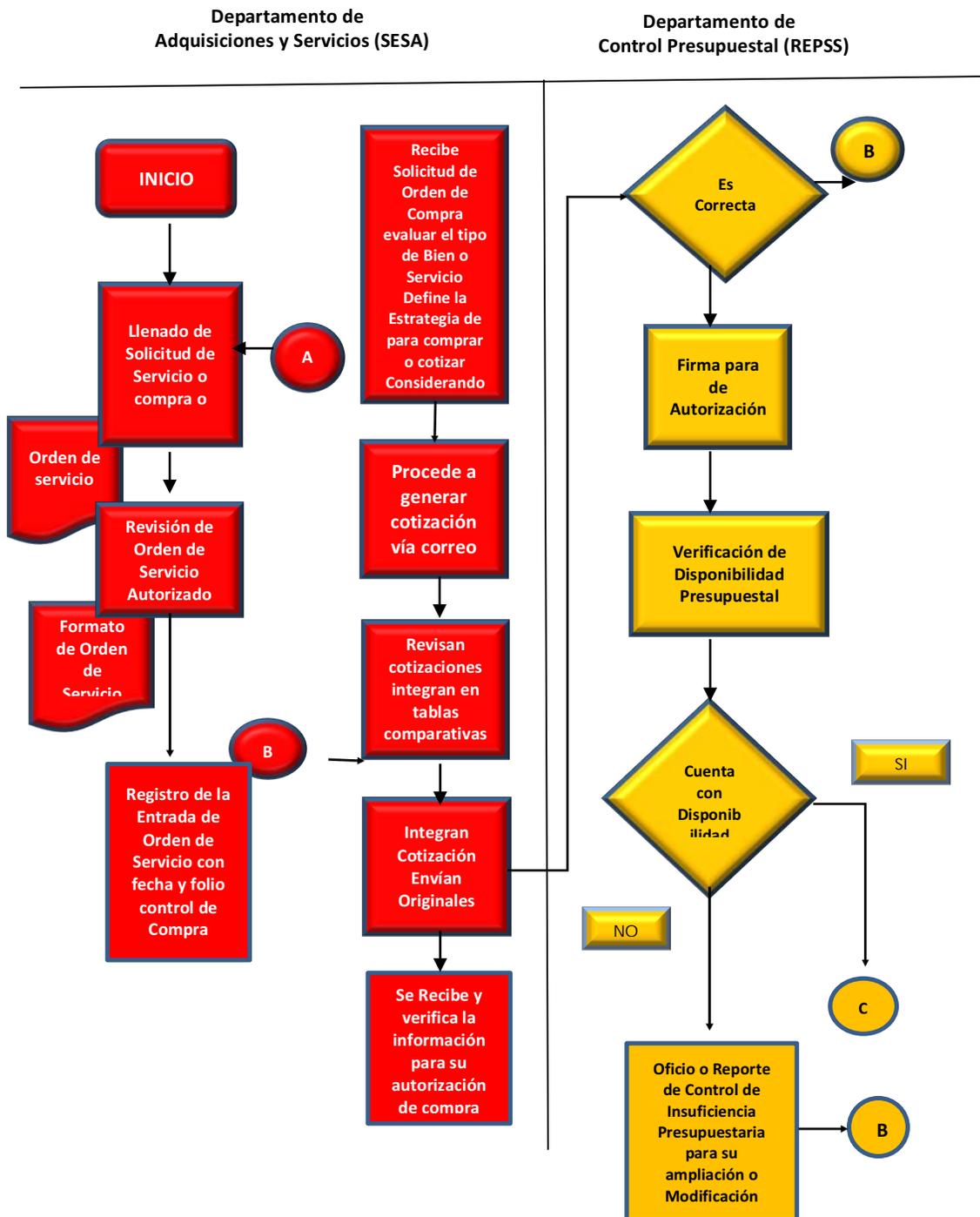
Bajo este contexto, el REPSS con base a los Lineamientos Generales que establecen los criterios para la programación y ejercicio de los recursos para el Apoyo Administrativo y de Gasto de Operación, realiza la formulación del Programa Operativo Anual, en el que consideran las siguientes propuestas de proyecto para presentarlas ante Comisión Nacional de los Sistemas de Protección de Salud:

1. Proyecto el gasto operativo del REPSS Colima,
2. Proyecto el gasto operativo de los Módulos de Afiliación y Orientación,
3. Proyecto el gasto operativo de los Módulos de Afiliación y Orientación tipo Nodo,
4. Proyecto el gasto operativo de los Gestores del Seguro Popular,
5. Hoja resumen del POA del gasto de operación del REPSS,
6. Parque vehicular
7. Lista de módulos de afiliación y orientación
8. Lista de gestores supervisores y coordinadores del Seguro popular
9. Formato de reprogramación
10. Informe de bienes programados y adquiridos
11. Partidas de gasto aplicables para la programación de los gastos de operación,
12. Características del equipo informático,
13. Lista de programas de capacitación y formación del personal,
14. Tabulador de sueldos y salarios con curva salarial
15. Tabulador de la rama médica, paramédica y grupo afín.

Esta información debe estar alineada a la Norma de Información Financiera Gubernamental en sus lineamientos de Clasificador por Objeto del Gasto y desagregada por Capítulo, Concepto, Partida Genérica y Partida de Gasto Específica.

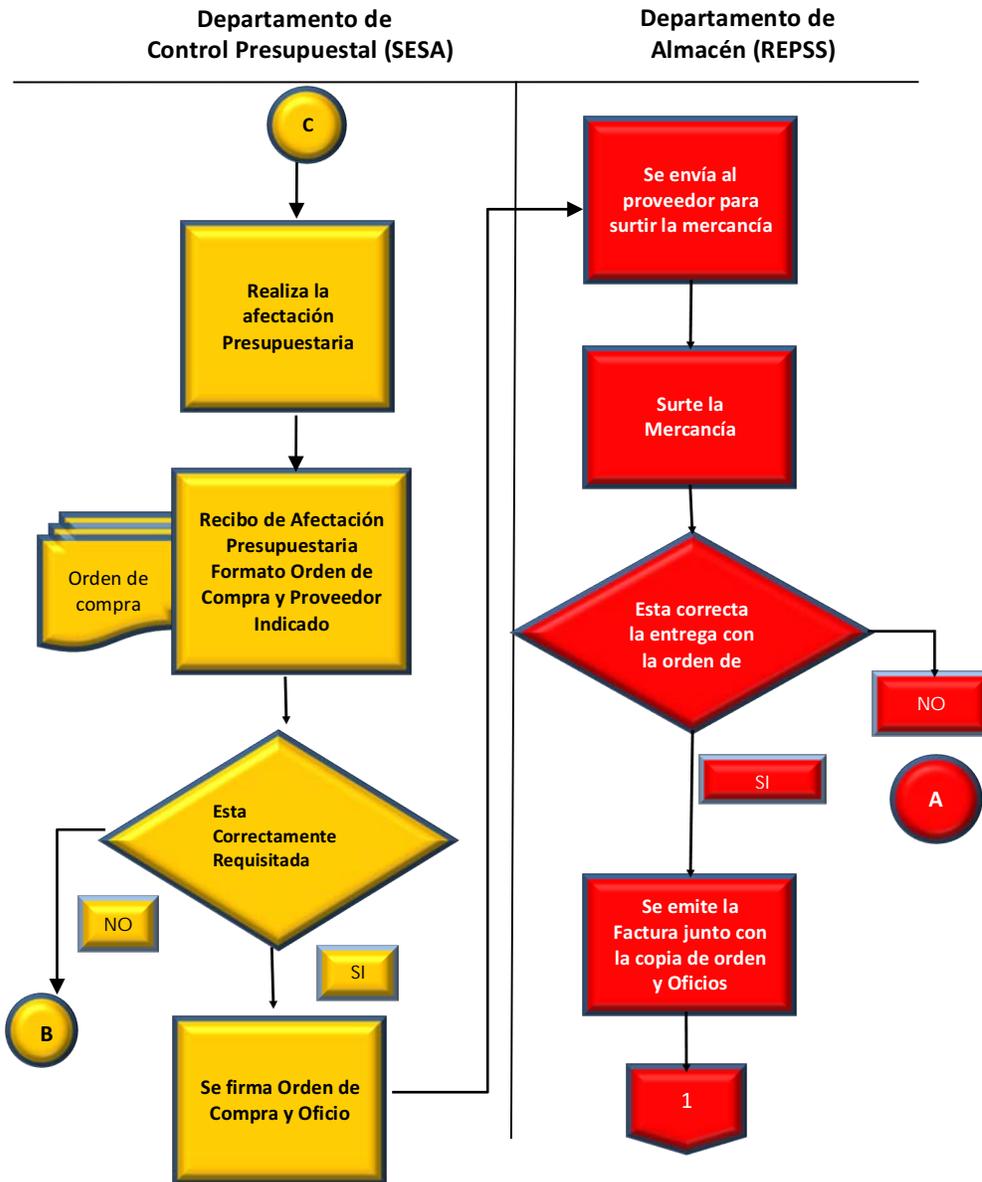
Con respecto al proceso vinculado de la planeación al ejercicio de los recursos se puede observar en el siguiente diagrama.

Figura 4. Diagrama de Modelo del Proceso Planeación y Ejercicio



Fuente: Elaborado por TECSO en base a la Normativa y Diagrama entregado por REPSS

Figura 5. Diagrama de Modelo del Proceso Planeación y Ejercicio



Fuente: Elaborado por TECSO en base a la Normativa y Diagrama entregado por REPSS

Como se puede observar en el Diagrama anterior se encuentra que el REPSS, desde su fase inicial cumple con la normativa referente al proceso de planeación desde el manejo del POA y anteproyecto presupuestal. Así mismo lleva un sistema presupuestal en el cual se genera en forma automática el registro del ejercicio e Integración Presupuestario que es parte medular del Postulado Sexto del Registro de Integración Presupuestal de Contabilidad Gubernamental emitido por el CONAC, donde se menciona su vinculación con las etapas presupuestarias y la contabilidad.

Sin embargo, los sistemas que se tiene entre el REPSS y la SESA, se encuentran desvinculados en cuanto a la actividad y su registro por lo que se recomienda que se integre en forma automática a partir del presupuesto registrando el compromiso, devengo y pago del gasto, tal como lo define en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en su Artículo 19 y 38 que a la letra dicen:

“Artículo 19 Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

- I. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el consejo;
- II. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;
- III. Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- IV. Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- V. Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos;
- VI. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- VII. Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.”

“Artículo 38.- El registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables que, para tal efecto, establezca el consejo, las cuales deberán reflejar:

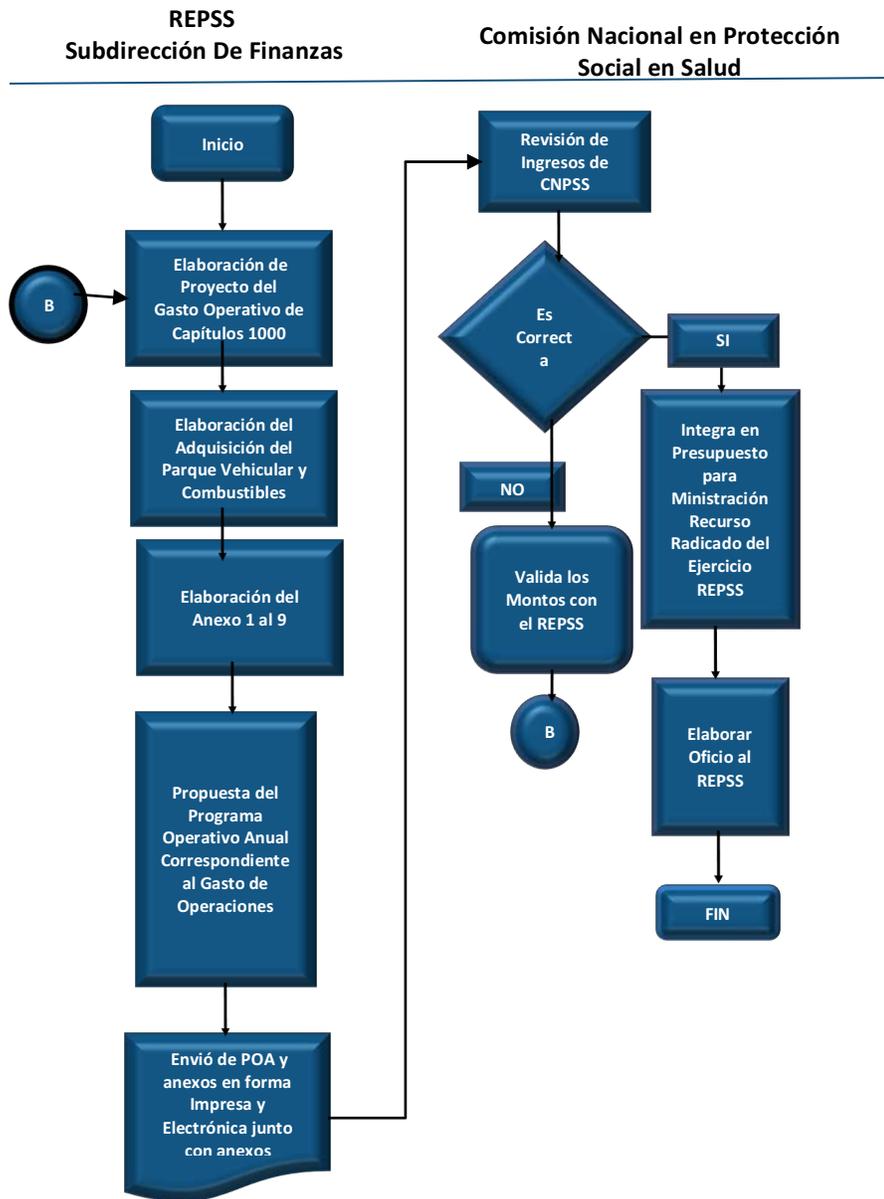
- I. En lo relativo al gasto, el aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado, y
- II. En lo relativo al ingreso, el estimado, modificado, devengado y recaudado.”

Adicionalmente el sistema de registro contable se encuentra desvinculado de las áreas operativas donde se realizan actividades que generan operaciones del compromiso, devengo y pago del gasto, lo que dificulta el registro en el momento real como se define y regula en la LGCG y la norma emitida por el CONAC en materia de registro. Situación que como se pudo apreciar, en los reportes emitidos por el propio REPSS, en cuanto a las cantidades que no coinciden de un reporte a otro, en el mismo concepto y en el mismo año. Véase cuadro página 33. Por lo que se recomienda actualizar los sistemas de registro de datos estadísticos, así como los contables, y vincularlos para que generen información unificada.

En este sentido, en términos generales para el proceso de planeación de los recursos, el REPSS presentó evidencia de que esta información es generada mediante una minuta para el anteproyecto del presupuesto de egresos de la CNPSS; dando así cumplimiento a dichos lineamientos, por lo que se recomienda continuar con dicha práctica.

Otro de los procedimientos verificados en campo fue el resguardo de la documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos, dando cumplimiento a ya citado Acuerdo sobre los lineamientos de transferencia de recursos publicada (DOF. 09/12/2014), del referido apartado VI y numeral IV del anexo. Se tiene a bien llevar el proceso de archivo de documentos que son parte integral del ejercicio del gasto.

Figura 6. Diagrama de Modelo del Proceso de Planeación



Fuente: Elaborado por TECSO en base a la Normativa y Diagrama entregado por REPSS

Por otra parte, el avance del ejercicio de los recursos debe sujetarse a los procedimientos que establecidos dentro de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima, en la que existen los siguientes procesos:

- ▶ Solicitud de servicios.
- ▶ Adquisición de bienes y servicios por medio de adjudicación directa.
- ▶ Adquisición de bienes y servicios a través del subcomité de adquisiciones, arrendamiento y servicios del REPSS.

Dentro del trabajo de campo, se constató que los procedimientos definidos en el Departamento de almacén/adquisiciones y servicios se llevan a cabo por parte de SESA tal y como se puede observar en la Figuras 4 y 5.

Lo anterior en atención al acuerdo del Decreto de Organismo Público Descentralizado del REPSS del estado de Colima, sin embargo, dicha forma de organización presenta varios retos, ya que es necesario vincular las actividades cuando las realizan diversas instancias de la SESA y el REPSS, donde este último se ve limitado al registrar los compromisos, la obligación de pago en tiempo real. Situación que en el acto de adquisición de bienes y servicios se reflejada con claridad. Es recomendable establecer un manual que determine la instancia encargada de esta actividad los documentos generadores de todo el proceso de adquisición: contratación recepción y control del insumo, de bien o servicio. Además es necesario que en el documento generador de la actividad se genere el documento contabilizador el registro contable del proceso en tiempo real como lo determina la LGCG.

5.3. Sub-proceso del ejercicio y control de nómina

Una vez aprobado el anteproyecto ante la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), se da inicio al ejercicio en cada uno de los conceptos y partidas del gasto autorizadas, todo ello con base a las normas establecidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Entendiendo como gasto ejercido al “momento contable del gasto que refleja la emisión de cuentas por liquidar certificadas debidamente comprobadas por la autoridad competente” tal y como lo establece el artículo 4 de la LGCG; de tal forma se entiende que en esta etapa se manejan 1°) gasto aprobado que es la asignación presupuestal para nómina; 2°) gasto comprometido es el compromiso contractual de un honorario, sueldo o prestación laboral; 3°) gasto devengado cuando se termina un periodo de pago contractual de con una remuneración por honorarios o salario, ya sea semanal, quincenal o mensual; 4°) gasto ejercido genera cuando se emite la orden de pago con la propia nómina y recibo mismo, y 5°) gasto pagado cuando viene el desembolso o pago efectivo, preferentemente con transferencia bancaria.

Durante el ejercicio de los recursos se registran las adecuaciones entre partidas y los proyectos de gastos de operación, identificadas en el proceso:

- ▶ Modificación Presupuestal
- ▶ Modificación Programática
- ▶ Elaboración del Avance Presupuestal
- ▶ Elaboración del Avance programático Mensual
- ▶ Control de Egresos

Dentro del ya citados lineamientos se establecen los criterios para la programación y ejercicio de los recursos del REPSS, marcado dentro del numeral VI de los ya referidos Lineamientos, la responsabilidad de cada entidad federativa de llevar los procesos de contratación del personal administrativo que integra su estructura, así como del personal operativo de los Módulos de Afiliación y Orientación, también de los tipo Nodo, y de los Gestores del Seguro Popular, además de atender sus requerimientos administrativos y cubrir con las erogaciones adicionales que se deriven de la normatividad del Estado con motivo de su contratación. Dicho lo anterior es sustancial recalcar el Subproceso de Nómina puesto que éste tiene los siguientes controles:

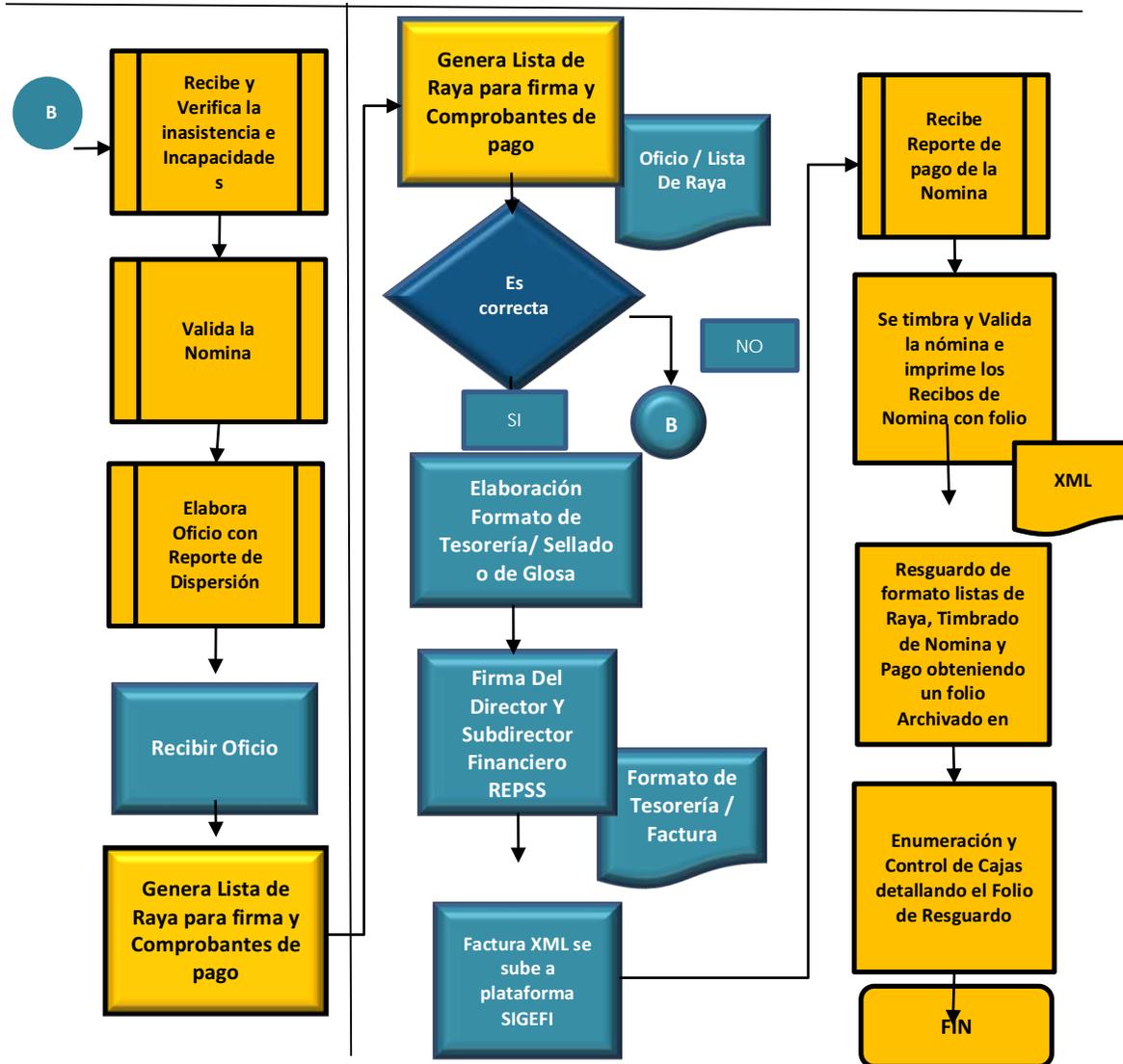
- ▶ Elaboración de nómina;
- ▶ Baja del Trabajador;
- ▶ Alta de personal Solicitud de vacaciones;
- ▶ Registro de los trabajadores en el Sistema de Asistencia;
- ▶ Elaboración del Pago del IMSS/INFONAVIT;
- ▶ Elaboración del Pago de Aguinaldo;
- ▶ Constancias Laborales.

El procedimiento de pago se revisó mediante la verificación de la documentación enviada por los Servicios de Salud para el su pago a través de la cuenta de la TESOFE. Este procedimiento fue verificado en campo, en dónde se detectó la desvinculación entre el Departamento de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud y el Control Financiero del REPSS; ya que las actividades de validación de nómina se llevan a cabo por parte se la Secretaría de Salud y el REPSS emite el formato y pago de la nómina.

Figura 7. Diagrama de Modelo del Proceso Ejercicio y Control de Nómina

Departamento de
Recursos Humanos

Control Financiero REPSS



Fuente: Elaborado por TECSO en base a la Normativa y Diagrama entregado por REPSS

El subproceso de ejercicio y control de nómina es efectuado por el REPSS, cumple con los pasos establecidos en el flujograma, además da cumplimiento a los aspectos que las diversas normas señalan; dicho proceso fue verificado en campo dando constancia de las acciones, por lo que solo restaría formalizar el procedimiento, las acciones y/o actividades que señalan las diversas normas y que son realmente efectuados.

5.4. Sub-proceso de Ejercicio de Eventos no Presupuestales.

Estas actividades que forman parte del flujo regular del ejercicio del recurso (afectación presupuestal, orden de adquisición, verificación de la recepción de la adquisición, emisión de la factura y el pago); tienen una connotación diferente en la forma de aplicación, ya que, se cuenta con el recurso líquido, posteriormente se genera la factura, se adquiere la orden y finalmente se afecta presupuestalmente. Éstos se pueden clasificar en:

- ▶ Gastos por Comprobar;
- ▶ Fondo de Operación y de Caja Chica;

Estos eventos financieros, se revisaron en campo con el Departamento de Control Presupuestal, corroborando que sí se tiene normado y regulado el Fondo de Operación de Caja Chica; mientras que los Gastos por Comprobar no se presentó evidencia de su regulación; por lo que se recomienda establecer formatos de control para regularlo.

A la par, el Departamento de Control presupuestal, mostró el sistema de la Plataforma Integral de Información versión 6.05 en su módulo de adquisición financiera, que está compuesta por una serie de transacciones presupuestales, por ejemplo, Transferencias, Radicación, Apartado de gastos a comprobar y viáticos; así como el concentrado de catálogos emitidos por CONAC.

5.5. Comprobación

El REPSS entregó como evidencia el Manual de Comprobación de Recursos, emitido por la Subdirección de Recursos Financieros, el cual contiene la descripción del procedimiento de la Recepción, Revisión, Autorización, Pago y Captura de Facturas de Unidades Médicas Servicios Estatales de Salud (SESA) / Almacén, además de su flujograma de trabajo. Como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Flujo Grama de Comprobación de Recursos de Cuota Social			
Número de Actividad	Descripción	Responsable	Número de actividad consecutiva
1ª	Recibir Facturas del Almacén Central y de las 4 Unidades Médicas, así como las del mismo REPSS	Departamento de Control Financiero	1
2ª	Revisión de facturas (precio de medicamentos causes, llenado completo de formato de tesorería, firmas de funcionarios) El documento es correcto, sellado de Contraloría. <u>SÍ</u> Continúa el proceso. <u>NO</u> Se regresa a la Unidad	Departamento de Control Financiero	2
3ª	Firmas de Funcionarios en el Formato de Tesorería. Facturas del 59%: Firma del Director de la Unidad Médica, Director del REPSS, Subdirector del REPSS, Subdirector del SESA, Director Administrativo y Secretario de Salud. Facturas del 35% (TESOFE): Firma del Director de la Unidad Médica, Director del REPSS, Subdirector del REPSS, Subdirector del SESA, Director Administrativo y Secretario de Salud. Facturas del 6%: Firma del Subdirector del REPSS, Director del REPSS y Secretario de Salud	Departamento de Control Financiero	3

Cuadro 2. Flujo Grama de Comprobación de Recursos de Cuota Social. (continuación)			
Número de Actividad	Descripción	Responsable	Número de actividad consecutiva
4ª	Se solicita al proveedor las facturas con su XML y PDF, para que el XML sea subido a la plataforma del SIGEFI, así como también los XML de la nómina de servicio médico.	Departamento de Control Financiero	4
5ª	Las facturas del 59% son enviadas a oficina central para que los SESA las paguen, Una vez pagadas son enviadas mediante oficio al REPSS para solicitar el reintegro. El REPSS realiza la transferencia de pago a la cuenta indicada por los SESA, solicitando el REPSS la factura por parte del SESA. Las facturas del 35% TESOFE, son pagadas a través del REPSS en la plataforma de TESOFE, para lo cual el intervienen para su pago el capturista, el validador y el autorizador. Una vez pagadas son enviadas al SESA las facturas originales, solicitando a la vez la constancia correspondiente. Las facturas del 6% son pagadas directo por el REPSS a través de la cuenta bancaria de Banorte.	Personal del área financiera del REPSS y personal del SESA	5
6ª	Se concentra el total de las facturas (59%, 35% y 6%) que fueron pagadas en el mes correspondiente para integrar el certificado de gasto. Se elabora el informe pormenorizado para ser enviado a la CNPSS. Se integra el formato de medicamentos y servicios subrogados ejercidos en el mes, para ser enviado a la CNPSS	Departamento de Control Financiero	6
7ª	Una vez integrado el Certificado de Gasto, se realiza el llenado de la Herramienta Financiera, posteriormente es firmada por el Subdirector y el Director del REPSS. Se elabora el oficio de envió anexando la Herramienta Financiera, el formato de Subrogados y el de medicamentos.	Subdirector financiero	7
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información entregada por REPSS de Colima.			

Cabe mencionar que, dentro del proceso de comprobación, se tiene el pago de facturas y la elaboración de los formatos de tesorería y el sellado por parte de Contraloría, con la finalidad de control, seguimiento y mejora continua; en este mismo sentido lo que se muestra a continuación se debe contemplar como subproceso a la información adicional requerida para el control:

- ▶ Control de Documentos;
- ▶ Registro de Calidad;
- ▶ Revisión de la Dirección;
- ▶ Acciones correctivas/acciones preventivas.

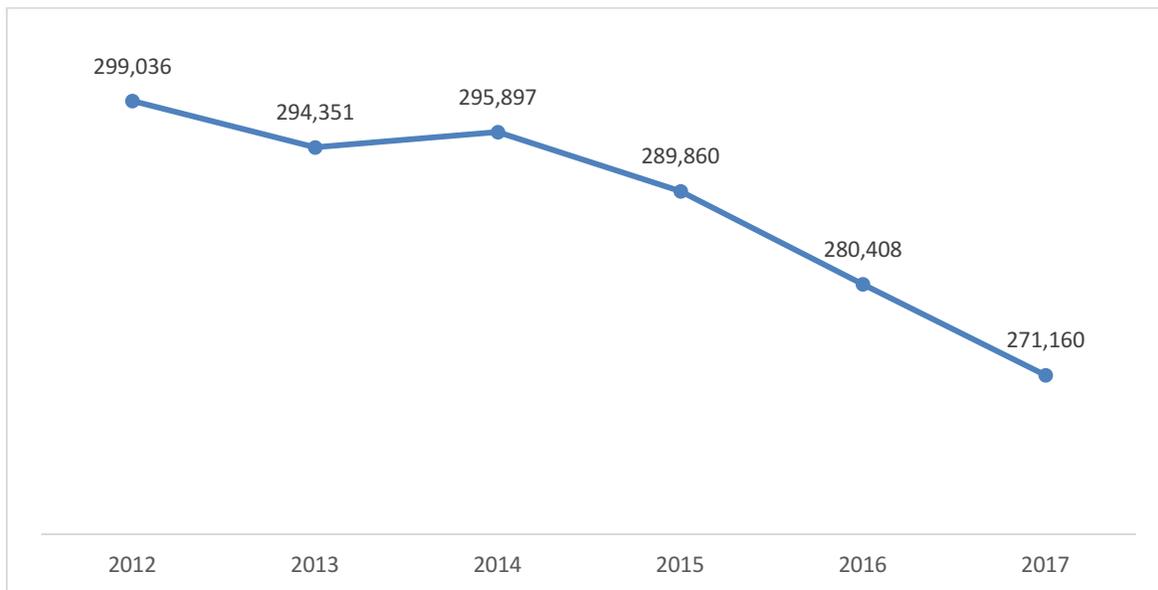
De éstos cuatro subprocesos de control, tres se verificaron en campo, a excepción de Revisión de la Dirección. De los verificados se encontró que se llevan a cabo el Control de Documentos en el sistema de intranet, el cual es accesible al público en general y a todo el personal del REPSS; esto da cumplimiento a la normativa de transparencia, además facilita al personal el conocimiento de sus funciones. Sin embargo no se encontraron instrumentos de actualización y mejora continua de la administración del proceso, así como desconocimiento o discrepancia en criterios operativos, por lo que se recomienda realizar y actualizar un Manual Operativo que describe y delimita funciones.

5.6. Sub-proceso de Evaluación

Dentro de esta fase, el REPSS utiliza el Informe Anual de Evaluación al Control Interno que es un instrumento para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos, no obstante, se encontró información pública referente a los Indicadores del porcentaje de población afiliada que es la población objetivo a la que el programa de seguro popular establece en el PAE en cumplimiento con la meta señalada por la CNPSS.

Cuadro 3. Datos del Indicador Porcentaje de Población Afiliada al Seguro Popular						
ELEMENTO	CARACTERÍSTICAS					
Indicador	Porcentaje de población afiliada al Seguro Popular en el Estado.					
Objetivo de PAE	Cumplir con la meta establecida por la CNPSS.					
Descripción General	Nos indica el número de personas que se encuentran afiliadas en el Padrón Estatal del Seguro Popular en la relación a la población total del Estado.					
Observaciones	Método de Cálculo: (Numerador: Personas Afiliadas/Denominador: Población total del Estado por 100.					
Periodicidad	Anual.					
Fuente	Sistema de Administración del Padrón Estatal, INEGI.					
Referencias Adicionales	CNPSS, INEGI.					
Metas	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Población Afiliada	299,036	294,351	295,897	289,860	280,408	271,160
Censo de Población	650,555	650,555	650,555	711,235	711,235	711,235
Intermedias	45.97	45.25	45.48	40.75	39.43	38.13
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información entregada por REPSS de Colima.						

Gráfica 1. Población afiliada en el último sexenio



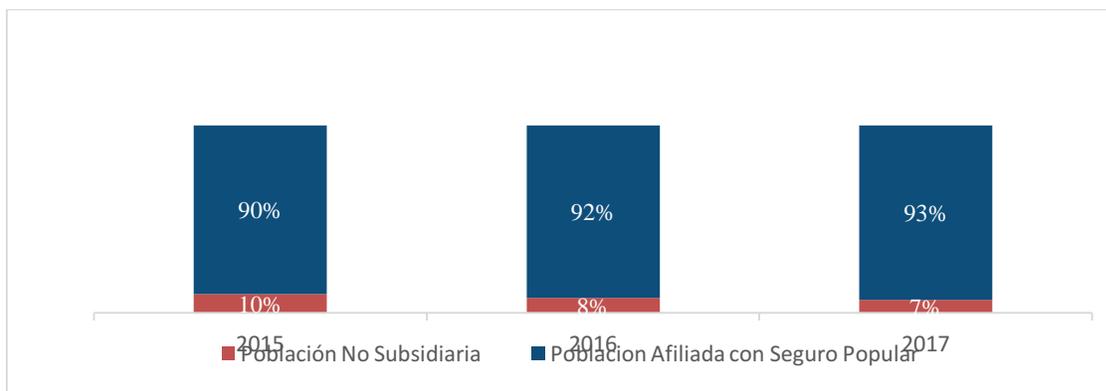
Fuente: Elaborado por TECSO, con base en las estadísticas del padrón de afiliados del Estado de Colima.

Como se puede observar, en la gráfica anterior, en el trienio comprendido del 2012 al 2014 se tiene un comportamiento ligeramente a la baja de población afiliados reduciéndose por 1.6% total en el periodo; en 2015 la afiliación se acentúa, en solo un año se reduce el 2.0% y en el 2016 llega al 3.3% la reducción de afiliación en la población. Así se analiza en conjunto que la población afiliada, en los años analizados, del 2012 al 2017, presenta una tendencia a la baja en el número de afiliados de 27,876 en total lo que representa una deducción global en el periodo de 9.3%, a excepción del año 2014, donde se presentó un incrementaron de 1,546 afiliados.

Por otra parte, de acuerdo con información pública del REPSS para el último trienio el subsidio fue el siguiente:

Cuadro 4. Población subsidiada con cuota social			
	2015	2016	2017
Población Afiliada	289,860	280,408	271,160
Población subsidiada con cuota social	261,892	257,232	253,182
% Población subsidiada	90.4%	91.7%	93.4%
Fuente: Elaborado por TECSO, con base en las estadísticas del padrón de afiliados del Estado de Colima.			

Gráfica 2. Porcentaje de población afiliada subsidiada por cuota social



Fuente: Elaborado por TECSO, con base en las estadísticas del padrón de afiliados del Estado de Colima.

La proporción de población subsidiada por cuota social, se tiene que ha ido en aumento en el último trienio, ya que para 2015 la cobertura fue de 4 puntos incrementando 1.3 puntos porcentuales para 2016 y 3 puntos para el 2017 como se puede observar muestra en la gráfica anterior, aunque en números absolutos tuvo un decremento más de 8 millones de personas y la proporción relativa aumenta porque el número de afiliados se redujo en más de 18 personas.

Cuadro 5. Cuota Social por Afiliado			
año	aportación cuota social	población afiliada	Promedio aportación por afiliado
2015	\$176,956,790.44	289,860	\$610.49
2016	\$171,283,171.28	280,408	\$610.84
2017	\$170,075,789.48	271,160	\$627.22

Fuente: Elaborado por TECSO, con base en las estadísticas del padrón de afiliados

Esta reducción impacta en la cantidad recibida por la cuota social. Lo que ingreso por aportación del 3.4% que equivalen a poco más de 6.8 millones de pesos.

Es importante no perder de vista, que el proceso de evaluación está normado desde la Constitución, y derivado en diversas leyes referidas al inicio de esta informe, lo que implica que el SED debe realizarse utilizando indicadores estratégicos y de gestión para determinar el grado de avance de los objetivos de los programas.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional, el REPSS presentó un indicador denominado “porcentaje de cápita financiadas” ubicada a nivel de actividad, que si bien es una parte del presupuesto que conforma la cuota social, este lo representa de manera parcial, ya que está enfocado a la medición de los recién nacidos afiliados cuyos casos no se incorporaron en el convenio del SMSXXI.

Cabe resaltar que este indicador forma parte de la programación 2017. Ya que para el ejercicio fiscal evaluado, en la MIR vinculada al presupuesto de egresos el programa 68 “Sistema de Protección Social en Salud” en el cual no se identifica el indicador señalado ni algún otro que pueda medir los avances del programa.

Por lo anterior se recomienda establecer un marco lógico integral del REPSS y que este programa sea un componente del mismo, desarrollado bajo la metodología del Marco Lógico.

5.7. Sub-Proceso Rendición de Cuentas

Por la naturaleza jurídica y principios de administración de los recursos el REPSS, le obliga a observar las disposiciones contenidas en la LGCG en su Título Cuarto “De la Información Financiera Gubernamental y la Cuenta Pública”; así como las contenidas en los Criterios establecidos en Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF): Todas ellas que parten del proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, registro, control, evaluación y rendición de cuentas.

El conocimiento de los subprocesos de rendición de cuentas mencionado, es de vital importancia en esta evaluación, ya que da una descripción del mecanismo de coordinación que se tiene en el interior el REPSS e interdependencias, lo que permite verificar la pertinencia de la gestión. Así mismo permite verificar la articulación entre procesos y su incidencia en los objetivos y metas programadas.

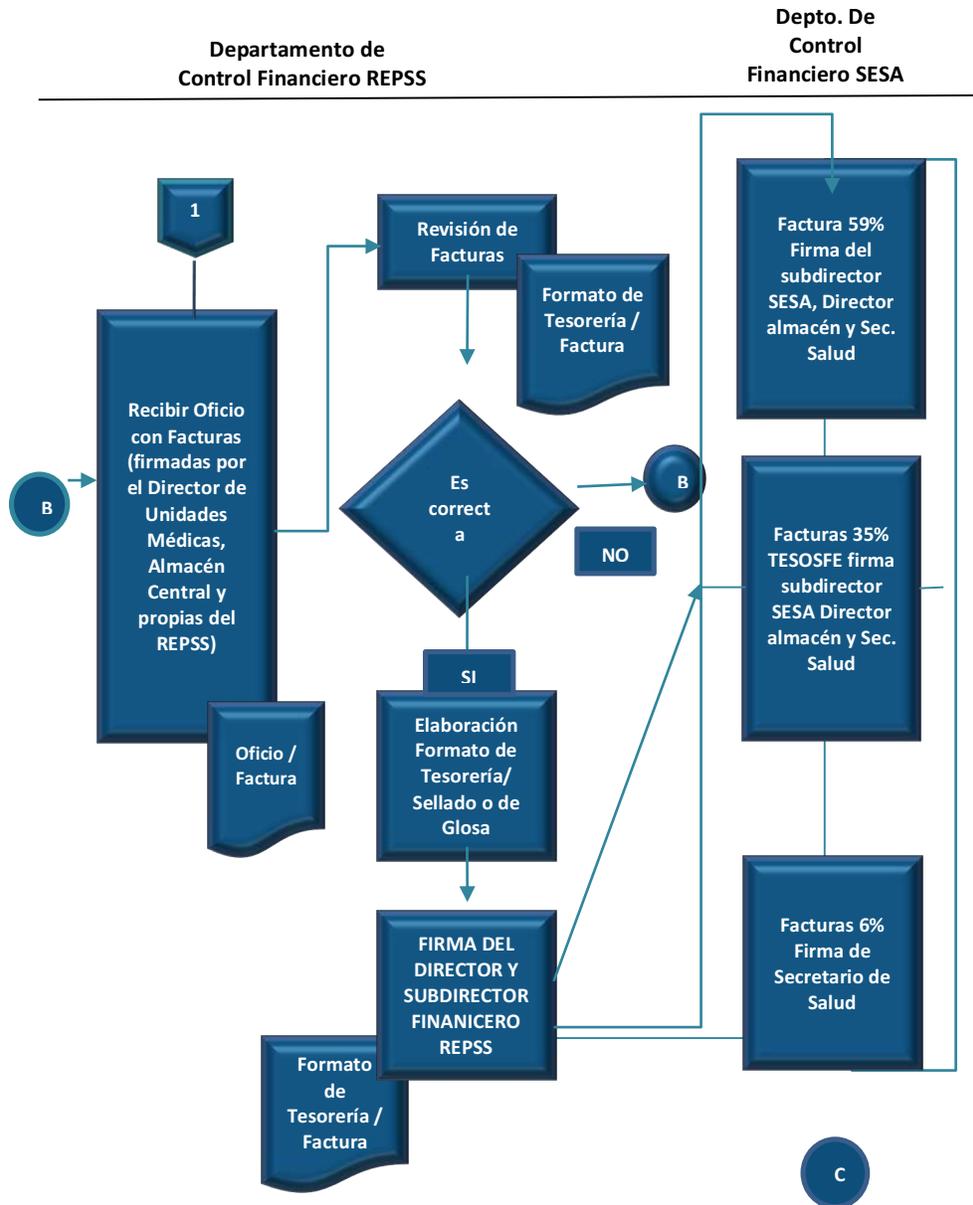
Dentro del proceso de comprobación se tiene como última fase la Rendición de Cuentas, donde el REPSS tiene identificada la mayoría de las actividades normativas que se refiere dentro de su sistema de administración financiera. Dicha información fue verificada en campo, donde se observó que los reportes y estados financieros se generan en tiempo real. Por su parte, a nivel sistema se generan los informes y reportes programáticos. Mientras que la accesibilidad de la información financiera está en su página web, lo que hace de fácil alcance para los ciudadanos, generando así, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, al verificarse en campo, teniendo como evidencia las pantallas, señalan que se encuentran en construcción los siguientes estados financieros, mismos que son de obligación legal:

- ▶ Balance Presupuestario
- ▶ Estado Analítico de Ingresos Detallado
- ▶ Estado Analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado por Clasificación Administrativa.
- ▶ Estado Analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado por Objeto del Gasto.

- ▶ Estado Analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado por Clasificación Funcional.

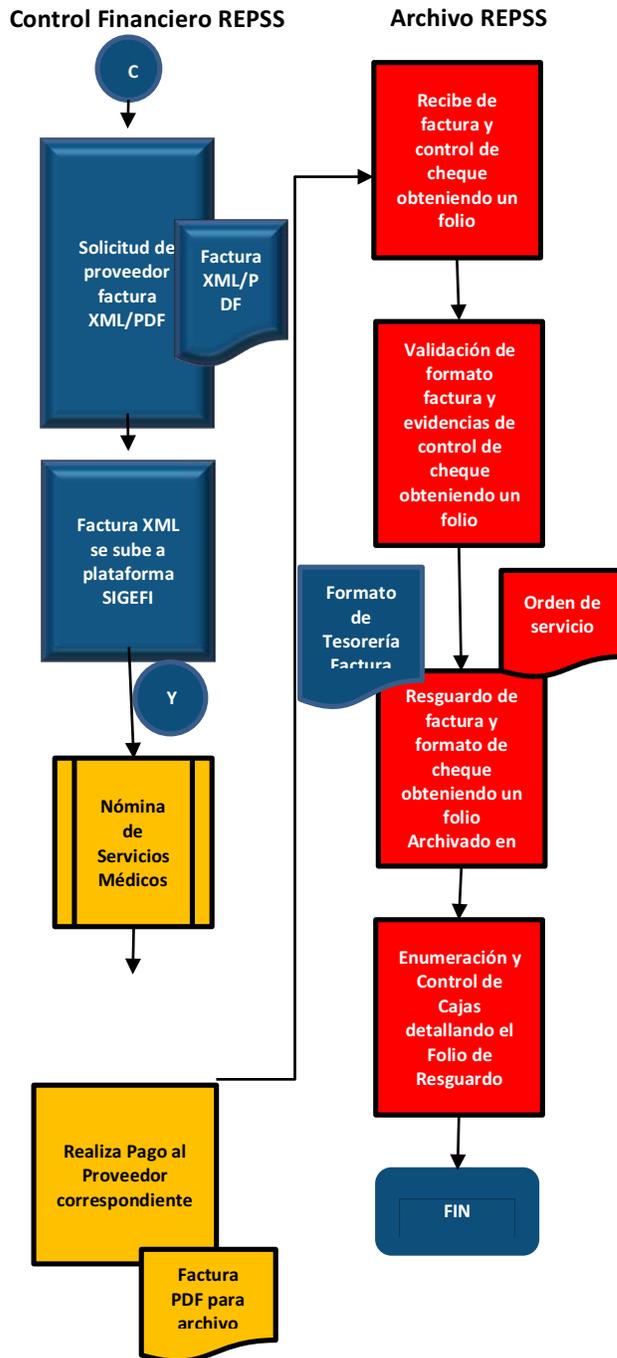
Por todo lo anterior, se concluye que se tiene un avance considerable en el proceso de rendición de cuentas ya que existe información que a pesar de no estar obligada a publicarse, se tiene acceso a ella como es el caso de los cierres anuales en materia de Cuota Social; la accesibilidad de dicha información es parte de la transparencia. Por lo que se recomienda levantar lo más pronto posible el estado de construcción de la página en los informes financieros referidos. Actualizar en el software generador de datos.

Figura 8. Diagrama de Modelo del Proceso de Comprobación REPSS y SESA



Fuente: Elaborado por TECSO en base a la Normativa y Diagrama entregado por REPSS.

Figura 9. Diagrama de Modelo del Proceso de Comprobación REPSS



Fuente: Elaborado por TECSO en base a la Normativa y Diagrama entregado por REPSS.

Por todo lo anterior, se concluye que las modificaciones regulatorias que derivaron en la descentralización del REPSS, implicó la realización de actividades que no estaban contempladas y que ahora se encuentran reconocidas y reguladas por distintas normas y lineamientos. Por tal motivo, se recomienda la actualización de los propios instrumentos de organización manuales y reglamentos, entre otros. Estos definirán las actividades y los actores responsables de llevarlas a cabo. Reconocer que el proceso de descentralización es paulatino, y que el proceso de la evaluación todavía se lleva a cabo en colaboración con la Secretaría de Salud, donde ésta puede generar un vínculo oportuno desde la fase de planeación del programa a fin de no crear el desfase en los sub procesos implicados.

6. Hallazgos

La presente evaluación al Registro Estatal de Protección Social en Salud de Colima, pretende mostrar de manera general los aspectos relevantes que se tienen dentro del cumplimiento procesal de la operación del Programa de Recepción, Ejercicio y Comprobación de la Cuota Social.

Se resalta que el programa cuenta con un marco regulatorio sólido a nivel estatal y nacional plausible con la operación cotidiana del REPSS. Sin embargo, el proceso de descentralización se ha dado de forma paulatina que implica que la Secretaría de Salud y el REPSS tengan actividades en forma conjunta, tal y como se marca en el decreto de creación del OPD emitido al cierre del ejercicio fiscal evaluado, en donde se estipula la integración de éste y la definición de los órganos que lo conforman como por ejemplo la Junta de gobierno que funge como órgano supremo del OPD del REPSS cuyo presidente es el titular de los servicios de salud del estado.

De manera general se identificaron actividades que se ejecutan por parte del personal de REPSS y se presentó evidencia de su implementación dentro de la normatividad; así como la realización de actividades necesarias para el flujo de los subprocesos; pero que no están incorporadas formalmente en el procedimiento y por último; actividades que se encontraron en forma normativa, pero no están identificados en el procedimiento del REPSS. Aunque cada actividad está establecida ya sea normativa o implícitamente se recomienda que esto se plasme para no generar cuellos de botella y se delimiten los actores y las funciones.

Aunque el REPSS cuenta con un Manual de Comprobación de Recursos de Cuota Social, este no contempla todos los subprocesos que conllevan la recepción, ejercicio y comprobación de la cuota social, por lo que se recomienda identificar cada una de las actividades y por ende se pueda contar con manuales actualizados que respondan a las necesidades actuales del REPSS.

Al ser un programa presupuestario, no se cuenta con una MIR específica ni se identifica en algún nivel de la MIR estatal 2016; por lo que se recomienda establecer un marco lógico integral del REPSS, donde éste

programa pueda ser un componente del mismo, desarrollado bajo la Metodología del Marco Lógico.

Dentro del subproceso de ejercicio se identificó trámite administrativo para el pago de los servicios (nómina) el cual es llevado a cabo en vinculación con los Servicios Estatales de Salud ya que toda vez que la nómina sufre modificación por los movimientos extraordinarios implica una conciliación posterior a la fecha de pago, lo cual provoca desfase en tiempo y diferencias al momento de conciliar la misma. Por lo que se recomienda se establezca una política de colaboración que responda al anexo IV "Concepto de gasto" 2016 donde se señala que una vez recibidos los recursos el REPSS debe informar a la Secretaría de Salud en tiempo y forma.

Es importante señalar que dentro de los lineamientos generales que establecen los criterios para la programación y ejercicio de los recursos del REPSS, se determina la responsabilidad de cada gobierno de llevar los procesos, así como atender requerimientos administrativos y cubrir con las erogaciones adicionales que se deriven de la normatividad del Estado.

7. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA) y Recomendaciones

En este apartado de la evaluación que se trabajó en conjunto con personal del REPSS entregando evidencia el 17 de abril del presente, enunciando de manera general amenazas y fortalezas a nivel del programa de cuota social con el propósito de coadyuvar a los responsables del programa a contar con información que les permita una mejora en la toma de decisiones.

Asimismo, se señala las fortalezas que se tienen como elementos internos o, tanto humanos, que puedan usarse para lograr su fin o propósito, y las amenazas son aquellos factores externos que podrían comprometer el cumplimiento de los objetivos del Programa de cuota social.

Cuadro 6. Análisis FODA	
FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
Se cuenta con un marco normativo perfectamente definido desde su decreto de creación como OPD al REPSS de Colima,	Mantener estrecha vinculación con los ordenamientos emitidos, con la finalidad de responder a la normativa correspondiente. Y que estos se vean plasmados en el manual para que exista una vinculación estrecha entre la normativa y su ejecución.
Se cuenta con una Estructura operativa sólida en el REPSS, ya que se desarrollan los subprocesos, dentro de la normativa que se tiene para el ejercicio de sus funciones.	Mantener la estructura operativa, para que se desarrollen los subprocesos conforme a la normativa.
En los subprocesos del ejercicio, comprobación del gasto se constató que existen los controles ya estipulados por parte del REPSS	Consolidar los modelos de procesos en cada una de sus etapas para la formalización de los procedimientos mediante la actualización y difusión de los manuales.

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
<p>Se tiene un avance considerable en el proceso de rendición de cuentas, ya que existe información que a pesar de no estar obligada a publicarse, se tiene acceso.</p>	<p>Mantener la accesibilidad, actualizando y levantando lo más pronto posible el estado de construcción de la página los informes financieros.</p>

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
<p>Dentro del subproceso de planeación y ejercicio del recurso de Cuota Social, se tiene que los sistemas entre el REPSS y la SESA, no hay una vinculación clara en cuanto al subproceso de registro.</p>	<p>Se recomienda que se integre en forma automática a partir del presupuesto, registrando el compromiso, devengo y pago del gasto, conforme lo señala la normativa, dicho sistema deberá considerar los casos cuando el proceso de adquisición no se pueda concluir o tenga validaciones.</p>
<p>Dentro del proceso de ejercicio y control de la Nómina se presenta una desarticulación entre el REPSS y la SESA, generando inconsistencias.</p>	<p>Se recomienda actualizar el proceso propio para el control, timbrado y manejo de la nómina pagada con recurso del REPPS, ello implica gestionar con el SESA el ajuste al acuerdo de Coordinación.</p>
<p>Se carece de una oportuna planeación de necesidades en el proceso de adquisición de los insumos de los Servicios de Salud se genera un cuello de botella y la parte administrativa del personal del REPSS.</p>	<p>Se recomienda la gestión con las dependencias correspondientes para la formalización del "Programa Anual de Adquisiciones" como lo señala el artículo 20 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 16 equivalente en la Ley local. Lo que le facilitará cumplir con los compromisos en tiempo y forma. No obstante, que puedan ocurrir desfases con la ejecución, estos se pueden justificar, por lo que el</p>

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
	"PAA" debe gestionarse para dar cumplimiento al mandato legal.
No están incluidos en la firma como testigos de todos los contratos de servicios o insumos pagados	Llevar a cabo las diligencias correspondientes para que se nos incluyan los testigos en los contratos.
Al ser un programa presupuestario, no se cuenta con una MIR específica ni se identifica en algún nivel de la MIR estatal 2016	Se recomienda establecer un marco lógico integral del REPSS, donde este programa pueda ser un componente del mismo, desarrollado bajo la Metodología del Marco Lógico, donde el proceso de cuota social sea un componente, esto es factible si el Seguro Popular de ve manera integral.

OPORTUNIDADES	RECOMENDACIÓN
Automatización del sistema de registro de la información financiera.	Se recomienda gestionar con la Secretaría de Planeación y Finanzas la vinculación de dicho sistema y así establecer un sistema integral automatizado.

AMENAZAS	RECOMENDACIÓN
Dado que la cuota social está en función de los afiliados, la tendencia es un factor de riesgo que puede poner en riesgo el ingreso.	Se recomienda acordar con el Comisión Nacional de Protección Social en Salud una meta mayor que corresponda con el crecimiento de la población abierta y, con ello se logre un ingreso para la atención de las necesidades de salud o incluso se incremente el ingreso. Si por alguna circunstancia se ve poco factible, se deberá realizar un estudio para determinar las causas del por qué la población abierta no está

AMENAZAS	RECOMENDACIÓN
	reafiliándose, ya que los datos muestran una subcobertura de dicha población.

8. Conclusiones

Esta evaluación contempla el ejercicio de 2016, aunque cabe aclarar que el 10 de Diciembre del mismo ejercicio, existió la creación de un nuevo decreto del organismo público descentralizado REPSS del Estado de Colima y su expedición del reglamento interior, el cual realiza la homologación de la denominación de diversas áreas administrativas, dado que los términos que se encontraba previstos en el Reglamento Interior del OPD Régimen Estatal De Protección Social en Salud. Así, las modificaciones regulatorias que derivaron en la descentralización del REPSS, implicó la realización de actividades que no estaban contempladas y que ahora se encuentran reconocidas y reguladas por distintas normas y lineamientos. Por tal motivo, se recomienda la actualización de los propios instrumentos de organización manuales y reglamentos, entre otros. Estos definirán las actividades y los actores responsables de llevarlas a cabo.

Por todo lo anterior, se prevé que exista un alto grado de dependencia del Seguro Popular con Los Servicios de Salud; en la planeación de necesidades a cubrir con el ejercicio del recurso de Cuota Social, aunque ya se tiene preestablecidos las obligaciones de cada uno en el decreto, es importante recomendar el formalizar compromisos con los responsables de los procesos de planeación y ejercicio de los recursos.

Esta formalización es de imperante necesidad, ya que sienta las bases de control para la definición de los procesos que tiene SESA y el REPSS, a fin de delimitar las responsabilidades de cada uno y que estos se vean plasmados en el manual para que exista una vinculación estrecha entre la normativa y su ejecución. Aunado a ello, consolidar los modelos de procesos en cada una de sus etapas para la formalización de los procedimientos mediante la actualización y difusión de los manuales.

Por otra parte, se tiene un avance considerable en el proceso de rendición de cuentas, ya que existe información que a pesar de no estar obligada a publicarse, se tiene acceso, por lo que mantener dicha accesibilidad en todos los elementos incluyendo los informes financieros.

Parte importante de la información financiera establecida por la ley son los indicadores, y el programa no cuenta con una MIR específica, por lo que se recomienda establecer un marco lógico integral del REPSS, donde éste programa pueda ser un componente del mismo, desarrollado bajo la Metodología del Marco Lógico. Con la finalidad de que se cuenten con indicadores a nivel estatal sobre el avance que se tiene en materia de Cuota social.

Dentro de los cuellos de botella identificados se tiene que se carece de una oportuna planeación de necesidades en el proceso de adquisición de los insumos de los Servicios de Salud, ante ello, se recomienda la formalización del "Programa Anual de Adquisiciones" como lo señala el artículo 20 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 16 equivalente en la Ley local. Lo que le facilitará cumplir con los compromisos en tiempo y forma.

Finalmente, queda la limitación que se tiene mediante el establecimiento de las metas de afiliación (Factor fundamental para la asignación de la cuota social) que puede poner en riesgo el ingreso por este concepto, por lo que queda acordar con el Comisión Nacional de Protección Social en Salud una meta mayor que corresponda con el crecimiento de la población abierta y, con ello se logre un ingreso para la atención de las necesidades de salud de los colimenses.

Bibliografía

Correspondientes al Sistema de Protección Social en Salud.

DOF. (2015) Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los municipios. Obtenido de:

http://dof.gob.mx/avisos/2491/SCHP_270416/SCHP_270416.html

DOF. 07/07/2016 Catálogo Universal de Servicios de Salud 2016 (Causes).

DOF. 09/12/2014 Lineamientos para la transferencia de los recursos federales

DOF. 17/12/2015 Acuerdo de Coordinación Colima Ejecución del Sistema de Protección Social de Salud.

DOF. 24/04/2006 Decreto de reforma de Ley General de Salud.

DOF. 28/12/2015 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI, para el ejercicio fiscal 2016.

DOF. 31/12/2008 Ley general de Contabilidad Gubernamental.

DOF.18/11/2008 Acuerdo por el que se Delegan Facultades en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Servidor Público que se indica.

P.O. 02/09/2016 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.

P.O. 10/09/2015 Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Colima.

P.O. 12/08/2006 Ley de Salud del Estado de Colima.

P.O. 15/12/2015 Convenio de Gestión para la Prestación de Servicios Integrales para Beneficiarios del Sistema de Protección Social 15 diciembre 2015.

P.O. 22/11/2016. Ley de Obra estatal de Obra Pública del Estado de Colima.



P.O.10/09/2016 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima.

Secretaría de Salud 2013 Programa Sectorial de Salud 2013-2018 pagina web,http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2017/marco_juridico/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_SALUD_2013_2018.pdf