

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

Informe de monitoreo 2024



CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

José Manuel Del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Equipo técnico

José Manuel Del Muro Guerrero
Ana Karen Muñoz González
Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes
Alma Paola Arrazola Tamez
Héctor Emiliano Huerta Carreón

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) Informe de monitoreo 2024

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) Informe de monitoreo 2024*. Ciudad de México: CONEVAL, 2024.

Contenido

Índice de Figuras gráficas y mapas	3
Figuras.....	3
Gráficas	3
Mapas.....	3
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	4
¿Qué es el FASSA?.....	4
Presupuesto ejercido por el FASSA, 2023	5
Proyectos de inversión financiados con recursos del FASSA.....	8
Monitoreo de los indicadores establecidos en la MIR del FASSA	11
Principales hallazgos	13
Referencias.....	14
Anexo 1. Metodología Cumplimiento de Metas Ajustado por Calidad (CMAC)	15

Índice de Figuras gráficas y mapas

Figuras

Figura 1. Presupuesto y número de proyectos de inversión por clasificación financiados con recursos del FASSA, 2023	9
Figura 2. Presupuesto y número de proyectos por entidad federativa.....	10
Figura 3. Bigrama y nube de palabras de las principales obras y servicios del FASSA.....	10
Figura 4. Características generales del FASSA.....	11

Gráficas

Gráfica 1. Evolución del presupuesto real* del FASSA, 2014-2023 (mdp)	5
Gráfica 2. Porcentaje del presupuesto asignado por clasificación de los proyectos de inversión del FASSA (2014-2023).....	8

Mapas

Mapa 1. Distribución porcentual de los recursos del FASSA por entidad federativa, 2023	6
Mapa 2. Distribución per cápita de los recursos del FASSA por entidad federativa, 2023. Presupuesto ejercido respecto al número de personas con carencia por acceso a la seguridad social.....	7
Mapa 3. Número de proyectos financiados con recursos del FASSA.....	9
Mapa 4. CMAC del FASSA por entidad, 2023.....	12

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Mediante el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) se contribuye a garantizar el acceso a los servicios de salud estatales a las personas sin seguridad social, dado su objetivo de gasto, se vincula con temáticas relacionadas al derecho a la salud, en ese sentido, el CONEVAL, dentro del ámbito de sus competencias, lleva a cabo acciones de monitoreo del Fondo.

En esta nota se describirá qué es el FASSA, cuál es su objetivo de gasto, y se presentarán los resultados del análisis del monitoreo de su presupuesto, los proyectos de inversión financiados con sus recursos y los indicadores definidos en su MIR.

¿Qué es el FASSA?

El FASSA uno de los ocho Fondos de Aportaciones Federales que componen al Ramo 33, su presupuesto representa el 18% del presupuesto total de los Fondos del ámbito social. Es coordinado por la Secretaría de Salud y tiene como objetivo proporcionar recursos a las Entidades Federativas para garantizar la prestación de servicios de salud para la población sin seguridad social en los Servicios Estatales de Salud.

Con los recursos que las entidades reciben a través del FASSA, se busca fortalecer la consolidación de los sistemas estatales de salud y con ello coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud. Las entidades federativas pueden destinar dichos recursos para contratar servicios personales, comprar materiales y suministros, servicios generales y financiar proyectos de inversión (CEFP, 2024).

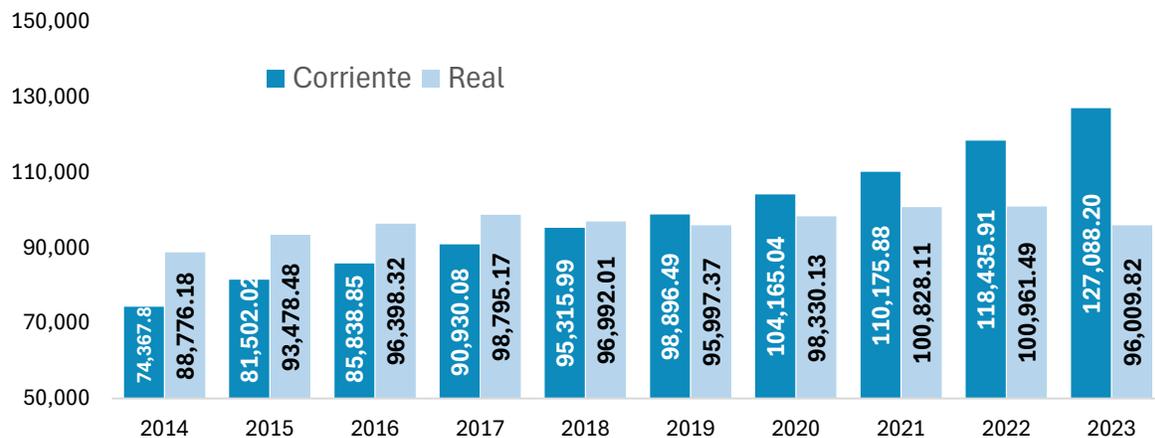
Es importante destacar que, en el marco de la transición en la prestación de los servicios médicos estatales al organismo público descentralizado (OPD)

IMSS-Bienestar, a partir del 3 de enero de 2024 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) modificaciones a la LCF y la Ley de Salud en las que se establece que los recursos del FASSA se transferirán a los Servicios de Salud del IMSS-BIENESTAR para su financiamiento (CEFP, 2024).

Presupuesto ejercido por el FASSA, 2023

El FASSA históricamente ha concentrado entre el 16% y el 18% del presupuesto de los Fondos del ámbito social del Ramo 33. Respecto a la evolución del presupuesto real, se observa una tendencia ascendente de 2014 a 2017, entre 2018 y 2019 hubo un decremento, y a partir de 2020 se presentó un ligero crecimiento, sin embargo, entre 2022 y 2023 se observa disminución del presupuesto real (\$4,951.67 mdp) (ver gráfica 1). En 2023, el FASSA ejerció un presupuesto de 127,088.20 millones de pesos.

Gráfica 1. Evolución del presupuesto real* del FASSA, 2014-2023 (mdp)



*INPC base julio 2018 = 100

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de Finanzas Públicas de la SHCP y de la Cuenta pública 2023.

De acuerdo con la fórmula de distribución establecida en la Ley de coordinación fiscal, los criterios para la distribución de los recursos del FASSA entre las entidades federativas son: Población abierta¹; presupuesto mínimo

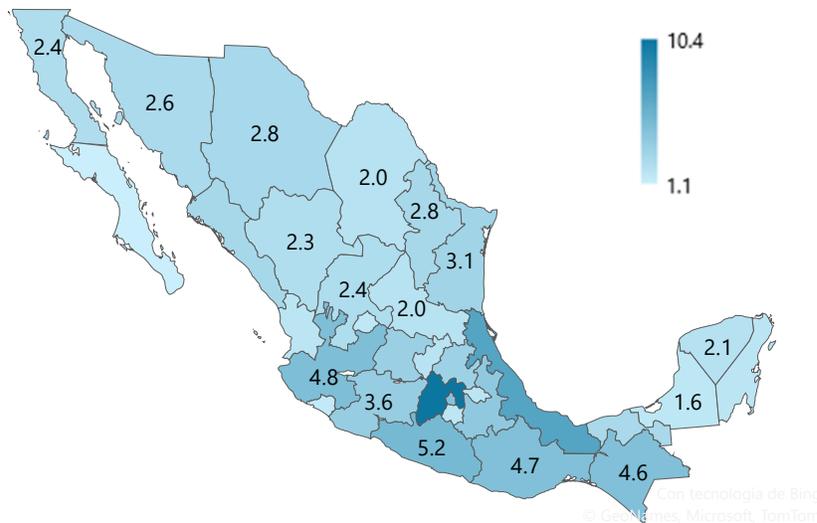
¹ En la LCF se señala como población abierta, sin embargo, se refiere a aquella población que no se encuentra dentro de un régimen de seguridad social y que requiere el acceso a los servicios de salud.

per cápita aceptado, mortalidad, marginación y gasto que se ejerce en población abierta.

En el mapa 1 se presenta la distribución porcentual de los recursos ejercidos del FASSA por entidad federativa en 2023, se observa que:

- La concentración de los recursos del FASSA entre las entidades federativas oscila entre 10.4 y 1.1 %.
- Las entidades que reciben más recursos son el Estado de México (10.4 %), Veracruz (6.9 %) y Guerrero (5.2 %).
- Las entidades que reciben menos recursos son Baja California Sur (1.1 %), Colima (1.4 %) y Aguascalientes (1.6 %).

Mapa 1. Distribución porcentual de los recursos del FASSA por entidad federativa, 2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de Finanzas Públicas de la SHCP.

Al analizar el presupuesto es importante tomar en cuenta el número de habitantes por entidad federativa, ya que permite observar su distribución entre entidades considerando la densidad específica de su población, en ese sentido, para analizar con mayor precisión el presupuesto, se muestra a

continuación la distribución del presupuesto de los recursos del FASSA entre el número de personas con carencia por acceso a la seguridad social por entidad federativa.

En el mapa 2 se presenta la distribución per cápita de los recursos ejercidos del FASSA por entidad federativa en 2023, se observa que:

- La concentración de los recursos per cápita del FASSA entre las entidades federativas oscila entre \$6,617.54 y \$1,106.36.
- Las entidades que reciben más recursos per cápita son Colima (\$6,617.54), Baja California Sur (\$5,433.23) y Aguascalientes (\$4,031.27).
- Las entidades que reciben menos recursos per cápita son Puebla (\$1,106.36), Chiapas (\$1,331.05) y Guanajuato (\$1,370.38).

Mapa 2. Distribución per cápita de los recursos del FASSA por entidad federativa, 2023. Presupuesto ejercido respecto al número de personas con carencia por acceso a la seguridad social



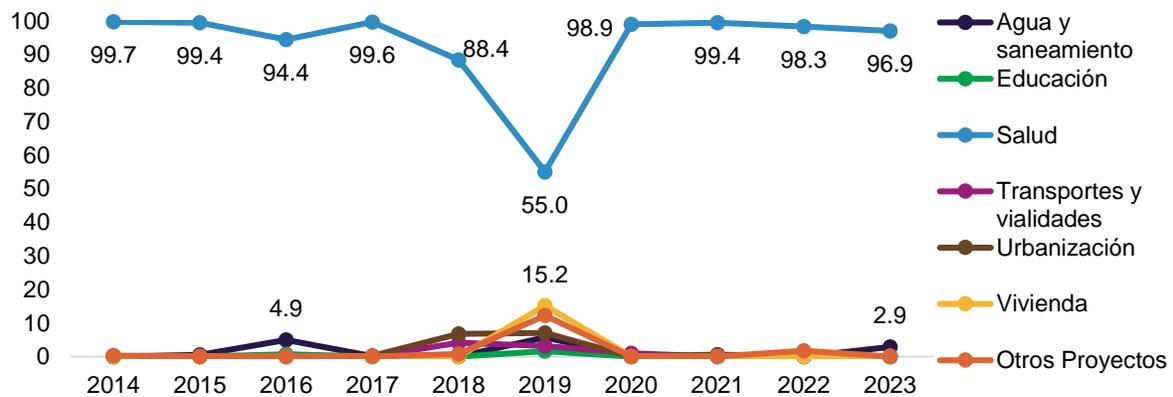
Fuente: elaboración del CONEVAL con datos Finanzas Públicas 2023 y Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP), 2022, a escala estatal.

Proyectos de inversión financiados con recursos del FASSA

Con los recursos del FASSA las entidades federativas pueden financiar proyectos de inversión de construcción, equipamiento, mantenimiento, ampliación y rehabilitación para fortalecer los sistemas estatales y municipales de salud.

Desde 2014, dado el objetivo de gasto del Fondo, las decisiones de las entidades federativas se han orientado a destinar mayor presupuesto del FASSA a los proyectos de inversión de Salud. En 2019 se observa el mayor decremento en proyectos de Salud, y un incremento en proyectos de Vivienda y Otros proyectos². En 2023, se financiaron proyectos de Salud, Agua y saneamiento y Otros proyectos (gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje del presupuesto asignado por clasificación de los proyectos de inversión del FASSA (2014-2023)

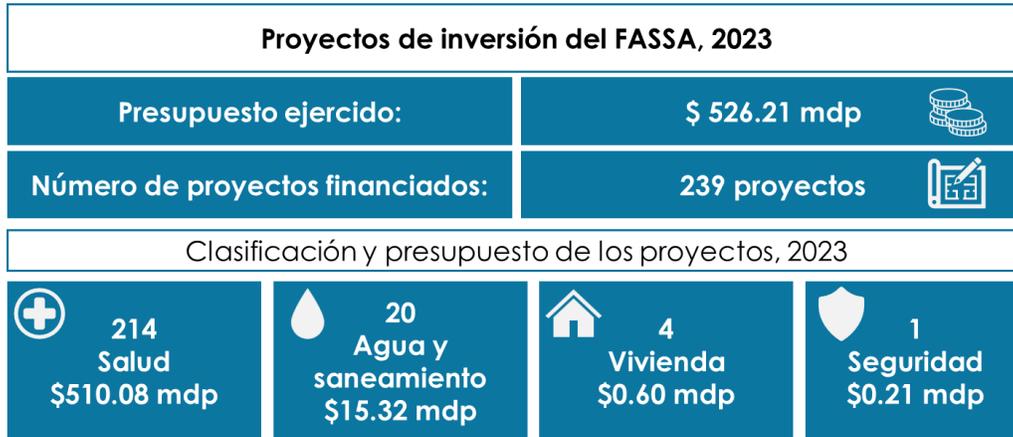


Fuente: elaboración del CONEVAL

En 2023 el FASSA ejerció en proyectos de inversión \$526.21 mdp, equivalentes a 0.43% de su presupuesto total con el cual se financiaron 239 proyectos en diez entidades (figura 1).

² Se agrupan en la categoría Otros proyectos las clasificaciones de asistencia social, comunicaciones, deporte, gastos indirectos, Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM), y seguridad debido a que de manera individual tienen una proporción muy pequeña de presupuesto.

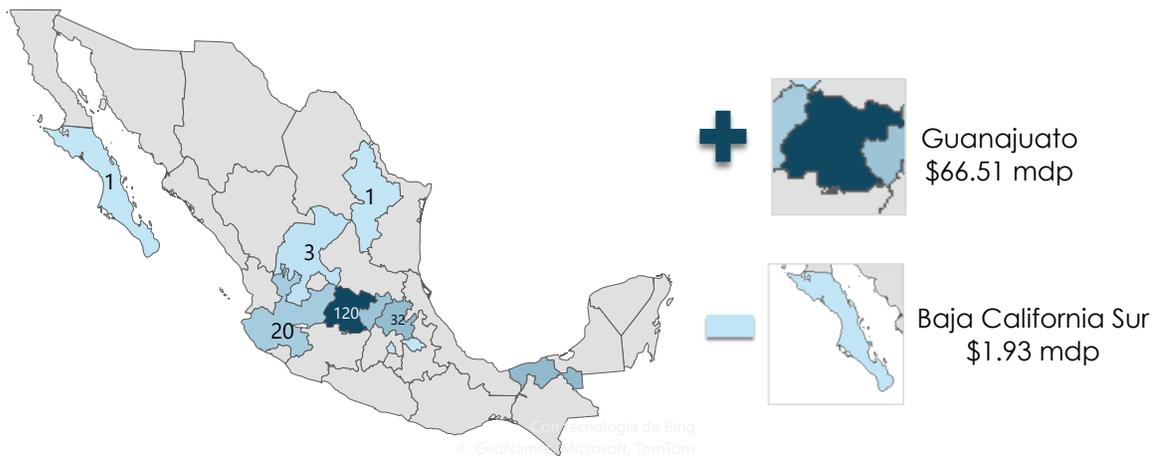
Figura 1. Presupuesto y número de proyectos de inversión por clasificación financiados con recursos del FASSA, 2023



Fuente: elaboración del CONEVAL

De las entidades federativas que financiaron proyectos de inversión, Querétaro fue la entidad que ejerció mayor presupuesto (\$248.96 mdp) en 26 proyectos, y la que ejerció menor presupuesto fue Zacatecas (0.51 mdp) en 3 proyectos. En cuanto al número de proyectos Guanajuato fue la entidad que llevó a cabo mayor cantidad de proyectos de inversión (120) con un presupuesto de \$66.51 mdp, y Baja California Sur fue la entidad que realizó menos proyectos (1) con un presupuesto de \$1.93 mdp (ver mapa 3).

Mapa 3. Número de proyectos financiados con recursos del FASSA



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de Finanzas Públicas de la SHCP.

La figura 2 muestra cómo se distribuyó el presupuesto y el total de proyectos de inversión realizados en el ciclo 2023 en las diez entidades federativas, respecto a la distribución de los proyectos de inversión entre los municipios, destaca que la entidad con mayor porcentaje de municipios con proyectos de inversión es Tabasco (94.1%), lo que quiere decir que se realizaron proyectos en 16 de los 17 municipios, seguido de Guanajuato (76.1%) con 35 de 46 municipios.

Figura 2. Presupuesto y número de proyectos por entidad federativa

Entidad federativa	Presupuesto ejercido (mdp)	Porcentaje del presupuesto	Número de proyectos	Porcentaje	Municipios con proyectos	Porcentaje de municipios
Baja California Sur	1.94	0.4	1	0.4	1	20.0
Ciudad de México	9.07	1.7	1	0.4	1	6.3
Guanajuato	66.51	12.6	120	50.2	35	76.1
Hidalgo	40.03	7.6	32	13.4	19	22.6
Jalisco	15.32	2.9	20	8.4	2	1.6
Nuevo León	95.85	18.2	1	0.4	1	2.0
Querétaro	248.96	47.3	26	10.9	5	27.8
Tabasco	23.84	4.5	34	14.2	16	94.1
Tlaxcala	24.18	4.6	1	0.4	1	1.7
Zacatecas	0.51	0.1	3	1.3	2	3.4
Total general	526.21	100.0	239	100.0	83	

Fuente: elaboración del CONEVAL

A partir del análisis de los proyectos de inversión se realizó un bigrama en el que se incorporan las principales obras y servicios públicos que se llevaron a cabo con recursos del FASSA, se puede observar que la acción que más se realiza es la adquisición de equipamiento en unidades médicas, así como mantenimientos menores a inmuebles (ver figura 3).

Figura 3. Bigrama y nube de palabras de las principales obras y servicios del FASSA



- Adquisición y equipamiento de unidades médicas: 25
- Mantenimiento menor a inmueble: 24
- Adquisición de bienes informáticos licencias uso software: 15

Fuente: elaboración del CONEVAL.

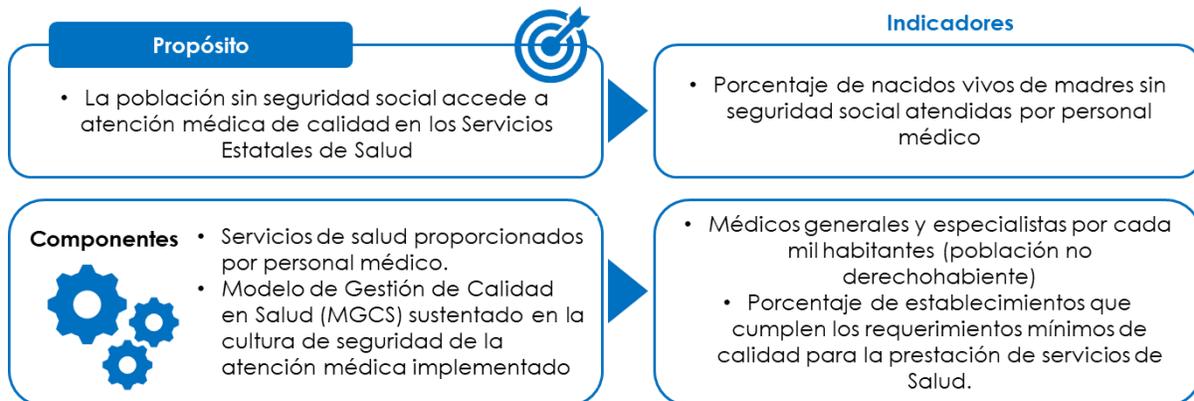
A continuación, se presentan, a modo de ejemplo, el proyecto de mayor y menor presupuesto financiado con recursos del FASSA en 2023:

Ejemplos de proyectos de inversión financiados por FASSA	
<p>Mayor presupuesto</p> <p>Equipamiento de centro de salud en Monterrey, Nuevo León</p> <p>Presupuesto: \$95.84 mdp</p> 	<p>Menor presupuesto</p> <p>“Mantenimiento de inmueble” en Santa Cruz, Guanajuato</p> <p>Presupuesto: \$9,918</p> 

Monitoreo de los indicadores establecidos en la MIR del FASSA

De acuerdo con la MIR del FASSA, su Propósito es que la población sin seguridad social acceda a atención médica de calidad en los Servicios Estatales de Salud. Para lograr su objetivo de Propósito, el FASSA entrega servicios de salud proporcionados por personal médico, y ejecuta el Modelo de Gestión de Calidad en Salud (MGCS) (ver figura 4).

Figura 4. Características generales del FASSA



Fuente: elaboración del CONEVAL

Calidad de los indicadores del FASSA

Para la valoración de la calidad de los indicadores se consideran los contenidos en la MIR del FASSA en su versión 2024, la cual contiene 6 indicadores, asociados a todos los niveles de su MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), que permiten monitorear el logro de sus objetivos. Para esta valoración, el FASSA se clasifica como Destacado.

En promedio, sus indicadores cumplen con la mayoría de los criterios mínimos de calidad, sin embargo, presentan áreas de oportunidad respecto a las metas establecidas, dado que no existe congruencia entre la línea base y el sentido del indicador.

Cumplimiento de Metas Ajustado por Calidad del FASSA

FASSA es el único Fondo con entidades clasificadas en *Destacado*, como se observa en el mapa 4, las 32 entidades reportaron sus metas planeadas y el valor alcanzado de todos sus indicadores. De estas, 9 se clasifican en *Adecuado* y 23 en *Destacado*. La entidad con el CMAC más bajo es Chiapas con un valor de 0.7; por otro lado, 14 entidades presentan un CMAC con valor de 1, el cual es el valor máximo posible.

Mapa 4. CMAC del FASSA por entidad, 2023



Fuente: elaboración del CONEVAL

Si consideramos las ponderaciones de la etapa dos (ver Anexo 1) se observa que a nivel Propósito 21 entidades alcanzaron la ponderación más alta respecto al *porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico*.

A nivel Componentes, 25 entidades alcanzaron la ponderación más alta respecto al número de médicos generales y especialistas por cada mil habitantes (población no derechohabiente), y 22 entidades alcanzaron la ponderación más alta respecto al porcentaje de establecimientos que cumplen los requerimientos mínimos de calidad para la prestación de servicios de Salud.

Principales hallazgos

- Con recursos del FASSA se atienden temáticas relacionadas con el derecho a la salud, ya que contribuye a garantizar el acceso a los servicios de salud estatales a las personas sin seguridad social.
- En 2023 se ejerció un presupuesto de 127,088.20 millones de pesos, lo que representa el 18% del presupuesto total de los Fondos del ámbito social.
- A través de los recursos del FASSA, en 2023, se llevaron a cabo 239 proyectos de inversión de Salud, Agua y saneamiento, Seguridad y Vivienda, con un presupuesto de 526.21 millones de pesos.
- El FASSA es el único Fondo que tiene entidades clasificadas en *Destacado* en el CMAC, sin embargo, presenta áreas de oportunidad respecto al establecimiento de metas, ya que no son congruentes con la línea base y el sentido del indicador.

Referencias

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2024) Transferencia de Recursos del FASSA al IMSS-Bienestar. Ciudad de México: Palacio Legislativo de San Lázaro. Obtenido, de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2024/notacefp0152024.pdf>

Ley de Coordinación Fiscal (LCF). (27 de diciembre de 1978). Última reforma 31 de enero de 2018. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Ley General de Desarrollo Social (LGDS). (20 de enero de 2004). Última reforma 11 de mayo de 2022. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>

Anexo 1. Metodología Cumplimiento de Metas Ajustado por Calidad (CMAC)

Etapa 1: Cumplimiento Bruto (CB)

Se estima para cada uno de los indicadores reportados por cada entidad

$$CB = \frac{\text{Meta alcanzada}}{\text{Meta planeada}}$$

Etapa 2: Ajuste por establecimiento de meta (CEM)

Se realiza un ajuste para evitar que se subestime o sobreestime el cumplimiento de cada indicador bajo las siguientes condiciones:

$$\text{Si } 1.1 < CB < 2.2 \quad \longrightarrow \quad CEM = 2 - \frac{CB}{1.1}$$

$$\text{Si } 0.9 \leq CB \leq 1.1 \quad \longrightarrow \quad CEM = 1$$

$$\text{Si } 0 < CB < 0.9 \quad \longrightarrow \quad CEM = \frac{CB}{0.9}$$

Etapa 3: Ajuste por calidad (CMC)

Se multiplica el "cumplimiento ajustado por el establecimiento de meta" por la calificación ponderada otorgada a cada indicador con base en los criterios de calidad:

$$CMC = (0.2(\text{Claridad}) + 0.4(\text{Adecuación}) + 0.4(\text{Relevancia})) * CEM$$

Etapa 4: Ponderación

Se agrupan los indicadores por Fondo y entidad federativa asignando ponderaciones según el nivel del indicador en la MIR; el CMAC es el resultado de la suma de ambos cocientes.

$$CMAC = \left(\frac{\sum_i CMC_i^P}{\# \text{ Indicadores de Propósito}} * 0.7 \right) + \left(\frac{\sum_j CMC_j^C}{\# \text{ Indicadores de Componentes}} * 0.3 \right)$$

Etapa 5: Clasificación

Se clasifica el cumplimiento de la entidad de acuerdo con los siguientes rangos:

Nivel de CMAC	Rango
Destacado	[0.90, 1.00]
Adecuado	[0.70, 0.90]
Bajo	[0.50, 0.70]
Deficiente	[0.00, 0.50]

Fuente: elaboración del CONEVAL