



Instituto Mexicano del Seguro Social
Programa IMSS-Oportunidades



DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL

IMSS-Oportunidades

SEGUIMIENTO A LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA 2009

Abril 2010



ÍNDICE

I. Introducción

II. Comentarios y Observaciones Generales

III. Comentarios y Observaciones Específicas

IV. Fuentes de Información utilizadas

I. Introducción

Los recursos económicos destinados a los programas sociales federales deben administrarse de manera eficiente, eficaz y transparente para satisfacer los objetivos a los que están destinados de acuerdo con el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco de lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el numeral Vigésimo Quinto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y del Programa Anual de Evaluación, IMSS-Oportunidades da seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones 2008.

El origen de las evaluaciones realizadas al Programa en 2008 (Evaluación Externa del Programa IMSS-Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2008 y la Evaluación Específica de Desempeño 2008), obedecen, en primer instancia, a la invitación que hiciera CONEVAL para que IMSS-Oportunidades participara en una prueba piloto con el objeto de probar los términos de referencia para las Evaluaciones de Procesos a fin de integrar una estrategia para su adaptación a los Programas Federales de la Administración Pública. Dicha evaluación fue llevada a cabo por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) con información del ejercicio 2008.

En segunda instancia, la Evaluación Específica de Desempeño (EED) responde a lo dispuesto en el numeral 15 del Programa Anual de Evaluación 2008 (PAE 2008), referente a la obligación de los programas federales en operación durante el ejercicio 2008 y con base en la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de efectuar una evaluación. Esta evaluación fue coordinada por CONEVAL mediante la contratación de la institución evaluadora “Investigación Social y Demografía, S.C.”.

Derivado de estas evaluaciones se identificaron procesos susceptibles de mejora por lo que IMSS-Oportunidades se encuentra en posibilidad de implementar líneas de acción que permitan mejorar el desempeño del Programa en cada uno de sus componentes (Atención Médica, Acción Comunitaria, Seguimiento, Evaluación y Control del Presupuesto, y Planeación, Sistemas e Información).

El presente documento de posición institucional señala las actividades más relevantes que IMSS-Oportunidades identifica como las áreas de oportunidad, así como las actividades que se están efectuando para cubrirlas y las que se encuentran en proceso de implementación.

II. Comentarios y Observaciones Generales

El proceso de evaluación aporta elementos significativos para el desarrollo satisfactorio de los Programas Federales de la Administración Pública, debido a que son los propios programas los que identifican y analizan las ventanas de oportunidad para emprender acciones que redunden en la mejora de actividades para la consecución de las prioridades y objetivos planteados, a partir de los hallazgos y recomendaciones de una visión externa.

En este contexto, las aportaciones realizadas por los evaluadores fueron consideradas de acuerdo con su grado de claridad y factibilidad para la posible implementación de acciones de mejora, integrándolas en rubros para su desahogo por parte de las coordinaciones integrantes de IMSS-Oportunidades, con lo cual se desarrolló un ejercicio dinámico al interior del Programa con las aportaciones de cada uno de los actores responsables de los procesos.

Este tipo de herramienta permitió la instrumentación de acciones de mejora, la definición de programas en alcance a lo ya realizado o el replanteamiento de las acciones, responsables de su implementación y tiempos de cumplimiento, entre otros.

La operación del Programa IMSS-Oportunidades se rige por lo establecido en las Reglas de Operación. Sin embargo, el evaluador considera 3 retos generales en lo que se refiere al análisis de procesos: (1) Documentar procedimientos para que existan una homogenización en los mismos, (2) Estandarizar la atención con el uso de guías u otros documentos y (3) Robustecer la relación entre los niveles de conducción operativo y central para cumplir de forma más eficiente los objetivos estratégicos.

No obstante lo anterior, en algunas de las observaciones señaladas en la Evaluación de Procesos efectuada por el INSP no se identificaron elementos de factibilidad o propuestas claras para instrumentar acciones al respecto, además de salir del marco de acción de los ejecutores del Programa y estar sujetos a la disponibilidad presupuestal de cada ejercicio.

III. Comentarios y Observaciones Específicas

Los aspectos susceptibles de mejora para el Programa IMSS-Oportunidades, como fue mencionado anteriormente, fueron extraídos de la Evaluación Externa del Programa IMSS-Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2008 (Evaluación de Procesos) y de la Evaluación Específica de Desempeño 2008.

El Programa se guió principalmente en la Evaluación de Procesos para establecer una clasificación de los aspectos susceptibles de mejora. Los aspectos se clasificaron de acuerdo con la oficina responsable de cada proceso.

Dentro de la **Coordinación de Atención Integral a la Salud**, los aspectos a mejorar se clasificaron en dos procesos: Vigilancia Epidemiológica y Supervisión-Asesoría.

Cabe destacar que en relación a este tema, el Programa cuenta con un Sistema de Vigilancia Epidemiológica cuyo fin es implementar acciones preventivas para abatir los riesgos y los daños a la salud de la población, por lo que cuenta con un Coordinador de Vigilancia



Epidemiológica y Medicina Preventiva, que tiene como funciones principales conducir las actividades de servicio, apoyar a su Zona de Servicios Médicos en casos sujetos a control epidemiológico, notificar y dar seguimiento a los casos de enfermedades transmisibles y no transmisibles, analizar comportamientos de mortalidad y morbilidad, y verificar que todas las actividades realizadas estén acorde con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) y los lineamientos establecidos.

La evaluación de procesos sugiere como oportunidad de mejora, la creación de documentos normativos y la vinculación de éstos con las acciones de los responsables de la Vigilancia Epidemiológica. Para ello, se están llevando las siguientes acciones: la elaboración de una Guía Operativa que permita normar dichas acciones, la unificación y difusión de un Breviario de Vigilancia Epidemiológica y un Compendio de Normas que permitan unificar y dar a conocer las normas existentes, con el objetivo de que el personal médico cuente con los instrumentos necesarios para desempeñar las actividades propias de su responsabilidad y refuerce la calidad de la atención médica.

No obstante lo anterior, las acciones realizadas a la fecha por el personal del Programa IMSS-Oportunidades, tanto del Nivel Central como del nivel operativo, han contribuido de manera significativa en la reducción de la mortalidad por causas infecciosas, derivado de las acciones preventivas, tales como la vacunación y las semanas nacionales de salud, así como dotar del equipamiento necesario lo que también a favorecido este renglón.

Por ello, podemos inferir que las mejoras a este proceso reforzarán las actividades de prevención y control para la integración del diagnóstico situacional de salud de la población, el cual cuenta como fuente principal el Sistema de Vigilancia Epidemiológica.

El tema de Supervisión-Asesoría es un proceso sustantivo del Programa en el ámbito delegacional. Actualmente se realiza con base en el diagnóstico situacional de salud, el cual debe estar fundamentado en los sistemas de Vigilancia Epidemiológica y sistemas automatizados de información. Durante las visitas de Supervisión-Asesoría, de manera directa e integral con el responsable operativo, se verifican, analizan y evalúan los avances y limitantes en la aplicación de los procesos de atención con el fin de orientar, asesorar y elevar la capacidad técnica de los mismos para así buscar su mejoramiento.

La evaluación de procesos identifica diversos aspectos susceptibles de mejora. Uno de ellos es reforzar el monitoreo de Nivel Central a delegaciones, para esto, se está trabajando en la integración de un Sistema de Seguimiento efectivo a compromisos delegacionales. Otro aspecto relevante se refiere a la normatividad existente para la elaboración de prediagnósticos de supervisión y la relacionada con los criterios de supervisión; ante esto, el Programa se encuentra elaborando una "Guía Metodológica para la Supervisión y Evaluación de la Calidad de la Atención Médica" con el fin de actualizar los criterios y mecanismos de aplicación en todos los niveles operativos.

La Supervisión-Asesoría, si bien es cierto es un proceso que ha realizado el Programa de forma continua con las delegaciones y ha sido productiva para detectar e identificar deficiencias en los procesos, también ha sido un elemento valioso para la retroalimentación de información y toma de decisiones. Sin embargo, es necesario destacar que esta recomendación es en gran medida responsabilidad de los grupos de conducción delegacionales. La trascendencia de mejorar este proceso a nivel delegacional es porque incide en evaluar y mejorar el abasto, vigilar las zonas donde se presentan muertes maternas y supervisar el cumplimiento de los esquemas de vacunación, lo cual obedece a las prioridades definidas por el programa.

Dentro de la **Coordinación de Acción Comunitaria**, los aspectos a mejorar se clasificaron en seis procesos: Comunicación y Educación en salud, Vigilancia Epidemiológica Simplificada, Organización Comunitaria, Contraloría Social, Promoción, Salud y Saneamiento Básico para propiciar los Entornos Favorables para la Salud.

Es importante destacar que de los aspectos susceptibles de mejora relacionados con la Acción Comunitaria destacan los siguientes por su grado de avance en las acciones implementadas:

- En Contraloría Social, en el marco de la Reunión Nacional 2010 de Equipos de Gestión, Multidisciplinarios y Cuerpos de Gobierno y Hospital Rural, se les dio a conocer a los Supervisores de Acción Comunitaria (SAC) lo establecido en los documentos Esquema, Guía y Programa de Trabajo de la Contraloría Social en IMSS-Oportunidades, que en apego a los lineamientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública, norman las actividades y responsables de llevar a cabo la promoción difusión y seguimiento en la materia en los diferentes niveles operativos. Por otra parte, la referida Secretaría impartió una capacitación a Supervisores de Acción Comunitaria y Analistas Regionales, sobre el Sistema Informático de la Contraloría Social (SICS), en el cual todas los Programas Sociales deberán reportar sus actividades que realicen a este respecto.
- Con respecto a los recursos económicos para el desarrollo de prácticas demostrativas señalados en el tema de Promoción, Salud y Saneamiento Básico, se incorporó a las Reglas de Operación 2010 que los Promotores de Acción Comunitaria (PAC) llevarán a cabo la gestión y concertación de recursos con instancias municipales para aplicarlos en poblaciones de mayor riesgo. Asimismo, en la Reunión Nacional 2010 de Equipos de Gestión, Multidisciplinarios y Cuerpos de Gobierno y Hospital Rural, se dio a conocer a los SAC's que dentro de sus responsabilidades están la elaboración, operación y supervisión de los Proyectos de Intervención; responsabilidades que se incluirán en los documentos normativos internos.
- A partir de marzo de 2010, se han implementado cuestionarios con preguntas sobre los 35 temas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades impartidos en los Talleres Comunitarios a las personas participantes. Estos cuestionarios se aplican antes y después de impartir el taller con los siguientes objetivos: evaluar los conocimientos que la población ya posee, lograr que el taller se focalice en los temas débiles para la población y evaluar los conocimientos adquiridos una vez impartido el taller. Con estos resultados, el Programa será capaz de medir si la población adquiere conocimientos que sean útiles en el autocuidado de la salud.

En relación con la Organización Comunitaria, uno de los retos identificados en la evaluación se refiere a la cobertura de los voluntarios y la incorporación de parteras para abatir la mortalidad materna. A este respecto, se han girado instrucciones a los SAC's con el fin de identificar e interrelacionar a las parteras para su orientación e incrementar la cobertura de los voluntarios para una adecuada atención de las prioridades en salud.

En la **División de Seguimiento, Evaluación y Control del Presupuesto** se identificaron tres procesos: Abasto e infraestructura, Organización Comunitaria y Otorgamiento de los Servicios de Salud. Los tres procesos están relacionados con el abasto de insumos, medicamentos y materiales de curación.

En el contenido de Abasto e infraestructura, el evaluador orientó los hallazgos y recomendaciones hacia el fortalecimiento de los procedimientos para detectar necesidades de los Consumos Promedios Mensuales (CPM), es decir, respecto al abasto de medicamentos, material de curación e insumos de las unidades médicas. Referente a este punto destaca que el Programa está sujeto a las disposiciones en materia normativa del IMSS Régimen Ordinario por lo que se han reforzado las gestiones con la estructura administrativa del IMSS. No obstante, resalta el esfuerzo que se ha realizado por parte del Nivel Central, en coordinación con las delegaciones donde opera el Programa, para efectuar reuniones de trabajo en las cuales se da estricto seguimiento a los compromisos de abasto a través de la revisión de los CPM's para que estos respondan al perfil y panorama epidemiológico de la población de las delegaciones.

Respecto a los aspectos susceptibles de mejora dentro de la **División de Planeación, Sistemas e Información Operativa**, las áreas de oportunidad señaladas tanto en la Evaluación Específica de Desempeño como en la Evaluación de Procesos por el INSP son las siguientes:

A pesar de que el proceso de Adscripción es bien calificado por la Evaluación de Procesos por estar bien definido en las Reglas de Operación, en la Evaluación Específica de Desempeño 2008, Investigación Social y Demografía destacó la necesidad de definir el concepto de adscripción, así como cuantificar a la población objetivo y potencial del Programa.

Ante estas observaciones, el Programa ha planeado incluir en sus Reglas de Operación para el ejercicio 2011 el significado de adscripción destacando la característica de que la población que demanda o no atención en las unidades médicas del Programa, es la población del universo de trabajo de operación del Programa. Cabe señalar también que con apoyo del CONEVAL se está desarrollando la precisión de las definiciones de población objetivo y potencial.

Aunado a lo anterior, el Programa IMSS-Oportunidades desarrolla la implementación de un Padrón de Beneficiarios, el cual es un sistema nominal que constituirá una base de datos poblacional, confiable y única, en donde quedarán registrados datos personales del total de la población beneficiaria. Cabe señalar que el sistema contiene variables básicas de identificación de los beneficiarios (nombre completo, edad, sexo, CURP, estado civil, lugar de residencia, actividad económica, entre otras). El Padrón contribuirá a cuantificar la población beneficiaria de IMSS-Oportunidades lo que permitirá una adecuada planeación programática del ejercicio del gasto, así como evitar la duplicidad con otros programas federales.

IV. Fuentes de Información utilizadas

- Evaluación Externa del Programa IMSS-Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2008. Evaluador Instituto Nacional de Salud Pública.
- Evaluación Específica de Desempeño 2008. Evaluador Investigación Social y Demografía S.C.
- Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SASS). Unidad IMSS-Oportunidades.
- Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas 2008 (documento de trabajo IMSS-Oportunidades).
- Reglas de Operación del Programa IMSS-Oportunidades 2009 y 2010.
- Documentación soporte incorporada al SASS.