

Dependencia/Entidad:	Dirección General de Salud
Programa a evaluar:	Programa Mejoramiento del Servicio Público de Panteones
Periodo:	Ejercicio 2018

Apartado	Formulación y Justificación del Programa.
Vertiente	Formulación y Justificación.
Resultado	Análisis de la situación problema y la solución.
Cuestionamiento	C2. ¿Se cuenta con un árbol de problema que de una imagen completa de la situación negativa existente y con un árbol de objetivos donde se presenten en estado positivo las soluciones del problema, y en ambos se permite observar la jerarquía e importancia entre sus elementos?
Hipótesis	<p>H.2.1. El programa cuenta con un análisis (árbol de problema) en el cual se detalle la situación-problema, sus causas y sus efectos.</p> <p>H.2.2. El programa cuenta con un análisis (árbol de objetivos) en el cual se detalle la solución de la situación-problema, sus medios y sus fines.</p> <p>H.2.3. El análisis de la situación-problema y de la solución permite identificar que para cada una de las causas negativas corresponda un medio; para el problema corresponda un objetivo, y que, para cada efecto negativo corresponda un fin.</p>

Deber ser:

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, y en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos; en el artículo 4, establece que se entenderá por el término de armonización: «la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas».

Los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, estipulan lo siguiente: «con la finalidad de definir y establecer las consideraciones en materia de Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), se hace necesario involucrar la Metodología de Marco Lógico dentro del proceso de armonización contable, para la generación periódica de la información financiera sobre el seguimiento, monitoreo y evaluación».

Al respecto, la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala en el artículo 105, lo siguiente: «La contabilidad gubernamental de los sujetos de la Ley se

sujetará a lo previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás disposiciones normativas aplicables en la materia.

Por lo anterior, a efecto de analizar el cumplimiento a las citadas disposiciones y que los entes públicos cuenten con elementos y referencias que permitan armonizar la generación de indicadores para resultados y de desempeño, así como con una base metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios de carácter público, esté **Órgano de Control** consideró para su análisis los «Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico» emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Análisis del equipo evaluador:

La forma más general de plantear una situación-problema es definir los componentes del proceso de cambio que debe operar sobre la situación actual a fin de lograr transformarla hasta la situación potencial.

Al respecto, para formular un programa es necesario identificar, mediante un árbol de problemas, correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos.

El análisis de solución debe permitir describir la situación que se pretende alcanzar cuando se solucionen los problemas detectados en el Árbol del Problema. En este contexto, el Árbol de solución (de objetivos) se construye partiendo del árbol problema, buscando una solución para cada uno de los niveles de dicho árbol y redactándolo de una manera positiva, ya que, al realizar este cambio, las causas de la existencia del problema y los efectos que se generan con éste, pasarán a ser medios de solución y los fines que se persiguen con el logro del objetivo del programa.

Con la finalidad de realizar un análisis de la situación problema y la situación objetivo del **Programa Mejoramiento del Servicio Público de Panteones**, operado por la **Dirección General de Salud**, el equipo evaluador solicitó mediante requerimiento de información número CM/DESCI/0380/2018, de fecha 19 de marzo del 2018,, la información referente al Árbol de Problemas y Árbol de Objetivos de dicho programa; información que fue proporcionada por la **Dirección General de Salud** mediante oficio DGS/166/2018 recibido el 11 de mayo del 2018, y sobre la cual se realizó el siguiente análisis.

Árbol de Problemas del Programa Mejoramiento del Servicio Público de Panteones

Efectos	<p>ES. Disminución de la calidad de vida de los habitantes del municipio de León</p> <p>E1. Pobre autocuidado</p> <p>E2. Existencia de determinantes sociales negativos</p> <p>E3. Presencia de enfermedades infecciosas por vectores y zoonosis</p> <p>E4. Presencia de conductas y hábitos nocivos.</p> <p>E1.1. Presencia de enfermedades prevenibles</p> <p>E2.1. Muertes prematuras, discapacidad y altos costos en la atención médica.</p> <p>E3.1. Enfermedades infecto – contagiosas.</p> <p>E4.1 Desintegración familiar y problemas sociales.</p>
Problema central	Presencia de enfermedades en los habitantes del municipio de León
Causas	<p>C1. Insuficientes recursos y saturación del sistema de salud pública</p> <p>C2. Estilos de vida sedentarios y malos hábitos alimenticios</p> <p>C3. Bajos niveles de bienestar social (pobreza)</p> <p>C4. Entorno social violento y excluyente.</p> <p>C1.1. Servicios de salud saturados</p> <p>C1.2 Insuficiencia en el abasto de medicamentos</p> <p>C2.1 Insuficiente cultura de salud preventiva</p> <p>C2.2 Sedentarismo y obesidad</p> <p>C3.1 Malas condiciones de la vivienda y déficit de servicios básicos</p> <p>C4.1 Problemas de salud psicosocial (Estrés, Depresión y Suicidio)</p> <p>C4.2 Consumo de drogas ilegales, alcohol y tabaco</p>

Árbol de Objetivos del Programa Mejoramiento del Servicio Público de Panteones

Fines	<p>FS. Elevación en la calidad de vida de los habitantes del municipio de León</p> <p>F1. Fomento en el autocuidado activo de la salud.</p> <p>F2. Disminución de determinantes sociales negativos</p> <p>F3. Prevención de la presencia de enfermedades infecciosas por vectores zoonosis</p> <p>F4. Promoción de conductas y hábitos positivos</p> <p>F1.1 Disminución de enfermedades prevenibles</p> <p>F2.1 Disminución en las muertes prematuras, discapacidad y altos costos en la atención médica</p> <p>F3.1 Prevención de enfermedades infecto – contagiosas</p> <p>F4.1 Fomento de la integración familiar.</p>
Objetivo central	Disminución de enfermedades en los habitantes del municipio de León
Medios	<p>M1. Coadyuvar con recursos y disminución de la saturación del sistema de salud pública</p> <p>M2. Modificación a estilos de vida saludables y mejora de hábitos alimenticios</p> <p>M3. Mejora en los niveles de bienestar social</p> <p>M4. Entorno social saludable e incluyente</p> <p>M1.1 Coadyuvar en la mejora de los servicios de salud</p> <p>M1.2 Mejora en la dotación de alimentos</p> <p>M2.1 Elevación de la cultura de la salud preventiva</p> <p>M2.2 Promoción de la activación física y buenos hábitos alimenticios</p> <p>M3.1 Mejora en condiciones higiénicos sanitarios</p> <p>M4.1 Disminución en los problemas de salud psicosocial (estrés, depresión, suicidio)</p> <p>M4.2 Inhibición del consumo de drogas</p>

Fuente: Elaborado por la Dirección de Evaluación del Sistema de Control Interno, con datos de los Árboles de Problemas y Objetivos del Programa Mejoramiento del Servicio Público de Panteones, proporcionados por la Dirección General de Salud mediante oficio DGS/166/2018 recibido el 11 de mayo del 2018.

Una vez que se cuenta con el Árbol de Problemas y el Árbol de objetivos del **Mejoramiento del Servicio Público de Panteones**, el equipo evaluador realizó un análisis de la congruencia entre ambos elementos, esto es, se verificó que existiera relación entre el problema central y la solución (objetivo); los efectos con los fines; y las causas con los medios, resultando el siguiente cuadro comparativo:

Análisis de congruencia entre el Árbol de problemas y el Árbol de Objetivos del Programa Mejoramiento del Servicio Público de Panteones

Árbol de Problemas (-)		Árbol de Objetivos (+)
Efectos	Estatus	Fines
ES. Disminución de la calidad de vida de los habitantes del municipio de León	✗	FS. Elevación en la calidad de vida de los habitantes del municipio de León
E1. Pobre autocuidado	⊖	F1. Fomento en el autocuidado activo de la salud.
E2. Existencia de determinantes sociales negativos	⊖	F2. Disminución de determinantes sociales negativos
E3. Presencia de enfermedades infecciosas por vectores y zoonosis	⊖	F3. Prevención de la presencia de enfermedades infecciosas por vectores zoonosis
E4. Presencia de conductas y hábitos nocivos .	⊖	F4. Promoción de conductas y hábitos positivos
E1.1. Presencia de enfermedades prevenibles	⊖	F1.1 Disminución de enfermedades prevenibles
E2.1. Muertes prematuras , discapacidad y altos costos en la atención médica.	⊖	F2.1 Disminución en las muertes prematuras , discapacidad y altos costos en la atención médica
E3.1. Enfermedades infecto – contagiosas.	⊖	F3.1 Prevención de enfermedades infecto – contagiosas
E4.1 Desintegración familiar y problemas sociales.	⊖	F4.1 Fomento de la integración familiar.
Problema Central	Estatus	Solución a la problemática (objetivo)
Presencia de enfermedades en los habitantes del municipio de León	⊖	Disminución de enfermedades en los habitantes del municipio de León
Causas	Estatus	Medios
C1. Insuficientes recursos y saturación del sistema de salud pública	⊖	M1. Coadyuvar con recursos y disminución de la saturación del sistema de salud pública
C2. Estilos de vida sedentarios y malos hábitos alimenticios	⊖	M2. Modificación a estilos de vida saludables y mejora de hábitos alimenticios
C3. Bajos niveles de bienestar social (pobreza)	⊖	M3. Mejora en los niveles de bienestar social
C4. Entorno social violento y excluyente .	⊖	M4. Entorno social saludable e incluyente
C1.1. Servicios de salud saturados	⊖	M1.1 Coadyuvar en la mejora de los servicios de salud
C1.2 Insuficiencia en el abasto de medicamentos	⊖	M1.2 Mejora en la dotación de alimentos
C2.1 Insuficiente cultura de salud preventiva	⊖	M2.1 Elevación de la cultura de la salud preventiva
C.2.2 Sedentarismo y obesidad	⊖	M2.2 Promoción de la activación física y buenos hábitos alimenticios
C.3.1 Malas condiciones de la vivienda y déficit de servicios básicos	⊖	M3.1 Mejora en condiciones higiénicos sanitarios

C.4.1 Problemas de salud psicosocial (Estrés, Depresión y Suicidio)	⊖	M4.1 Disminución en los problemas de salud psicosocial (estrés, depresión, suicidio)
C.4.2 Consumo de drogas ilegales, alcohol y tabaco	⊖	M4.2 Inhibición del consumo de drogas

Fuente: Elaborado por la Dirección de Evaluación del Sistema de Control Interno, con datos de los Árboles de Problemas y Objetivos del Programa Mejoramiento del Servicio Público de Panteones, proporcionados por la Dirección General de Salud mediante oficio DGS/166/2018 recibido el 11 de mayo del 2018.

- ✓: Existe congruencia entre los datos analizados del Árbol de Problema vs el Árbol de Objetivos.
- ✗: No existe congruencia entre los datos analizados del Árbol de Problema vs el Árbol de Objetivos.
- ⊖: Existe correspondencia parcial entre los datos analizados del árbol de problemas vs el árbol de objetivos.

Resultados de la Evaluación

Derivado del análisis de la congruencia entre el Árbol de problemas y el Árbol de objetivos se obtuvieron los siguientes resultados:

Hipótesis H.2.1. El programa cuenta con un análisis (árbol de problema) en el cual se detalle la situación-problema, sus causas y sus efectos.

Resultado: El programa cuenta con un árbol de problemas en el que se detalla la situación problema – causas y efectos.

Hipótesis H.2.2. El programa cuenta con un análisis (árbol de objetivos) en el cual se detalle la solución de la situación-problema, sus medios y sus fines.

Resultado: El programa cuenta con un árbol de objetivos en el que se detalla la solución de la situación – problema, sus medios y fines.

Hipótesis H.2.3. El análisis de la situación-problema y de la solución permite identificar que para cada una de las causas negativas corresponda un medio; para el problema corresponda un objetivo, y que, para cada efecto negativo corresponda un fin.

Resultado: El análisis de la situación problema y de la solución, no permite identificar claramente que para cada una de las causas negativas corresponde un medio; para el problema un objetivo y para cada efecto negativo corresponde un fin; lo anterior debido a que no se identifica una plena coherencia entre sus elementos, ya que los Fines, Objetivo Central y/o Medios no son el espejo en positivo de los Efectos, Problema Central y/o Causas.

Como ejemplo se pone lo siguiente:

Causas	Medios	Análisis
C1. Insuficientes recursos y saturación del sistema de salud pública	M1. Coadyuvar con recursos y disminución de la saturación del sistema de salud pública	La causa refiere a “Insuficientes recursos y saturación...” , mientras que el medio alude al “Coadyuvar con recursos y disminución de la saturación...” lo que no es el “espejo en positivo” de la causa expresada. Debiendo ser de la siguiente forma: Causa: “Insuficientes recursos y aumento en la saturación...” Efecto: “Suficientes recursos y disminución en la saturación...”
Efectos	Fines	Análisis
E1. Pobre autocuidado.	F1. Fomento en el autocuidado activo de la salud.	El efecto refiere al “Pobre Autocuidado” , en tanto el fin al “Fomento en el autocuidado activo de la salud” . <u>En este caso, no se recomienda utilizar el término “Pobre” ya que su antónimo sería “Rico”, lo que no daría coherencia al efecto.</u> Para ello se recomienda la siguiente redacción: En este caso se sugiere cambiar el termino “Falta” en el efecto por “Insuficiente” .

Por último, se observa tanto en el árbol de problemas la existencia de **3** niveles de **causas**, pero solo **2** de **efectos**; en tanto que en el árbol de objetivos hay **3** niveles de **medios** y solo **2** de **fines**; lo que es inadecuado ya que para cada causa hay un efecto y para cada medio un fin; no obstante, para efectos prácticos se recomienda **incorporar el siguiente nivel en los efectos y fines, o bien eliminar el último nivel de causas y medios.**

Conclusión:

Del análisis realizado a la situación problema y solución del **Programa Mejoramiento de Servicio Público de Panteones**, operado por la **Dirección General de Salud**, se concluye que el programa cuenta con un árbol de problemas y un árbol de objetivos; **sin embargo no existe congruencia total en los mismos**, debido a lo siguiente:

- No existe la misma cantidad de elementos al interior de cada árbol; en el árbol de objetivos hay más causas que efectos; en tanto que en el árbol de objetivos hay más medios que fines.
- Los términos expresados en el Árbol de Objetivos no son el espejo en positivo de lo expresado en el Árbol de Problemas, lo que provoca que no exista coherencia total entre el árbol de problemas y el árbol de objetivos.

Aspecto Susceptible de Mejora núm. 2.

Para que la **Dirección General de Salud** establezca las medidas necesarias a fin de fortalecer y adecuar la integración de los árboles de problemas y objetivos del **Programa Mejoramiento de Servicio Público de Panteones**, para que existan la misma cantidad de elementos al interior de cada uno de ellos y sus términos sean los espejos entre la situación negativa planteada en el árbol de problemas y la situación positiva del árbol de objetivos.

Fecha de elaboración:

1 de junio del 2018

POR PARTE DEL EQUIPO EVALUADOR

Mtro. Martín Millán Soberanes
Director de Evaluación del Sistema de Control Interno

Mtro. Josué Hernández Arrieta
Evaluador