



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Presidente

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Año II

Martes 6 de diciembre de 2016

Sesión 30 Anexo "A"

Mesa Directiva

Presidente

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Vicepresidentes

Dip. María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Dip. Gloria Himelda Félix Niebla

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Dip. Sharon María Teresa Cuenca Ayala

Secretarios

Dip. Raúl Domínguez Rex

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Verónica Delgadillo García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido de la Revolución Democrática

Coordinadores de los Grupos Parlamentarios

Dip. César Octavio Camacho Quiroz
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Revolucionario Institucional

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Acción Nacional

Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Verde Ecologista de México

Dip. Norma Rocío Nahle García
Coordinadora del Grupo Parlamentario de
Movimiento de Regeneración Nacional

Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich
Coordinador del Grupo Parlamentario de
Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario de
Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Encuentro Social



Remítase a las Comisiones de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, para su conocimiento
Diciembre 6 del 2016.

Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional
Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

Oficio Núm. 610/DGEMPS/0494/2016
México DF, a 29 de noviembre de 2016

Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de
Diputados del H. Congreso de la Unión
PRESENTE

Edmundo Bolaños Aguilar
797

Hago referencia al numeral 9 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2016) que establece que las dependencias y entidades podrán realizar evaluaciones complementarias, de acuerdo con sus necesidades e intereses, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño. En este sentido, se llevó a cabo una Evaluación en materia de Diseño del programa E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales" a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), con la finalidad de generar evidencia puntual para retroalimentar el diseño del programa, y con ello, contribuir a la mejora continua del mismo y, adicionalmente, atender un Aspecto Susceptible de Mejora de tipo institucional comprometido por el Instituto.

Al respecto, y de conformidad con el numeral 10 del PAE 2016, así como con los Oficios Núm.610/DGEMPS/0266/2016 y No. VOZ.DGAE.096/16, y con la prórroga otorgada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), mediante el Oficio No. VOZ.DGAE.114/16, me permito enviarle anexo al presente, el Informe Final de la Evaluación de Diseño del programa E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales". Asimismo, se envía un Anexo Complementario, en cumplimiento a la solicitud realizada por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante el Oficio No. 419-A-16-0876, sobre un análisis y valoración sobre la modalidad presupuestaria del programa E003, y sobre el cumplimiento al mandato de este organismo público acerca de la rectoría de la política nacional en favor de las personas adultas mayores. Adicionalmente, se remite la Posición Institucional respectiva.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente

La Directora General

Paloma Merodio Gómez

Paloma Merodio Gómez

Anexos: Disco Compacto con el Informe Final de la Evaluación en materia de Diseño del Programa E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales" 2016, Anexo Complementario, Posición Institucional y Oficio No. VOZ.DGAE.114/16, Oficio No. 419-A-16-0876, Oficio No. VOZ.DGAE.096/16 y Oficio Núm.610/DGEMPS/0266/2016

RECEIVED
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
NOV 30 2016
005513



Evaluación de Diseño Servicios a grupos con necesidades especiales

Secretaría de Desarrollo Social

Instancia Evaluadora:
Ahumada Lobo y Asociados S.A de C.V.



Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción General del Programa (Anexo 1)	6
4. Evaluación	8
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10)	38
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)	39
7. Conclusiones (Anexo 12)	44
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)	46
9. Bibliografía	47

Resumen Ejecutivo

El objetivo general de la evaluación en materia de diseño del Programa E003 de “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” (PSGNE) a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), es proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. El Programa surgió en el año 2002 junto con la creación de dicho Instituto. La realización de la evaluación tiene su principal motivación en atención a una recomendación emitida por la Auditoría Superior de la Federación y un Aspecto Susceptible de Mejora del Programa Anual de Trabajo 2016 del INAPAM. En el documento se incluyen los siguientes apartados: Justificación de la creación y del diseño del Programa; Contribución a las metas y estrategias nacionales; Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; Matriz de Indicadores para Resultados; Presupuesto y rendición de cuentas, y Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

El problema que el PSGNE busca resolver está documentado e identificado en el Diagnóstico como el: “insuficiente desarrollo integral de las personas adultas mayores en México”; sin embargo, la definición del problema es inadecuada con relación al objeto o función del Programa puesto que el “desarrollo humano integral” es un objetivo superior de desarrollo social y por tanto rebasa el control del mismo. La Población Potencial (PP) se define como las “personas adultas mayores en México”, entendiéndose por adultos mayores a aquellos que cuentan 60 años o más domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional puesto que éstas presentan condiciones específicas que afectan su desarrollo humano integral, mismo que se agrava conforme avanza la edad. El Diagnóstico del Programa no establece un plazo para la revisión y actualización de su problema y PP, lo cual no permite conocer cómo evolucionan.

El Diagnóstico del Programa fue realizado en marzo del 2015 y tras su valoración es posible señalar que presenta grandes áreas de mejora en su contenido. En dicho documento se identifican como causas del problema: a) crecimiento de la población de más de 60 años (transición demográfica); b) Personas Adultas Mayores (PAM) en situación de exclusión social; c) limitado ejercicio de los derechos sociales de las PAM; y d) caída de los ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral. Y como principales efectos: a) disminución en la calidad de vida; b) elevadas tasas de pobreza entre las PAM; y c) dependencia funcional de terceros.

El Programa ofrece nueve servicios, que son: Tarjeta INAPAM, Asesoría Jurídica, Centro de Atención Integral (CAI), Vinculación Productiva, Centros Culturales, Clínica de la Memoria, Clubes INAPAM, Albergues y Residencias Diurnas, los cuales cuentan con un referente empírico en los distintos modelos de atención implementados en México a partir de finales de la década de los setenta. Además, el Diagnóstico contiene elementos teóricos sobre la caracterización del problema que busca atender el Programa con un enfoque de atención más integral; que parte de los problemas formulados desde la perspectiva del envejecimiento poblacional, el curso de vida y de los derechos humanos.

Análisis de la contribución del Programa a las metas y estrategias nacionales

El Propósito del PSGNE se encuentra vinculado directamente con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS) en su Objetivo 4, “Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante políticas específicas para personas jóvenes, adultas mayores, con discapacidad y en situación de violencia de género”, particularmente en su estrategia 4.2 “Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores” Sin embargo dicha vinculación entre el PSDS, y el Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa no es explícita en ningún documento. Además, es necesario mejorar la vinculación de los indicadores de resultados del Programa con las metas del PSDS.

El INAPAM se encuentra sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) e institucionalmente cuentan con objetivos vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) en su estrategia 2.2.2 “Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida poblacional” de la Meta 2 “México Incluyente”. Además, el mismo objetivo del PSDS tiene relación con la estrategia transversal “Perspectiva de Género” del PND. Respecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Propósito del Programa contribuye de manera indirecta al cumplimiento de los objetivos 1 y 3.

Análisis de la Población Potencial, Población Objetivo y mecanismos de elegibilidad

La PP es identificada por el Programa en su Diagnóstico como “las personas adultas mayores en México”. La Población Objetivo (PO) se define como “todas aquellas PAM que cuentan con credencial del INAPAM” y se agrega que “estas personas representan el subconjunto de la población potencial que, de manera voluntaria, se han acercado al Instituto para solicitar su apoyo”. Ambas definiciones cuentan con unidad de medida y están cuantificadas mediante una metodología y sus respectivas fuentes de información. Sin embargo, se considera que la definición de la PO que presenta el Programa es incorrecta, ya que corresponde sólo a la población atendida de uno de los nueve servicios, dado que la credencialización es parte del conjunto de servicios que proporciona el Instituto a través del Programa. Además, para definir la PO el mismo Diagnóstico señala la importancia de considerar la capacidad operativa del programa para atender a la población que presenta el problema. Partiendo del punto anterior, la PO vigente, estimada en 11.4 millones de PAM en 2014, no considera la capacidad de atención y la demanda de la población con respecto a los otros ocho servicios y sus criterios de atención.

Asimismo, el Programa no cuenta con información sistematizada para conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes, mecanismos de focalización que permitan identificar a la PO y una estrategia de cobertura para atenderla.

De los nueve servicios, siete cuentan con procedimientos estandarizados para la selección de beneficiarios en los documentos del Programa. Además, éste cuenta con procedimientos definidos para recibir, registrar y dar trámite para siete de sus nueve servicios.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

Los procedimientos para otorgar los apoyos del Programa a sus beneficiarios están definidos para siete de los nueve servicios que ofrece. El Programa no cuenta con un Padrón de Beneficiarios único que permita conocer quiénes reciben los apoyos del mismo. No obstante, el Programa cuenta con registros en diferentes formatos (texto, Excel, Word) de información de los usuarios de la Tarjeta INAPAM, los Centros Culturales, Residencias Diurnas, Albergues, el CAI y la Clínica de la Memoria que, si bien están parcialmente sistematizados, no se encuentran estandarizados entre ellos.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La MIR contiene además de Fin y Propósito, dos Componentes y cuatro Actividades, de los que existen 12 indicadores: uno de Fin, uno de Propósito, cuatro de Componente y seis de Actividad. El Fin cuenta con un resumen narrativo que no es claro con relación a la contribución directa que el Programa pretende hacer al objetivo superior, en términos del acceso equitativo al ejercicio de los derechos sociales, tal y como se plantea en el árbol del problema del Diagnóstico. Empero, el objetivo cumple con ser superior puesto que no se puede esperar que su logro “sociedad igualitaria” se cumpla únicamente con la contribución del logro del Propósito del Programa. Además, el logro del Fin está planteado de forma que los operadores del Programa no lo controlan e incluye un solo objetivo. Cuenta con un indicador que es no es relevante, monitoreable, adecuado ni económico.

Concerniente al Propósito, su resumen narrativo no está redactado como una situación alcanzada, además de no incluir a la PO y contener el elemento de “políticas”, el cual rebasa el alcance de un Programa tipo E. Asimismo, no es posible establecer que el Propósito es consecuencia directa de sus componentes en conjunto con sus respectivos supuestos. En cuanto al indicador de este nivel, no es relevante puesto que no permite determinar de qué manera los esfuerzos del Programa contribuyen al desarrollo humano integral de las PAM; no es monitoreable ya que uno de los medios de verificación que utiliza no arroja los datos suficientes que permitan replicar el cálculo; no es adecuado porque no permite medir el desempeño del Programa en este nivel de la MIR como resultado de la provisión de sus nueve servicios. En vista de que el indicador no es relevante, adecuado ni monitoreable, tampoco puede considerarse que sea económico. Por su parte, los Componentes y sus indicadores no reflejan los nueve servicios provistos por el programa y sus actividades correspondientes.

Las fichas técnicas de los indicadores, pese a contar con las características requeridas en el formato para el vaciado de información, presentan limitaciones y carencias a nivel de diseño, focalización y planeación. Finalmente, ninguno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación de la MIR cuenta con medios de verificación que permitan reproducir el cálculo de los indicadores, por lo que no puede afirmarse que sean suficientes. Asimismo, los indicadores no permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo en cada nivel.

Presupuesto y rendición de cuentas

El Programa cuenta en el ejercicio fiscal 2016 con \$334,213,419.60. La información presupuestal otorgada por el Programa permite desglosar por capítulo y partida su gasto. Dicha información sí permite identificar los gastos de operación y los de mantenimiento. Por otro lado, al carecer de un Padrón de Beneficiarios único y actualizado de todos los servicios, no es posible estimar el gasto unitario. Además, el INAPAM lleva a cabo acciones que son cuestiones de política y rectoría con el presupuesto del Programa E003, que no forman parte de un programa de tipo E referente a la provisión de servicios y que disminuyen la probabilidad del logro de sus objetivos.

Los documentos normativos e información de orientación están disponibles para el público en general en el sitio web del INAPAM (<http://www.inapam.gob.mx/>), sin embargo, los primeros no son de fácil acceso ya que están a más de tres clics, mientras que la información de orientación se encuentra de forma directa (a menos de 3 clics). Los resultados del Programa no están disponibles.

El INAPAM no cuenta con modificaciones de respuestas a partir de recursos de revisión presentados en el año 2016 ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El Programa no cuenta con procedimientos sobre la ejecución y/o verificación de las acciones que el Programa otorga en forma de servicios.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

El Programa presenta posibles coincidencias y/o complementariedades con múltiples programas a nivel federal, tales como el Programa de Pensión para Adultos Mayores de la SEDESOL, las acciones de "Asesoría Jurídica en Materia Familiar" y las de los "Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Gerontológica" del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) entre otros, en el marco del fomento del desarrollo humano integral de las PAM. Por otra parte, a nivel estatal se identifican 36 acciones de desarrollo social que pueden presentar posibles coincidencias y/o complementariedades con el Programa E003.

Introducción

La presente evaluación se realiza en atención a los Términos de Referencia establecidos por el INAPAM, con base en los lineamientos emitidos por el CONEVAL, para la Evaluación en materia de Diseño 2016 del Programa E003 Servicios a Grupos con Necesidades Especiales.

La evaluación de diseño es un instrumento idóneo para determinar si los programas responden adecuadamente al problema que se busca atender; que las acciones que ejecutan responden y dan solución a las causas que lo originan; que están alineados con los objetivos sectoriales y nacionales; que identifican correctamente a sus poblaciones potencial y objetivo; que cuantifican la magnitud del problema para establecer una estrategia de cobertura y que están correctamente dirigidas a la población que presenta el problema. Parte fundamental de la evaluación es ponderar, por un lado, si la Matriz de Indicadores para Resultados es congruente con el problema y los objetivos planteados y, por el otro, si contiene los indicadores pertinentes para dar seguimiento al Programa y valorar sus logros. En ese mismo sentido, se explora la normativa que guía las acciones que desarrolla, y los mecanismos de recolección de información, selección y priorización de la PO; también, se revisan los procedimientos observando que estén estandarizados y sistematizados para atender de manera ordenada a los beneficiarios. Adicionalmente, se indaga sobre el sistema informático que ha instrumentado para procesar información y del cual deriva el Padrón de Beneficiarios. Finalmente, la evaluación de Diseño debe dar cuenta de que los recursos disponibles se canalicen de manera transparente y que existan medios para que la población verifique cómo se ha ejecutado el gasto público.

El INAPAM reconoce la relevancia de la valoración del Programa, por lo cual, ha facilitado los medios para que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático. Cabe destacar la buena disposición de los funcionarios de las áreas responsables para compartir la información y apoyar la realización de esta evaluación, que se efectuó con base en un análisis de gabinete y reuniones de trabajo con funcionarios del INAPAM.

El documento contiene las respuestas a 30 preguntas organizadas en siete apartados: i) Justificación de la creación y del diseño del programa; ii) Contribución a las metas y estrategias nacionales; iii) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; iv) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; v) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), vi) Presupuesto y rendición de cuentas, y vii) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Además, se incluye un resumen ejecutivo, la valoración del diseño del Programa, conclusiones y 14 Anexos; entre los que están la Descripción General del Programa, la Propuesta de MIR y el Análisis de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, con sus respectivas recomendaciones.

A petición del INAPAM, que respondiendo a la solicitud de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de realizar un análisis y valoración sobre la modalidad presupuestaria del programa E003, y sobre el cumplimiento al mandato de este organismo público acerca de la rectoría de la política nacional en favor de las Personas Adultas Mayores, se realiza un estudio adicional para revisar la factibilidad de que por medio de un nuevo programa presupuestario este Instituto lleve a cabo labores en materia de coordinación y rectoría sobre las políticas públicas dirigidas hacia los adultos mayores, que incluyen, entre otras acciones, las de coordinación interinstitucional, capacitación e investigación, y registro y vigilancia a centros de atención para las Personas Adultas Mayores.

Descripción General del Programa (Anexo 1)

1. Identificación del programa: El “Programa de Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” (clave E003), administrado por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) e inició sus operaciones en el año 2002 derivado de la creación de dicho Instituto.

2. Problema o necesidad que pretende atender el programa: El problema que el Programa pretende atender se define en el Diagnóstico y es: “insuficiente desarrollo integral de las personas adultas mayores en México”, entendiéndose por desarrollo humano integral como el proceso tendiente a brindar a las PAM empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida.

3. Metas y objetivos nacionales a los que se vincula: el Programa contribuye al cumplimiento de la Meta 2 “México Incluyente” del PND 2013-2018, que en su objetivo 2.2 contempla “Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, y en su estrategia 2.2.2 propone “Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida poblacional”; al objetivo 4 del PSDS 2013-2018, que plantea “Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante políticas específicas para personas jóvenes, adultas mayores, con discapacidad y en situación de violencia de género”; y que en su estrategia 4.2 plantea “Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”.

4. Descripción de los objetivos del Programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece: El Objetivo General del Programa de acuerdo al Segundo Informe Trimestral de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 - Desarrollo Social- presentado por la SEDESOL es “Contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social de las personas adultas mayores mediante acciones que protejan el ejercicio de sus derechos mediante políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral”, que corresponde al nivel de Fin de la MIR. En el caso del Propósito, la MIR señala el siguiente: “Las personas adultas mayores se benefician de políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral”.

Los servicios que ofrece el Programa son:

- Tarjeta INAPAM: Se expiden tarjetas a las PAM para que gocen de los beneficios que resulten de las disposiciones de la LDPAM y de los ordenamientos jurídicos aplicables, de acuerdo al artículo 28, fracción XIX de la Ley. Asimismo, se establecen convenios de concertación con empresas y ofertantes de servicios profesionales que representen un apoyo en la economía de las PAM, ya que contribuyen a disminuir los gastos que en la adquisición de algún bien o servicio; se pueden agrupar en los siguientes rubros: alimentación; asesoría y servicios legales; educación, recreación y cultura; salud; transporte; y vestido y hogar.

- Asesoría Jurídica: Tiene como objeto proporcionar a las PAM, asesoría y orientación jurídica gratuita para resolver los problemas legales que planteen y, en su caso, canalizarlos a otras instancias para que sean atendidos y/o representados y no dejarlos en estado de indefensión jurídica.

- Centro de Atención Integral (CAI): Se prestan servicios médicos integrales y de gabinete a través de una perspectiva multi e interdisciplinaria para propiciar un envejecimiento saludable en el entorno familiar. Los servicios que se brindan son consulta médica general, cardiología, dermatología, reumatología, ginecología, ortopedia, otorrinolaringología, audiología, geriatría, odontología, optometría, nutrición, psicología, servicios de gabinete (electrocardiografía, ultrasonido, rayos X, audiometría) y laboratorio clínico.

- Vinculación Productiva: Se realizan las siguientes actividades: eventos de sensibilización al sector empresarial y público, que consisten en exponer la situación laboral de las PAM para difundir los beneficios sustantivos de incluir PAM en sus plantillas laborales; se han generado la adaptación de Perfiles Labores en conjunto con las nuevas empresas que se agregan al catálogo para coordinar la vinculación y finalmente la colocación exitosa de la PAM en un puesto laboral.

- Centros Culturales: Constituyen una alternativa de formación y desarrollo humano donde se imparten materias y talleres a través de un sistema formal de enseñanza flexible y acorde con las necesidades de aprendizaje de las PAM. Son lugares donde se puede utilizar productivamente el tiempo libre; realizar actividades de enseñanza, culturales y recreativas; y al mismo tiempo, mantener, incrementar y fortalecer sus redes sociales; así como mejorar su bienestar biopsicosocial. Otros servicios son consulta médica, atención psicológica individual y grupal y reactivación física. Adicionalmente, se ofrecieron servicios para la ocupación del tiempo libre, cuyo principal objetivo es implementar alternativas de adiestramiento en la producción de artículos de diversa índole, para el autoconsumo o la producción a pequeña escala con los cuales además de ocupar su tiempo libre puedan obtener un ingreso, a través de la implementación de talleres de oficios, artesanía, artes plásticas y computación.

- Clínica de la Memoria: Brinda con diagnóstico y seguimiento a pacientes con deterioro cognitivo, (demencia). A través de la consulta externa se realizan evaluaciones para orientar a los familiares y estimular las habilidades de los pacientes

- Clubes: Son centros destinados a la convivencia y recreación para las PAM donde tienen la oportunidad de realizar

diversas actividades, fomentando así actitudes de autosuficiencia y participación activa en la sociedad. Los servicios que se ofrecen a población general base son la promoción y organización de grupos comunitarios, así como la gestión de apoyos de instituciones y grupos que se encuentran dentro de la propia comunidad para otorgar actividades de corte educativo, cultural, social, además de impulsar la participación de las personas adultas mayores en actividades de auto organización que promuevan su bienestar y el de su comunidad, contribuye para promover su revaloración y reconocimiento social.

- Albergues: Son centros donde se da atención de manera integral, las 24 horas del día, los 365 días del año, a las PAM que requieren servicios de estancia prolongada, para favorecer su bienestar.

- Residencias de Día: Son centros que atienden a personas de 60 años de edad y más que por su situación de vulnerabilidad no pueden permanecer solas en sus domicilios y requieren de atención integral especializada para su seguridad, salud y bienestar.

5. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida: La Población Potencial del programa se define como “las personas adultas mayores en México” y, para el año 2014 de acuerdo con proyecciones de CONAPO, se cuantifica en 11,668,432 PAM. Además, la Población Objetivo se identifica como “todas aquellas PAM que cuentan con credencial del INAPAM”. La proyección de dicha población para el año 2016 es de 11,664,995 PAM. No se tiene identificada ni cuantificada a la Población Atendida en un padrón único de beneficiarios.

6. Cobertura y mecanismos de focalización: Existen esfuerzos del INAPAM en toda la República Mexicana, mediante la representatividad del mismo en las delegaciones estatales de SEDESOL. Sin embargo, la mayoría de los servicios tienen presencia dominante en la Ciudad de México (a excepción de los Clubes). Además, se tiene como meta anual el afiliarse (otorgar la Tarjeta INAPAM) al 80% de las personas que entran al grupo de las PAM. El mecanismo de focalización del Programa se da por autoselección de la población potencial que de forma voluntaria solicita los servicios.

7. Presupuesto autorizado: Para el ejercicio fiscal 2016 el Programa cuenta con un presupuesto modificado en el PEF de \$334,213,419.60.

8. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes: A nivel de Fin, se cuenta con un indicador “Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos”, el cual no cuenta con meta en su MIR o ficha técnica; sin embargo, ésta se encuentra en el PSDS y es de 49.5% esperado para el 2018. Por otra parte, a nivel de Componente, se cuenta con el indicador “Porcentaje de personas adultas mayores que hacen uso de los servicios y acciones que brinda el programa”, con una meta de 1.61%. En tanto, a nivel de componente se tienen los siguientes 4 indicadores con sus respectivas metas 1) Servicios otorgados a las personas adultas mayores en el Centro de Atención Integral del INAPAM, con una meta de 46,625 servicios; 2) Promedio de servicios otorgados a personas adultas mayores a través de las delegaciones estatales del INAPAM, con una meta del 7.6%; 3) Porcentaje de municipios donde opera al menos un Club de la tercera edad con una meta de 15.47%; y 4) Porcentaje de incorporación de personas adultas mayores a la vida laboral, que tiene como meta 83.34%.

9. Valoración del Diseño del Programa respecto a la atención del Problema o necesidad: El Diagnóstico que identifica el problema está incompleto, sin objetivos, alternativas y propuesta de MIR. Asimismo, la PO es errónea, se desconoce la demanda total de los servicios y los mecanismos de elegibilidad son deficientes. No hay un padrón único de beneficiarios, lineamientos operativos y falta documentación sobre los mecanismos de atención para algunos servicios. La lógica vertical y horizontal de la MIR es deficiente, y los indicadores y medios de verificación no son adecuados.

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y ° El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Programa E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), es un programa de Prestación de Servicios Públicos con funciones de desarrollo social que busca atender los derechos para el desarrollo social, cultural y humano de la población (Unidad de Política y Control Presupuestario-SHCP, 2016). Además, busca resolver siguiente problema: “insuficiente desarrollo integral de las personas adultas mayores en México”, que está formulado como una situación negativa que puede ser revertida y que se explica en el Diagnóstico del Programa. El problema es congruente con el artículo 25 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) que define desarrollo humano integral como “el proceso tendiente a brindar a las personas adultas mayores empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente” (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2002).

Pese a lo anterior, la definición del problema es inadecuada con relación al objeto del Programa ya que el “desarrollo humano integral” es un objetivo superior que rebasa su control. Visto de otra forma, el problema puede ser adecuado para el INAPAM, mas no para el Programa. Además, el Diagnóstico identifica a las “personas adultas mayores en México”, entendiéndose por adultos mayores a aquellos que cuentan 60 años o más domiciliadas o en tránsito en territorio nacional, como el grupo que presenta el problema ya que tienen condiciones que afectan su desarrollo humano integral, mismo que se agrava con la edad. Sobre la definición del problema, ésta puede mejorarse para precisarla más. Para ello se propone utilizar los conceptos de vulnerabilidad y de derechos sociales de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que en su artículo 5, fracción VI define a grupos vulnerables como “Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar” y en su artículo 6 establece que “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)” (DOF, 2004) para su medición multidimensional de la pobreza; así como el concepto de grupos vulnerables de la Ley de Asistencia Social que en su artículo 4 establece que “Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar y con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente: V. Personas adultas mayores: a) En desamparo, marginación o sujetos a maltrato; b) Con discapacidad, o c) Que ejerzan la patria potestad”. Considerando lo anterior, una propuesta del problema sería: “insuficiencia de acciones públicas en la totalidad del territorio nacional para promover el ejercicio de los derechos sociales y la inclusión social de las personas adultas mayores”, el cual especifica el alcance del programa en términos de los servicios que provee y de los derechos establecidos en la CPEUM y las Leyes que definen el concepto de desarrollo humano integral y vulnerabilidad o grupos vulnerables.

La definición del problema en el Diagnóstico no considera una perspectiva de género, ya que no hace énfasis en ninguno de ellos. Empero, el Diagnóstico sí presenta una caracterización por género de la población que tiene el problema. Ni en el Diagnóstico ni en algún otro documento normativo se establece plazo para la revisión y actualización del problema.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El árbol del problema del Diagnóstico señala como principales causas: a) crecimiento de la población de más de 60 años (transición demográfica), que provoca un aumento de la demanda de servicios en el corto y mediano plazo y se topa con una oferta limitada que genera brechas de acceso a servicios de salud, actividad física, ocupación, empleo y asistencia; b) PAM en situación de exclusión social, derivado del abandono social y autoaislamiento que enfrentan éstas, debido a la falta de reconocimiento en la sociedad. A las PAM se les impide o excluye de los sistemas de protección social, la participación de actividades comunes, es silenciada por medio de la discriminación, a raíz de discapacidad física derivada de la edad y la salud, de la disminución de su capacidad para mantenerse en el mercado laboral, la pérdida de roles y el abandono por falta de reconocimiento social; c) limitado ejercicio de los derechos sociales de las PAM dado por las elevadas tasas de vulnerabilidad por carencias sociales. Existen altas tasas de vulnerabilidad por carencias sociales entre las PAM, en el que 7 de cada 10 PAM presentan al menos una carencia social entre las que destacan rezago educativo, acceso a servicios de salud y acceso a seguridad social; y d) caída de los ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral originada por la insuficiencia en la cobertura del sistema de jubilaciones, así como de la alta proporción de PAM que requiere seguir trabajando. A pesar de existir programas no contributivos, sus apoyos son mínimos, necesitan una gran inversión y no se consideran sostenibles. Los principales efectos presentados son: a) disminución en la calidad de vida; b) elevadas tasas de pobreza entre las PAM; y c) dependencia funcional de terceros. Todas las causas y los efectos están sustentados con evidencia estadística de fuentes oficiales nacionales, internacionales, así como con estudios sobre la disminución de la calidad de vida de las PAM como los de Hernández (2002), González Ceinos (2001) y Sales Heredia (2012). Cabe señalar que el árbol del problema explica el problema del “insuficiente desarrollo integral de las PAM”, que a consideración del equipo evaluador es imprecisa, como se argumentó en la pregunta 1. Asimismo, en el árbol del problema no se identifican las causas relacionadas con la insuficiencia de servicios y sus efectos con relación al objetivo o servicios que provee el Programa. La definición de la Población Potencial (PP) se precisa en el Diagnóstico y es “las personas adultas mayores de México”. Con base en este documento, la PP estimada es de 11,669,432 de PAM al año 2014, de acuerdo con las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO), misma que territorialmente se distribuye en las 32 entidades federativas (SEDESOL, 2015, pág. 68). Además, presenta su cuantificación y características como pobreza, carencias y discapacidad. Cabe mencionar, que si bien el Diagnóstico señala la actualización de la PP conforme a la periodicidad de publicación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH 2012), esto es erróneo puesto que la PP se calcula con las proyecciones de CONAPO, por lo que debería revisarse conforme a los plazos de actualización de esta fuente. Finalmente, el documento señala que se actualizará si es necesario para fundamentar las ampliaciones sustantivas en la cobertura o modificaciones en el diseño, sin indicar fechas ni una periodicidad. El equipo evaluador considera conveniente revisar el Diagnóstico en su árbol del problema, las definiciones y cuantificación de la PP y la Población Objetivo (PO) y mejorar su contenido, puesto que no cuenta con un árbol de objetivos, justificación teórica o empírica suficiente de las intervenciones, así como un análisis de alternativas e involucrados.

Respecto a las fuentes para la cuantificación y caracterización de la PP y la PO se recomienda que se precise nombre y periodicidad del medio de verificación para la cuantificación, así como para la caracterización en caso de ser distintos. Referente a establecer fechas de actualización, se sugiere revisar el documento “Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos” del CONEVAL.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada no es consistente con el diagnóstico del problema.

Justificación:

El Programa ofrece 9 servicios, precisados en su sitio web (INAPAM, 2016) y su Programa Anual de Trabajo 2016 (PAT) y son: Tarjeta INAPAM (identificación para los servicios del Programa y beneficios de convenios que hace el INAPAM), Asesoría Jurídica (en materia familiar, civil, de arrendamiento u otro trámite), Centro de Atención Integral (servicio médico especializado), Vinculación Productiva (promoción de empleos y voluntariados pagados), Centros Culturales (actividades deportivas, culturales, recreativas y educativas), Clínica de la Memoria (atención a PAM con demencia), Clubes (espacios comunitarios con actividades para socializar), Albergues y Residencias Diurnas (estancia permanente o temporal, alimentación, supervisión geriátrica, terapia ocupacional). Los servicios están limitados geográficamente, lo cual confina su impacto. Por una parte, la intervención del Programa tiene un referente empírico en el documento “Modelos de atención gerontológicos”, sobre los modelos de atención en México a partir de la década de los setenta con el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN) (INAPAM, 2012). Esta institución se creó para atender las demandas de las PAM para mejorar su bienestar. Este modelo consistió en dar una credencial para identificarse y obtener descuentos en varios servicios. Entre las primeras acciones que se brindaron estuvieron la atención médica, la promoción de actividades manuales, culturales y recreativas, además de firmarse los primeros convenios a favor de las PAM. En el año 2002, el INSEN vivió cambios hasta crearse el INAPAM, integrando la experiencia anterior con un enfoque centrado en el desarrollo social y no sólo en salud. (INAPAM, 2012). En el caso de la tarjeta INAPAM, la justificación de este servicio parte de la LDPAM, que señala en su artículo 28 fracción XIX que es facultad del INAPAM “Expedir credenciales de afiliación a las personas adultas mayores con el fin de que gocen de beneficios que resulten de las disposiciones de la presente Ley y de otros ordenamientos jurídicos aplicables”. Empero, el sustento no cuenta con elementos sobre la eficacia de las intervenciones en el tiempo. Además, la tarjeta INAPAM se usa como requisito para obtener los servicios del programa, que contraviene principios constitucionales relacionados con el ejercicio pleno de los derechos de las personas y, por ende, de las propias PAM (ej. derecho a la protección de la salud, acceso a la cultura, cultura física, entre otros). Por otra parte, el Diagnóstico tiene elementos teóricos de la caracterización del problema que busca atender el Programa con un enfoque de atención integral desde la perspectiva del envejecimiento poblacional, el curso de vida y los derechos humanos. Con relación a éstos, se explicita el fundamento de las acciones realizadas considerando los “Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad” que afianzan los compromisos internacionales para el desarrollo de políticas con este enfoque. Además, el Programa tiene el documento “Agenda del Consejo de Coordinación Interinstitucional sobre el Tema de Adultos Mayores” (SEDESOL, 2008), que refleja los resultados de la 2ª Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y la documentación derivada de ésta, como la “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (ONU, 2002), en la que se presentan recomendaciones de políticas a las PAM. Empero, estos documentos no se han actualizado, por lo que se sugiere que se revisen para analizar si el Programa refleja las recomendaciones vigentes sobre el tema. El Diagnóstico no desarrolla elementos teóricos o empíricos que justifiquen cada una de las intervenciones. Sólo identifica un estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre septiembre de 2006 y abril de 2007, en el que se establecieron recomendaciones para propiciar un entorno más amigable para las PAM en temas como participación social, vivienda, transporte, espacios abiertos e infraestructura, mismas que establecen referentes para el diseño de intervenciones que respondan a las necesidades de las PAM. Finalmente, ni el Diagnóstico u otro documento del Programa presentan un análisis de las alternativas para atender el problema, por lo que no se puede concluir que las intervenciones del Programa sean las más eficaces, y por tanto se sugiere revisar y actualizar el Diagnóstico para agregar el análisis y justificación de este tipo de intervenciones, conforme a lo establecido en el numeral vigésimo primero de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y a los “Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos” del CONEVAL, utilizados por el equipo evaluador para realizar el análisis.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

- a) **Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.**
- b) **El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y ° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.

Justificación:

Los vínculos entre el Programa de Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (PSGNE) y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS) se encuentran documentados en el PAT (INAPAM, 2016). No obstante, si bien el PAT hace la vinculación del Programa con el PSDS, este documento no la hace explícita con el Propósito de la MIR del Programa, que es “Las personas adultas mayores se benefician de políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral” (INAPAM, 2016). Sin embargo, el PAT si precisa que el Programa se vincula con el Objetivo 4 del PSDS “Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante políticas específicas para personas jóvenes, adultas mayores, con discapacidad y en situación de violencia de género” (Gobierno de la República, 2013, pág. 51), en lo referente a la población que tiene como objetivo el Programa del INAPAM que son las PAM. Dicho objetivo del PSDS, en su estrategia 4.2 “Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”, encuentra un vínculo directo con el PSGNE y el Propósito establecido en su MIR. Asimismo, se advierte que el PAT del Programa E003 contiene acciones de política y rectoría, fuera del ámbito programático presupuestal de un programa tipo E de provisión de servicios, tales como las de coordinación interinstitucional, capacitación e investigación, y registro y vigilancia a centros de atención para las personas adultas mayores; por lo que se estima que dichas labores deben reubicarse en otro Programa Presupuestal tipo P para el INAPAM, puesto que actualmente éstas se realizan con recursos del Programa E003 y reducen las probabilidades de logro de sus objetivos.

De igual manera, el PAT señala que el indicador del PSDS sobre el que incide el INAPAM es “Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos”, mismo que además es el indicador de Fin establecido en la MIR del Programa. Sin embargo, este indicador además de que es de percepción, es decir, no mide objetivamente el logro real, sólo refleja parcialmente la contribución del Programa al PSDS, puesto que las personas con discapacidad son un subconjunto de las PAM (SEDESOL, 2015, pág. 21). Asimismo, el indicador también es limitado con respecto al Fin del Programa, ya que éste es más amplio (contribuir a aumentar el ejercicio de derechos sociales) que lo que mide el mismo.

Además, en el PSDS, existe un indicador en el que el INAPAM aparece como referencia adicional (Gobierno de la República, 2013, pág. 83). No obstante, dicho indicador tiene relación con otro objetivo y otro Programa Presupuestario (Programa de Pensión para Adultos Mayores), por lo cual tampoco existe un aporte del PSGNE al mismo.

Es conveniente la creación de un indicador, a nivel de Fin, con información del MCS-ENIGH sobre pobreza o privación de derechos que refleje los esfuerzos del PSGNE, así como sus resultados y el impacto del mismo en las PAM. Al respecto, el equipo evaluador presenta una propuesta en el Anexo 7.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

Meta	Un México Incluyente
Objetivo	Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente
Estrategia	Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.
Estrategia Transversal	Perspectiva de Género
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Desarrollo Social
Objetivo	Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.

Justificación:

El Objetivo 4 del PSDS “Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante políticas específicas para personas jóvenes, adultas mayores, con discapacidad y en situación de violencia de género”, en la medida que una etapa específica del ciclo de vida es la senectud, está relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en la Meta 2 “México Incluyente”, en su Objetivo 2.2 “Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, con su estrategia 2.2.2 “Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida poblacional” que en su tercera línea de acción menciona “Fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social” (Gobierno de la República, 2013, pág. 116).

Además, el mismo objetivo del PSDS tiene relación con la estrategia transversal “Perspectiva de Género” del PND a través de las siguientes líneas de acción: promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos, reduciendo la brecha en materia de acceso y permanencia laboral; desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico, y diseñar, aplicar y promover políticas y servicios de apoyo a la familia, incluyendo servicios asequibles, accesibles y de calidad, para el cuidado de infantes y otros familiares que requieren atención (Gobierno de la República, 2013, pág. 121). A este respecto, el PSDS buscará aplicar acciones afirmativas que tengan como propósito proteger a las mujeres, niñas, mujeres indígenas, con discapacidad, migrantes, en condición de pobreza y adultas mayores, ante posibles casos de discriminación en tres de sus seis objetivos (Gobierno de la República, 2013, pág. 61).

Finalmente, este objetivo del PSDS se relaciona con el apartado “Plan de Acción” del PND, que se propone transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente buscando articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población y que se propicie el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

- | |
|---|
| 2) Indirecta: El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

Justificación:

El Propósito del Programa establecido en la MIR, “Las personas adultas mayores se benefician de políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral” aporta de forma indirecta al cumplimiento de los objetivos 1 y 3 de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2015), que son los siguientes:

- Objetivo 1, relativo a terminar con todos los tipos de pobreza del mundo. Al respecto, el Propósito del Programa se refiere al concepto de “desarrollo humano integral” que el artículo 25 de la LDPAM define como “el proceso tendiente a brindar a este sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente”. En este sentido, el Propósito del Programa se vincula a la disminución de la pobreza a través de brindar a las PAM empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, que el Programa ofrece en sus diversos servicios.

- Objetivo 3, referente a garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. Sobre el particular, el Propósito del Programa también se vincula con éste por medio del concepto “desarrollo humano integral”, que busca alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, que están ligados a una vida sana y saludable, tema que se desarrolla a lo largo del Diagnóstico del Programa y que éste procura ofrecer en sus servicios.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cuentan con tres de las características establecidas.

Justificación:

El Diagnóstico del Programa define la PP y la PO. La definición de la PP es "las personas adultas mayores en México" y es congruente con el artículo 3 de la LDPAM que dice que el Estado debe garantizar condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social de todas las PAM. Respecto a la PP, el Diagnóstico señala que 7 de cada 10 PAM tienen al menos una carencia social y que 90% de las PAM consideran que hay discriminación laboral (SEDESOL, 2015, pág. 37). Esto revela la importancia de considerar las características de la PP relacionadas con carencia de derechos y la exclusión social. Derivado de la evidencia, el Programa, al incluir a todas las PAM en su PP minimiza el error de exclusión de ambos rasgos. No obstante, se sugiere que se revise el Diagnóstico para poder analizar de forma más completa los rasgos y la cuantificación de dicha población.

El Diagnóstico tiene al menos 3 fuentes para estimar la PP: 1) Censo de Población y Vivienda 2010 con 10,055,379 PAM; 2) El MCS-ENIGH con 12,579,650 PAM; y 3) Proyecciones vigentes del CONAPO que estima 11,669,432 PAM a mitad del año 2014. De éstas, el Diagnóstico toma la de CONAPO para su cuantificación.

Sobre la PO, el Diagnóstico la define como "todas aquellas PAM que cuentan con credencial del INAPAM" y agrega que "estas personas representan el subconjunto de la población potencial que, de manera voluntaria, se han acercado al Instituto para solicitar su apoyo". De acuerdo con el mismo, se estimó un total de 11,395,591 PAM para el año 2014. Sin embargo, se considera que la definición de la PO es incorrecta, ya que corresponde a la de población beneficiaria, dado que la credencialización es un servicio del Programa. Por ello, se sugiere que la definición de PO considere criterios de focalización y priorización, con las características a las que se refiere el problema propuesto en la pregunta 1, en materia de derechos sociales e inclusión social. Dado que el Programa entrega 9 servicios con prioridades de atención diferentes, algunos con focalización, se sugiere que genere los criterios sobre los cuales definirá sus prioridades para cada uno en términos de la población a atender. Referente a su cuantificación, la estimación considera el crecimiento del registro de PAM con credencial y cambios en el mismo registro debido a entradas de población a la edad y su mortalidad desde el año 1995; a partir del año 2014, se supone una cobertura de 80% en otorgamiento de credenciales lo que resulta en total de 11,664,995 PAM para el año 2016. No obstante, para el año 2014 el Programa presenta 2 valores distintos de PO, que es ambiguo e inconsistente. Las metodologías de cuantificación y las fuentes de información están en el Anexo 2.

El Diagnóstico no define un plazo para revisión y actualización de la PP y la PO. Aun cuando se establece que la actualización de las mismas está en función de la disponibilidad de información estadística e indica que la principal fuente de información para su caracterización es el MCS-ENIGH, la precisión es inconsistente dado que, como el documento señala, únicamente se toma la estimación del CONAPO. Como se señala en la pregunta 2, se sugiere clarificar las fuentes para la cuantificación y caracterización de las poblaciones, así como establecer fechas de revisión y actualización.

Considerando lo anterior, pese a que el Programa tiene definiciones, metodología de cuantificación y estimación de la PP y PO, el equipo evaluador piensa que la PO no es adecuada y sugiere su revisión. Además, se sugiere que el Programa considere la siguiente definición de PO: "Adultos mayores que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, se encuentren en situación de vulnerabilidad" (ver pregunta 1). Para la cuantificación de esta propuesta, se recomienda el desarrollo de instrumentos propios con base en la normatividad de la SEDESOL y las necesidades del Programa.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)

Respuesta: No.

Justificación:

El Programa presta directamente los servicios de la Tarjeta INAPAM, Asesoría Jurídica, Centros de Atención Integral (CAI), Vinculación Productiva, Centros Culturales, Clínica de la Memoria, Clubes, Albergues y Residencias Diurnas. De estos nueve servicios, el Programa cuenta con registros de usuarios en diferentes formatos (texto, Excel, Word) para los siguientes cinco servicios: Centros Culturales, Residencias Diurnas, Albergues, el CAI y la Clínica de la Memoria. Para el caso de los servicios de Clubes, Asesoría Jurídica y Vinculación Productiva, no se cuenta con evidencia de registros. Sobre la Tarjeta INAPAM, que identifica a las PAM, ésta sirve para solicitar los servicios del Programa y otorga descuentos en establecimientos con los que el INAPAM firma convenios; Al respecto, se cuenta con una base de datos de los afiliados con Tarjeta de 2007 a 2016 que reporta 1,841,432 afiliados, así como con registros que muestran el número de afiliados por municipio de enero a diciembre del año 2014 (SEDESOL, 2015). Sin embargo, no se cuenta con una base de datos con el registro de solicitantes de cada servicio que permita conocer la demanda total, tampoco con información sobre la población atendida con relación al total de los solicitantes, ni el estatus del trámite. Con relación a la información socioeconómica de los solicitantes, el Programa no cuenta con un formato homogéneo para su acopio y cada servicio considera sus propios criterios; tampoco cuenta con información sistematizada sobre las características socioeconómicas.

Para el servicio de la Tarjeta INAPAM, a partir de 2014 se cuenta con un sistema de afiliación electrónica a través del cual se aplica un cuestionario que en principio permite contar con una base de datos de las PAM que obtienen la Tarjeta INAPAM (INAPAM, 2014). De acuerdo con el "Manual de Operación del Programa Nacional de Afiliación" (MOPNA), se captura la información del Cuestionario Complementario para construir el perfil de las PAM y sus necesidades e incluye algunas variables como: nombre del solicitante, fecha y entidad de nacimiento y domicilio. En el caso de Albergues y Residencias Diurnas, sus manuales de procedimientos requieren hacer un estudio socioeconómico de todos los solicitantes a estos servicios (INAPAM, 2016, pág. 37) y aunque se cuenta con la información de los beneficiarios de éstos, no se posee información sobre la demanda total en el servicio. Para los albergues, se recoge información sobre nombre, género, edad, fecha de ingreso, con familiar, seguridad social, enfermedades, nivel de ingreso, motivo de ingreso, grado de escolaridad; Para residencias, nombre, edad, género, motivo de ingreso, fecha de ingreso, responsable del residente, seguridad social, sabe leer y escribir, grado de estudio, principales enfermedades y funcionalidad. Para los Centros Culturales se cuenta con la lista de asistencia a las actividades que se tienen en los mismos; no obstante, no es posible determinar si la demanda de acceso a los Centros Culturales iguala a la atención. En el caso del CAI y para la Clínica de la Memoria, la información que se solicita, de acuerdo a la lista de beneficiarios mostrada por el Programa, no tiene ningún carácter socioeconómico, además de ser, como su nombre lo dice, información de los beneficiarios finales, sin que se pueda conocer a los solicitantes de los servicios. En el caso de la Clínica, se recaba la información siguiente: número de expediente, nombre, género, edad, diagnóstico, seguridad social, funcionalidad. Finalmente, para las Asesorías Jurídicas, se solicita al interesado proporcionar la información necesaria para elaborar su estudio socioeconómico (INAPAM, 2016). Sobre el formato o las variables que se captan no se cuenta con un formato definido. Asimismo, es menester señalar que el Programa tiene eventos, actividades de coordinación y supervisión de organizaciones públicas y privadas que ofrecen servicios a las PAM, así como de coordinación interinstitucional, que aunque aparecen en el PAT, no recaen en la clasificación de un programa presupuestario de tipo E, y por tanto deberían operarse bajo un programa presupuestario diferente.

Derivado de todo lo anterior, el equipo evaluador sugiere que el Programa lleve a cabo las acciones necesarias para allegarse de los recursos humanos y financieros para generar sistemas de información que permitan la gestión de todos los procesos y registros para la provisión de servicios del Programa. Asimismo, se sugiere que para realizar esto el Programa genere los procedimientos e instrumentos para la recolección de información, conforme a los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura, los Lineamientos para la Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares y los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

El Programa no cuenta con mecanismos de focalización que permitan identificar a la PO que tiene pensado atender para resolver el problema, ya que se espera que la PP se acerque de manera voluntaria al Instituto para solicitar los servicios (SEDESOL, 2015, pág. 62), de tal forma que el Programa considera a su PO como las PAM afiliadas al Programa, lo cual como se menciona en la pregunta 7 resulta erróneo ya que esta población corresponde a la definición de la población beneficiaria puesto que la credencialización es parte del conjunto de servicios que proporciona el Programa. Asimismo, como ya se mencionó en la respuesta de la misma pregunta, se considera conveniente definir y caracterizar de mejor manera a la PO para identificar las necesidades de atención del Programa. Esto permitirá establecer una correcta determinación de los criterios de elegibilidad y de priorización en cada uno de los nueve servicios, en el entendido de que se generen procedimientos específicos para determinar la estrategia de cobertura de la PO para cada uno de estos, tomando en cuenta que por sus características o capacidad física y financiera, algunos requieren de establecer prioridades de atención de la población más que otros. Actualmente la estimación corresponde a una proyección de beneficiarios de tarjetas INAPAM.

Por su parte, el Programa cuenta, de acuerdo al MOPNA, con un mecanismo a través del cual los solicitantes obtienen una credencial de servicios, mediante la que las PAM tienen acceso a beneficios relacionados con la posesión de dicho documento de identidad del INAPAM. De acuerdo con el procedimiento establecido en este Manual, el interesado debe presentar toda la documentación requerida para comprobar su identidad, su edad y un domicilio en los módulos de afiliación del Instituto. En caso de que se cubran los requisitos de acuerdo con el operador, se autoriza la expedición de la Tarjeta INAPAM (impresa o electrónica) y mediante firma el solicitante inicia su tramitación. Con este procedimiento, se genera un expediente documental donde se integran los documentos presentados por la PAM y el formato de la solicitud (INAPAM, 2014).

Para la generación de los mecanismos para identificar a su PO, se sugiere que el Programa se allegue de los recursos humanos y financieros para generar los procedimientos e instrumentos necesarios, conforme a los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura, los Lineamientos para la Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares y los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a) Incluye la definición de la población objetivo.**
- b) Especifica metas de cobertura anual.**
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.**
- d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.**

Respuesta: No.

Justificación:

El Programa establece en su Diagnóstico que cada año tiene como meta afiliar al 80% de las personas que entran al grupo de las PAM (SEDESOL, 2015, pág. 66). Dicha meta, sólo está considerando la entrega de las Tarjetas INAPAM sin definir la cobertura deseada en los demás servicios ofrecidos como son Asesoría Jurídica, CAI, Vinculación Productiva, Centros Culturales, Clínica de la Memoria, Albergues y Residencias Diurnas. Por otro lado, aunque el Programa cuenta con una proyección de lo que considera la PO del programa hasta el año 2030, no se presenta un horizonte de mediano, ni de largo plazo. Como se señaló, esta proyección además se basa una estimación de población beneficiaria de tarjetas y no en la que constituye propiamente la PO del Programa para todos sus servicios. Además, no se especifica en qué manera el Programa cubrirá la PO de forma territorial, ya que, de acuerdo a lo establecido por el Diagnóstico, las localidades rurales de menos de 2,500 habitantes son las más rezagadas en servicios y programas (SEDESOL, 2015, pág. 68) y en éstas se encuentran aproximadamente un 25% de las PAM. Debido a lo anterior, se considera necesario que el Programa defina y cuantifique adecuadamente a la PO considerando las recomendaciones hechas en la presente evaluación. La estrategia de cobertura debe de considerar tanto los elementos presupuestarios como la estimación de PO tanto en el corto como en el mediano plazo. También, resulta conveniente que el Programa elabore una estrategia de cobertura en términos territoriales, de tal forma que los apoyos y servicios se focalicen de mejor manera en aquellas PAM que presenten mayor vulnerabilidad y más carencias sociales.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.

Justificación:

La selección de beneficiarios es diferenciada. Para Tarjeta INAPAM, Asesoría Jurídica y CAI, el proceso prevé cumplir con requisitos específicos vía la afiliación de las PAM; para Centros Culturales, Albergues y Residencias Diurnas, además de requisitos hay criterios de selección. Respecto a Clubes del INAPAM y Clínica de la Memoria, hay requisitos pero sin evidencia de cómo se procesan. En el servicio de Vinculación Productiva hay requisitos y criterios de selección. De los 9 servicios, 7 tienen procedimientos estandarizados (Tarjeta INAPAM, Centros Culturales, Albergues, Residencias Diurnas, CAI, Asesoría Jurídica y Vinculación Productiva) en documentos. De estos 7, Albergues y Residencias Diurnas tienen criterios de elegibilidad ambiguos, sin sistematizar y son parcialmente públicos; de Centros Culturales, sus criterios son ambiguos, sin sistematizar y no es público; Tarjeta INAPAM, tiene requisitos, está parcialmente sistematizado y es público; CAI y Asesoría Jurídica tienen requisitos, sin sistematizar y son públicos, y Vinculación Productiva tiene criterios de elegibilidad, sin sistematizar y es público. Para Clubes y Clínica de la Memoria no hay manuales de procedimientos. Para la Tarjeta INAPAM, el procedimiento de afiliación del MOPNA señala los pasos para el registro y es público. Al respecto, la información está parcialmente sistematizada, ya que todavía se expide en cartón. Pero el Manual tiene criterios de vaciado en la base de datos de la modalidad electrónica (INAPAM, 2014). Para los Centros Culturales, el documento "Modelos de Atención Gerontológica" (MAG) estandariza el procedimiento y precisa requisitos de solicitud de ingreso, entrevista y valoración médica y psicológica para elegir al candidato (INAPAM, 2012, pág. 88), sin criterios específicos y no es pública. Para Albergues y Residencias Diurnas, el "Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica" (MPDAG), que es público, estandariza el procedimiento de ingreso (INAPAM, 2016). Éste refiere al "Reglamento Interno de Albergues y Residencias de día" del documento de MAG, que es público, y tiene los requisitos al interesado que son: tener Tarjeta INAPAM, expresar deseo de ingreso, ser funcional, no tener enfermedades y de preferencia contar con un responsable. Además, el Reglamento señala que se determinará el ingreso de acuerdo a evaluaciones (INAPAM, 2012, pág. 137) y un estudio socioeconómico. En estos servicios los criterios de selección y valoración no son claros. Para el CAI, los requisitos del MPDAG, que es público y estandariza el procedimiento, son presentar la Tarjeta INAPAM o el carnet del CAI y cubrir cuota de recuperación. Para la Asesoría Jurídica, los requisitos están en el "Procedimiento Asesoría Jurídica a las Personas Adultas Mayores de Modo Presencial, Correo Electrónico y Call Center" (PAJPAM), que estandariza el procedimiento, es público y son: ser PAM; presentar Tarjeta INAPAM y facilitar documentos que le soliciten (INAPAM, 2015). Para la Clínica de la Memoria, el documento "Clínica de la Memoria. Modelo de Atención", que no es público, señala como requisitos que la PAM tenga 60 años o más, presentar Tarjeta INAPAM, referir tener alteraciones de memoria y que su familiar lo constate (INAPAM, 2016). Para el servicio de Vinculación Productiva hay un procedimiento estandarizado que es público llamado "Programa de Inclusión Social para las Personas Adultas Mayores" con requisitos y criterios como: presentar documentos de identificación, llenar solicitud, entrevista con el Promotor, selección de oferta productiva y/o voluntaria y gestión de entrevista con empresas. Además, las empresas pueden tener criterios extras (INAPAM, 2016). Para los Clubes, sólo hay requisitos generales en el Reglamento para Clubes y Centros Culturales. Por lo anterior, se sugiere que el Programa revise y actualice los procedimientos para la recolección de información, conforme a los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura, los Lineamientos para la Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares y los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) **Corresponden a las características de la población objetivo.**
- b) **Existen formatos definidos.**
- c) **Están disponibles para la población objetivo.**
- d) **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. ° Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.

Justificación:

El programa tiene procedimientos para 7 servicios: Tarjeta INAPAM, Centros Culturales, Albergues, Residencias Diurnas, CAI, Vinculación Productiva y Asesoría Jurídica. 3 de estos 7 servicios -Tarjeta INAPAM, Centros Culturales y Asesoría Jurídica- tienen procedimientos que corresponden a las características de la PO, formatos definidos, son públicos y se apegan a la normativa; para otros 4 -Albergues, Residencias Diurnas, CAI y Vinculación Productiva- sus procedimientos cumplen con lo anterior, salvo por los formatos definidos; los servicios de Clínica de la Memoria y Clubes, no tienen procesos definidos, públicos y apegados a documentos normativos.

El procedimiento de afiliación y obtención de la Tarjeta INAPAM, descrito en el MOPNA, es público en el sitio web. Consiste en que las PAM se presentan en el módulo de afiliación con la documentación requerida, que es revisada por el operador y, en caso de cumplir con los requisitos, se autoriza la expedición de la tarjeta. Finalmente, la PAM requisita y firma la solicitud (del Anexo C del MOPNA) y se elabora la tarjeta (INAPAM, 2014, pág. 9). Dicha tarjeta es vinculante para la obtención de otros servicios como requisito. Para la inscripción a los Centros Culturales, el procedimiento está en el MPDAG, es público y se puede encontrar en el sitio web del INAPAM, donde se indica que la PAM solicita su ingreso, previa identificación con tarjeta INAPAM; seguido a la identificación, se da conocimiento de horarios y materias para su elección. El trámite de inscripción demora 15 minutos (INAPAM, 2016, pág. 49). Además, este procedimiento cuenta con el "Formato de registro", mismo que se encuentra en el mencionado manual (INAPAM, 2016, pág. 52). Para ingresar a los Albergues y Residencias Diurnas, el procedimiento descrito en el MPDAG, que se encuentra en el sitio web del Instituto, establece que la instancia primero evalúa si la PAM es candidata; en caso afirmativo, la respuesta tarda 8 días; posterior a ello, la PAM habrá de cumplir con las condiciones para el ingreso o se le canaliza a otra institución. En total, la gestión del ingreso demora 20 días (INAPAM, 2016, pág. 37). Para la atención en el CAI, el procedimiento está en el MPDAG, que se halla en el sitio web del INAPAM. De acuerdo con éste, la atención se proporciona según demanda; el interesado debe acreditar que cuenta con tarjeta INAPAM, es valorado para fijar la cuota a cobrar, se anota información en Carnet y se le canaliza al servicio solicitado donde el área llevará el seguimiento de la atención (INAPAM, 2016, págs. 28-32).

Para el servicio de Vinculación Productiva, el procedimiento comienza con la PAM llenando la solicitud del servicio, posteriormente existe una entrevista con un(a) Promotor(a) para una selección de oferta a una actividad productiva y/o voluntaria. Finalmente se gesta la entrevista con la empresa interesada (INAPAM, 2016). Este procedimiento se encuentra explicado en el documento "Programa de Inclusión Social para las Personas Adultas Mayores" (INAPAM, 2014).

Referente al servicio de Asesoría Jurídica, el PAJPAM cuenta con procedimientos para recepción, registro y trámite de solicitud. En este caso, posterior a solicitar el servicio, se recibe ésta, se registran los datos de la PAM, se solicita a la PAM esperar a ser atendido y se le brinda la asesoría jurídica (INAPAM, 2015, pág. 5). Tocante al servicio de Clínica de la Memoria, no hay un procedimiento definido. El documento "Clínica de la Memoria, Modelo de Atención" sólo detalla los requisitos generales para el servicio, que la PAM tenga 60 años o más, presentar credencial del INAPAM, referir tener alteraciones de memoria y que su familiar lo constate (INAPAM, 2016, pág. 12). Dicho documento no está difundido públicamente, por lo cual no está disponible para la PO. Finalmente, con relación a los clubes administrados por INAPAM, no existe un procedimiento definido para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: No.

Justificación:

Como se mencionó previamente, el Programa presta directamente los servicios de la Tarjeta INAPAM, Asesoría Jurídica, CAI, Vinculación Productiva, Clubes, Centros Culturales, Clínica de la Memoria, Albergues y Residencias Diurnas. De los servicios otorgados por el Programa, éste cuenta con registros en diferentes formatos (texto, Excel, Word), de información de los usuarios de la Tarjeta INAPAM, los Centros Culturales, Residencias Diurnas, Albergues, el CAI y la Clínica de la Memoria que, si bien están parcialmente sistematizados, no se encuentran estandarizados entre ellos. Como también se indicó en las respuestas de preguntas previas, la información contenida en estas bases de datos contiene las características de la PAM que son requeridas para comprobar su identidad, edad y ubicación geográfica (domicilio). No obstante, ninguno de estos registros conforma un padrón de beneficiarios único que permita conocer a todas las personas que reciben los apoyos del Programa e identificar a cada beneficiario según el tipo de servicio que recibe.

En el caso específico de la Tarjeta INAPAM, de acuerdo con el "Manual de Operación del Programa Nacional de Afiliación", se establece como un procedimiento importante la integración de una base de datos con la información generada en el proceso de afiliación referente a la Tarjeta INAPAM, "Integración, custodia y control de los expedientes generados del proceso de afiliación" y también en el apartado "Alimentación de la base de datos": De acuerdo con este mismo documento, tanto para la modalidad tradicional (cartón) como la electrónica de afiliación, se precisa que "la recolección de información se realizará atendiendo a Lineamientos normativos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de la SEDESOL" (INAPAM, 2014, pág. 13). Al respecto, el equipo evaluador tuvo acceso al padrón de beneficiarios de la tarjeta INAPAM, sin embargo, la información de éste no contiene cuales de los nueve servicios que ofrece el Programa utilizan (SEDESOL, 2015). Finalmente, el Programa no cuenta con mecanismos documentados para la actualización o depuración de la información que de sus beneficiarios se integra en dicho sistema de información.

Derivado de todo lo anterior, el equipo evaluador sugiere que el Programa lleve a cabo las acciones necesarias para allegarse de los recursos humanos y financieros para generar sistemas de información que permitan integrar un padrón de beneficiarios único para todos los servicios provistos por el Programa, que cumpla con los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura, los Lineamientos para la Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares, los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social y los criterios mínimos establecidos en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- b) **Están sistematizados.**
- c) **Están difundidos públicamente.**
- d) **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Los apoyos que entrega el programa son a través de los servicios que proporciona, tales como la Tarjeta INAPAM, Asesoría Jurídica, CAI, Vinculación Productiva, Clubes, Centros Culturales, Clínica de la Memoria, Albergues y Residencias Diurnas. 7 de éstos 9, los referentes a Tarjeta INAPAM, CAI, Centros Culturales, Albergues, Residencias Diurnas, Asesoría Jurídica y Vinculación Productiva cuentan con procedimientos establecidos para otorgar los apoyos, por lo que se encuentran estandarizados y son utilizados en cada una de las instalaciones y o delegaciones que el Programa utiliza para prestar dichos servicios; además se encuentran difundidos públicamente y están apegados a sus documentos normativos. Los servicios de Clínica de la Memoria y Clubes no cuentan con procedimientos definidos y documentados para otorgar sus apoyos a los beneficiarios.

Con relación a los mecanismos para atención de la población beneficiaria, como se indicó en la respuesta a las preguntas 11 y 12, el Programa cuenta con distintos procedimientos según el tipo de servicio que se otorgue y las necesidades de la PAM solicitante.

En el caso de la Tarjeta INAPAM, su procedimiento de entrega de la credencial esta estandarizado en los puntos de atención del servicio, sistematizado parcialmente y se apega al documento normativo "Manual de Operación del Programa Nacional de Afiliación" en cuestión. Dicho manual está difundido públicamente en el sitio web del INAPAM (INAPAM, 2014).

Concerniente a aquellos servicios con procedimientos definidos, Albergues y Residencias de Día se encuentra descrito en el "Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica MP-E001-03" y en el "Reglamento Interno de Albergues y Residencias de Día" del documento "Modelos de Atención Gerontológica". Por su parte el procedimiento referente a Centros Culturales se establece en el "Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica MP-E001-03" y en el documento "Modelos de Atención Gerontológica". Por último, el referente al CAI se encuentra en el "Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica MP-E001-03", mismo que puede ser consultado en el sitio web del INAPAM. Este manual, describe cómo es que se otorgan esos servicios a los beneficiarios (INAPAM, 2016), es decir, estos cuatro procedimientos están estandarizados, se apegan al documento normativo y tres de ellos están parcialmente difundidos (Centros Culturales, Albergues y Residencias Diurnas). Con relación al servicio de Asesoría Jurídica, se establece el procedimiento de atención en el documento "Procedimiento Asesoría Jurídica a las Personas Adultas Mayores de Modo Presencial, Correo Electrónico y Call Center". Concerniente al servicio de Vinculación Productiva, se establece el procedimiento de atención en el documento "Programa de Inclusión Social para las Personas Adultas Mayores". Es importante mencionar que no se cuenta con evidencia para constatar que estos procedimientos se encuentran sistematizados, es decir, de que exista un sistema informático que administre los mismos. Los procedimientos descritos en el "Manual de Operación del Programa Nacional de Afiliación", el "Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica", el "Procedimiento Asesoría Jurídica a las Personas Adultas Mayores de Modo Presencial, Correo Electrónico y Call Center" y el "Programa de Inclusión Social para las Personas Adultas Mayores", así como el Reglamento Interno de Albergues y Residencias, Reglamento Único de Clubes y Centros Culturales y el Reglamento de Consulta Médica se apegan a la LDPAM. Sin embargo, como ya se mencionó, existen áreas de oportunidad para servicios de Clubes y Clínica de la Memoria, que no cuentan con procedimientos definidos.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

Justificación:

Tal como se mencionó en la respuesta a las preguntas 10,11 y 12, el Programa recolecta información de sus beneficiarios a través de distintas instancias de prestación de servicios. Actualmente, el único mecanismo que permite el acopio sistematizado de esta información es el de la afiliación (Tarjeta INAPAM), en el cual se recolecta la siguiente información: Nombre completo, fecha de nacimiento, entidad de nacimiento, estado civil, CURP, otro documento aprobatorio, domicilio, teléfono, teléfono de emergencia, servicios que piensa usar de la tarjeta INAPAM, tenencia de vivienda, condiciones de servicios sanitarios de la vivienda, personas con quien habita, condición de jubilación, recepción de programas del gobierno, estado de salud, estado de capacidades sensoriales, actividad física, accidentes y consumo de medicamentos. Con respecto a las características de los usuarios de los otros servicios que cuentan con algún registro, la información que se recolecta es heterogénea y es la siguiente:

-Centro de Atención Integral: Nombre y fecha de nacimiento

-Centros Culturales: Nombre

-Clínica de la Memoria: Número de expediente, nombre, género, edad, diagnóstico, seguridad social y funcionalidad de la PAM

-Albergues: Nombre, género, edad, fecha de ingreso, si cuenta con familiar, seguridad social, enfermedades, nivel de ingreso, motivo de ingreso y grado de escolaridad

-Residencias Diurnas: Nombre, edad, género, motivo de ingreso, fecha de ingreso, responsable del residente, seguridad social, sabe leer y escribir, grado de estudios, principales enfermedades y funcionalidad de la PAM.

Asimismo, para los servicios de Albergues, Residencias de día y el CAI se señala la realización de un estudio socioeconómico, aunque no se precisan las características o formato para este, por lo que no es posible determinar las variables que se pretenden medir (INAPAM, 2012).

Por todo lo anterior, se recomienda que el Programa utilice un formato universal para la recolección de información socioeconómica de los solicitantes y de los beneficiarios de los servicios que ofrece, genere módulos dentro de ese instrumento con los requerimientos de información específica a recolectar acorde al servicio y gestione esta información por medio de bases de datos relacionales. Para su elaboración se recomienda allegarse de los recursos humanos y financieros necesario y seguir los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura, los Lineamientos para la evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares y los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - Están ordenadas de manera cronológica.
 - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Del 0% al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La MIR del Programa establece dos Componentes, y para cada uno de estos se cuenta con dos Actividades. Respecto a los Componentes, se considera que estos son erróneos (ver pregunta 17) ya que su redacción no señala a cuál de los nueve servicios identificados en la documentación del Programa se refieren. Por ello la lógica vertical entre éstos y sus actividades es deficiente. Ninguna de las Actividades guarda un orden cronológico. Asimismo, ninguna Actividad cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

El Componente 1 "Servicios de atención especializada otorgados a las personas adultas mayores" especifica 2 Actividades: 1) "Expedir credenciales de afiliación a las personas adultas mayores" y 2) "Supervisar los centros de atención gerontológica". Por un lado, la Actividad 1 del Componente 1, no es clara ya que su redacción no refleja una acción que moviliza recursos para producir el Componente. Asimismo, el equipo evaluador considera que la expedición de credenciales es de uno de los nueve servicios que ofrece el Programa y no del Componente redactado. Esta actividad tal como está redactada no se considera imprescindible para generar el Componente ya que es la actividad de afiliación la que es indispensable para generar la credencial, que es un medio de identificación, que se solicita para acceder a los servicios del INAPAM (no obstante que los servicios no se niegan a aquella PAM que no la tengan) y que por otra parte sirve para otorgar un servicio específico: una tarjeta de descuento. Por lo anterior, no es posible valorar que la realización de la Actividad junto con el Supuesto genere el Componente. Por el otro, la Actividad 2 del Componente 1 "Supervisar los centros de atención gerontológica" es clara en su redacción, pero es errónea porque no supone una actividad que genere uno de los nueve servicios específicos identificados por el equipo evaluador, sino una labor de rectoría que no es propia de un programa presupuestal de tipo E, ya que la supervisión a la que hace mención la Actividad no es sobre las instalaciones en las que el Programa otorga sus servicios, por tanto dicha Actividad es prescindible y aunque su supuesto es válido, al no estar en control del Programa y tener una probabilidad de ocurrencia razonable, éste junto con la Actividad no genera el Componente, el cual es ambiguo en su redacción.

El Componente 2 "Acciones realizadas para el fomento del bienestar físico, mental y social de las personas adultas mayores" tiene dos Actividades: 1) "Convenios para realizar acciones de fomento al ejercicio de los derechos sociales de las personas adultas mayores" y 2) "Promoción de los derechos de las personas adultas mayores y formación de personal en temas relacionados con envejecimiento y vejez". Ninguna de estas 2 actividades del Componente cumple con de los incisos de la pregunta. Para la Actividad 1 del Componente 2 "Convenios para realizar acciones de fomento al ejercicio de derechos de las PAM", su redacción es incorrecta ya que no explica de forma clara su función con relación al componente que genera. La revisión de documentación indica que por una parte, la firma de convenios produce los beneficios de la tarjeta INAPAM y por otra corresponde a labores de política. Por ello, la actividad es prescindible y no se puede decir que con su supuesto genere el componente. Para la Actividad 2 del Componente 2 "Promoción de los derechos de las PAM y formación de personal en temas relacionados con envejecimiento y vejez", ésta tiene una redacción ambigua que no refleja la movilización de insumos para generar alguno de los 9 servicios del Programa. En este sentido, no es posible valorar si es prescindible y junto con sus supuestos genera el componente.

El equipo evaluador sugiere generar Actividades para la MIR que reflejen las labores del Instituto en el marco del Programa, es decir, en la prestación de los servicios que ofrece, mismas que se reflejan en la propuesta de MIR en el Anexo 7.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Del 0% al 49% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Ningún Componente cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

En el caso del Componente 1 “Servicios de atención especializada otorgados a las PAM” aun cuando se encuentra redactado como un resultado logrado, es ambiguo en su redacción ya que no especifica ninguno de los servicios del Programa (Tarjeta INAPAM, Vinculación Productiva, Clubes, Asesoría Jurídica, CAI, Centros Culturales, Clínica de la Memoria, Albergues y Residencias de Día). Debido a lo anterior, no es posible valorar si es necesario para el logro del Propósito, puesto que el Programa se compone de nueve servicios que contribuyen a éste que no se señalan de forma explícita. Además, la realización del Componente junto con su supuesto “Las personas adultas mayores acuden a las instancias donde se brindan los servicios del Programa”, no genera el Propósito puesto que este es inadecuado ya que si bien está fuera del control del Programa, la probabilidad de ocurrencia es baja ya que los nueve servicios del Programa no se ofrecen en todo el país, por lo que es imposible que todos los adultos mayores aun cuando estén interesados puedan beneficiarse de los nueve servicios ofrecidos identificados por el equipo evaluador. Con relación al Componente 2 “Acciones realizadas para el fomento del bienestar físico, mental y social de las personas adultas mayores”, aunque está redactado como un resultado logrado, este es ambiguo y se infiere que se refiere a un conjunto de acciones que, por sus actividades, no corresponden con los nueve servicios identificados del Programa, sino con intervenciones relacionadas a las facultades de rectoría y políticas públicas del INAPAM; Debido a lo anterior, este Componente no se encuentra relacionado con el logro directo del Propósito sino con otro tipo de actividades correspondientes a un programa con objetivos de rectoría o de política tipo P por lo que no se puede afirmar que es imprescindible. Asimismo, aunque el supuesto es externo al control del programa, éste tiene una baja probabilidad de ocurrencia por las limitaciones en el alcance de los nueve servicios que otorga el Programa, por lo que se considera que no es adecuado. En conclusión, dicho Componente no cumple con ninguno de los criterios para esta pregunta y se considera necesaria su eliminación para incluir los servicios pertinentes en este nivel de la MIR. Es de destacar que el Diagnóstico no cuenta con un árbol de objetivos que permita comparar los Componentes con las acciones que pudieran haberse planteado en dicho árbol. Al respecto, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal establecen en su numeral VIGÉSIMO PRIMERO que: “En el diagnóstico se deberá especificar de qué manera el programa presupuestario contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad y, en su caso, las previsiones para la integración y operación de beneficiarios conforme a las disposiciones aplicables” (DOF, 2007, pág. 7). Asimismo, el documento emitido por el CONEVAL “Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos” establece que para los diagnósticos se consideren los siguientes puntos: 3.3.1.- Árbol de objetivos, 3.3.2.- Determinación y justificación de los objetivos de la intervención, y 3.5.1. Tipo de Intervención (CONEVAL, págs. 2-4). Por lo anterior, se sugiere atender dicha normatividad. El equipo evaluador sugiere generar componentes que sean claros en cuanto a los servicios que ofrece el Programa, y que estén en el marco de un programa presupuestario de tipo E, es decir, Tarjeta INAPAM, Vinculación Productiva, Clubes, Asesoría Jurídica, CAI, Clínica de la Memoria, Centros Culturales, Albergues y Residencias de Día. Estas sugerencias se presentan en la propuesta de MIR del equipo evaluador que se encuentra en el Anexo 7. En el caso de la Tarjeta INAPAM, se considera que si bien este componente del Programa puede ser prescindible, toda vez que su naturaleza es la instrumentación de acciones de políticas desprendidas del mandato de la LDPAM, con relación al acceso a múltiples servicios adicionales o independientes a los que proporciona el Programa E003 (ej. transporte público, descuentos en tiendas de conveniencia, medicamentos, entre otros), se requiere de la revisión del Diagnóstico para analizar la viabilidad de contar con este Componente o transferirlo a otro Programa de tipo P.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° El Propósito cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Propósito en la MIR del Programa es: "Las personas adultas mayores se benefician de políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral", el cual es único puesto que busca solamente el fomento del desarrollo humano integral de las PAM y contribuye a la realización del Fin que es "Contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante políticas y acciones que fomentan el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores." No obstante, la redacción incluye "políticas" lo cual rebasa el alcance de un Programa tipo E y que se sugiere sean reasignadas a un Programa adicional para el INAPAM de tipo P, para lo cual el INAPAM deberá llevar a cabo las gestiones para su creación.

La redacción del Propósito está alineada con los Componentes que son "Servicios de atención especializada otorgados a las personas adultas mayores" y "Acciones realizadas para el fomento del bienestar físico, mental y social de las personas adultas mayores". Sin embargo, como se expuso en la respuesta la pregunta 17, no es posible establecer que el Propósito es consecuencia directa de éstos en conjunto con sus respectivos supuestos, debido a que no son claros en el bien o servicio que generan y por lo tanto no se puede determinar que globalmente generen el Propósito.

Referente al logro del Propósito, éste no está controlado por los responsables del Programa, en el sentido de que el concepto de "desarrollo humano integral" es muy amplio y el Programa no lo puede satisfacer solamente con los servicios que otorga (ver pregunta 1).

Por otro lado, al considerar los elementos expuestos en las preguntas de la sección relativa a la justificación del Programa, así como de los mecanismos de focalización, la definición del Propósito que presenta el Programa no incluye a una PO sino la correspondiente a la PP que es la "población adulta mayor", y tampoco se encuentra redactado como una situación alcanzada.

En consideración de todo lo anterior, así como las sugerencias de modificación del problema y la PO del Programa (ver preguntas 1 y 7), se sugiere que la redacción del Propósito en la MIR quede de la siguiente manera: "Ejercicio de derechos sociales e inclusión social promovidos en las Personas Adultas Mayores, que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, se encuentran en situación de vulnerabilidad, mediante las acciones que realiza el Programa"

Las modificaciones que se sugieren anteriormente, se presentan en la propuesta de MIR del equipo evaluador que se encuentra en el Anexo 7.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) **Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) **Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- c) **Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- d) **Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- e) **Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Fin en la MIR del Programa es único y es el siguiente: “Contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante políticas y acciones que fomentan el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”. Del cual se extrae que es “contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social”. Asimismo, dicho Fin es un objetivo superior “sociedad igualitaria” al que contribuye el Programa a través del logro del beneficio de políticas y acciones que fomenta el desarrollo integral de las personas adultas mayores, es decir, no es posible de lograr únicamente con el logro del Propósito.

En este caso, el logro no está controlado por los operadores del Programa, puesto que su realización depende de la contribución de otras acciones a un nivel de política superior de desarrollo social. Además, como se precisó en la respuesta a la pregunta 4, el Programa se encuentra actualmente vinculado al Objetivo 4 del PSDS “Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante políticas específicas para personas jóvenes, adultas mayores, con discapacidad y en situación de violencia de género”, mismo que se encuentra en correspondencia y se relaciona con el Fin que se propone para el Programa.

No obstante, la redacción del Fin no es clara con relación a la contribución directa que el programa pretende hacer al objetivo superior en términos del acceso equitativo al ejercicio de los derechos sociales, tal y como se plantea en el árbol del problema del Diagnóstico. Esto se puede constatar en la segunda parte de la redacción del Fin, la cual es “mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante políticas y acciones que fomentan el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”, el cual establece por una parte acciones para el ejercicio de los derechos de todas las personas y por otra, políticas y acciones que fomenten el desarrollo humano integral de las PAM, que además contiene un elemento de “política” que no corresponde a los alcances de un Programa tipo E.

Al considerar los diversos elementos expuestos en secciones previas con relación al conjunto de actividades de rectoría y coordinación que no forman parte de este Programa, y a pesar de las limitaciones normativas (SHCP, 2015, págs. 7,8), el equipo evaluador sugiere la adecuación en la redacción del Fin de la MIR a efectos de incluir únicamente los elementos que pueden ser susceptibles de encontrar vínculos causales con la provisión de servicios y los principios establecidos en la LDPAM, el cual se sugiere puede formularse de la siguiente manera: “Contribuir a la reducción de la desigualdad en el desarrollo social y humano de la población mediante acciones que fomenten el acceso universal al bienestar social de las personas adultas mayores” (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2002).

Las modificaciones que se sugieren anteriormente, se presentan en la propuesta de MIR del equipo evaluador que se encuentra en el Anexo 7.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: No.

Justificación:

El Programa no cuenta con el documento normativo en donde se precisen los elementos del resumen narrativo de la MIR que aquí se requieren. Sobre este aspecto particular, es importante mencionar y precisar lo siguiente.

Por un lado, la LDPAM es un documento importante donde se establecen principios generales sobre la necesidad de atención del problema por parte del INAPAM a través de la provisión de determinados servicios o acciones a las PAM. A partir de dicho documento, se cuentan con argumentos o elementos narrativos que, como en el caso de la expedición de credenciales, pueden encontrarse contenidos en la MIR que presenta el Programa.

Por otra parte, el Programa motiva su operación en diversos documentos, tales como la LDPAM, Estatuto Orgánico del INAPAM, el Reglamento Interno de Clubes y Centros Culturales, el Reglamento de Consulta Médica, el Reglamento Único de Albergues y Residencias de Día, el Manual de Operación del Programa Nacional de Afiliación, el Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica, Manual de Procedimientos de Atención Jurídica y los documentos "Modelos de Atención Gerontológica" y "Clínica de la Memoria: Modelo de Atención". A partir de estos documentos, se cuenta con información que se relaciona con las Actividades del Componente relacionado con la provisión de servicios.

No obstante, pese a que esta es una documentación de referencia para entender el contexto de aplicación del Programa, así como algunos de sus procesos, ninguno de estos documentos contiene el Objetivo General ni los Objetivos Específicos del Programa y expresamente no están hechos para indicar estos elementos.

Finalmente, la causa precisa por la cual los elementos narrativos de la MIR no pueden ser encontrados en ninguna documentación proporcionada por el Programa se debe a que, durante el año 2016, el Programa comprometió en su Plan de Trabajo Anual (PAT), derivado según la Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa E003 2014 de evaluaciones previas, la elaboración del documento "Lineamientos para la operación del Programa de Servicios", mismo que a la fecha no ha sido concluido y presenta rezago en su elaboración (INAPAM, 2016, pág. 216). Dada la naturaleza normativa de este documento, el equipo evaluador considera importante y prioritaria su elaboración para incluir las correspondientes narrativas de los elementos de la MIR, previa la revisión y actualización del Diagnóstico, así como la revisión de las recomendaciones expuestas en esta evaluación para adecuar los elementos presupuestarios del Programa con la planeación reflejada en el instrumento que es la MIR.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables
- e) Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Del 0% al 49% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del Programa existen indicadores para medir su desempeño. En total son 12 indicadores con sus respectivas Fichas Técnicas.

Ninguno de estos 12 indicadores cumple con todas las características que se establecen en la pregunta, lo cual puede ser constatado en el Anexo 5 de la presente evaluación.

El indicador a nivel de Fin "Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos" es claro porque no presenta conceptos ambiguos en su redacción. No es relevante porque el indicador no refleja una dimensión del logro de ese objetivo superior, es decir, "una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas", sino únicamente la percepción de las que se encuentran en situación de discapacidad. No puede afirmarse que es monitoreable debido a que el indicador no cuenta con medios de verificación ni en la MIR ni en su ficha técnica. Asimismo, no es adecuado porque, como ya fue mencionado, el indicador no ayuda a medir el desempeño del objetivo planteado a este nivel al referirse a la evaluación de una percepción y no de contribuciones específicas atribuibles a las acciones del Programa al Fin. Al no cumplir con ser relevante, monitoreable y adecuado el indicador resulta no ser económico (CONEVAL, 2013)

El indicador de Propósito "Porcentaje de personas adultas mayores que hacen uso de los servicios y acciones que brinda el Programa" es claro porque es preciso en lo que pretende medir. No es relevante porque, aunque refleja los esfuerzos que hace el Programa, no permite determinar de qué manera éstos contribuyen al desarrollo humano integral de las PAM conforme a la redacción de este objetivo, el cual es muy amplio. Asimismo, no es monitoreable, ya que uno de los medios de verificación que utiliza (Informe Trimestral del Presupuesto Ejercido), no arroja los datos suficientes que permitan replicar el cálculo. Tampoco es adecuado puesto que no permite medir el desempeño del Programa en este nivel de objetivo de la MIR como resultado de la provisión de servicios. En vista de que el indicador no es relevante, adecuado ni monitoreable, tampoco puede considerarse que sea económico (CONEVAL, 2013).

Con respecto a los demás indicadores, es preciso señalar que en general estos no reflejan todos los servicios y los quehaceres del Programa de acuerdo con la documentación consultada por el equipo evaluador. Un rasgo a destacar es que algunos de los indicadores no corresponden a un Programa de servicios tipo E, sino más bien a un Programa de Política enfocado a las labores de rectoría.

Considerando la respuesta a esta pregunta y a las anteriores sobre la MIR, el equipo evaluador sugiere la generación de nuevos indicadores que reflejen las labores del Programa en el marco de los servicios que provee, que reflejen la planeación programático-presupuestal y la estrategia de cobertura, los cuales se presentan en la propuesta de MIR que se encuentra en el Anexo 7.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

La MIR del Programa cuenta con 12 indicadores con sus respectivas Fichas Técnicas, correspondientes a los niveles de Fin (1 indicador), Propósito (1 indicador), Componentes (4 indicadores) y Actividades (6 indicadores). De las 12 fichas técnicas de los indicadores, 11 cuentan con toda la información requerida, excepto por la ficha técnica del indicador de Fin que no presenta valores de meta, aunque ésta puede encontrarse en el PSDS. No obstante que las once fichas técnicas de los indicadores restantes cumplen con las características requeridas en el formato para el vaciado de información, gran parte de ésta presenta las limitaciones y las carencias que a nivel de diseño, focalización y planeación se han señalado a lo largo de la evaluación.

Todos los indicadores están identificados con un nombre y una definición. Pero hay nombres y definiciones que carecen de una enunciación adecuada. Por ejemplo, el nombre, la definición y el método de cálculo del indicador 1 de la Actividad 1 del Componente 2 hace referencia al "Porcentaje de convenios firmados con empresas", son erróneos puesto los primeros dos hacen referencia a un porcentaje que el método de cálculo no refleja. El mismo caso sucede para el indicador 2 de la Actividad 1 del Componente 2, al referirse al "Porcentaje de convenios firmados con municipios". Derivado de lo anterior, el equipo evaluador considera que estos indicadores no permiten medir el desempeño de las actividades, las cuales, como se precisó en la sección correspondiente a la lógica vertical de la MIR, presentan problemas en su concepción misma. En cuanto al indicador 2 del Componente 1 "Promedio de servicios otorgados a personas adultas mayores a través de las delegaciones estatales del INAPAM", tanto la MIR como su ficha técnica, definen la unidad de medida como "Promedio", misma que no puede ser considerada como unidad de medida. En todo caso la unidad de medida debería ser "Servicios por PAM". Además, la definición no es clara con relación al método de cálculo y lo que pretende medir, puesto que uno de los servicios que provee el Programa es la Tarjeta INAPAM y este indicador no deja claro si lo contabiliza como servicio.

También cabe señalar que ninguno de los indicadores presenta metas sexenales pese a la alineación del Programa con el PND 2013-2018 (ver Pregunta 5) y, salvo el indicador de Fin, los demás tienen metas anuales.

En razón de lo anterior, el equipo evaluador considera que las inconsistencias en la lógica vertical y horizontal de la MIR del Programa junto con las deficiencias de los indicadores, afectan la capacidad del Programa para rendir cuentas y dar seguimiento a sus acciones. Por tanto, es importante considerar las recomendaciones emitidas y atender las observaciones previas para la elaboración de nuevas fichas técnicas.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) **Cuentan con unidad de medida.**
- b) **Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c) **Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Más del 0% y hasta el 49% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Con relación a las metas de las doce Fichas Técnicas de los indicadores, todas cuentan con unidad de medida. No obstante, algunas de éstas presentan limitaciones que es importante destacar. Por ejemplo, 11 indicadores tienen metas anuales, con excepción del indicador de Fin que no cuenta con ésta en su ficha técnica y por tanto no puede ser evaluada; no obstante, dicha meta puede encontrarse en el PSDS. Ningún indicador cuenta con metas sexenales en sus fichas técnicas pese a la alineación del Programa con el PND 2013-2018.

La meta correspondiente al indicador 1 del Componente 1 "Servicios otorgados a las personas adultas mayores en el Centro de Atención Integral del INAPAM" es la única que cuenta con todas las características que establece la pregunta. Asimismo, la meta correspondiente al indicador 2 de la Actividad 1 del Componente 2 "Porcentaje de convenios firmados con municipios", se destaca que está orientada a impulsar el desempeño, pero se considera que no es factible.

Por otra parte, diez de las doce metas son laxas. Dos de ellas establecen un valor inferior en comparación con la meta del año anterior y con la línea base, una siendo la del indicador 1 del Componente 2 "Porcentaje de municipios donde opera al menos un Club de la tercera edad" y otra del indicador 1 de la Actividad 1 del Componente 2 "Porcentaje de convenios firmados con empresas para el otorgamiento de descuentos a los Adultos Mayores". Además, para el indicador de Fin no existe una meta por lo que no es posible evaluar este aspecto. Con respecto a los otros siete indicadores, estos no cuentan con los valores absolutos de la línea base para determinar si la meta del año 2016 es superior o inferior con relación a la tendencia, dados los recursos humanos y el presupuesto del Programa.

Sobre la factibilidad de los indicadores, se precisa lo siguiente: nueve de las doce metas no son factibles; en ocho de estos casos, no se cuenta con los valores absolutos de la línea base para determinar si la meta del año 2016 es asequible con relación a la tendencia y en el caso indicador 2 de la Actividad 1 del Componente 2 "Porcentaje de convenios firmados con municipios", que presenta un incremento en su meta del 40 por ciento con respecto a la línea base, no se considera asequible dados los recursos humanos y presupuestarios con los que cuenta el Programa.

Cabe señalar que no es posible determinar cómo se establecen las metas, ya que los medios de verificación no proporcionan información que permita replicar el cálculo (ver pregunta 24). Todas las demás precisiones sobre las características de las metas de los indicadores se presentan en detalle en el Anexo 6 de la presente evaluación.

Finalmente, con relación al análisis anterior, el equipo evaluador sugiere que para los indicadores de nivel de Componente "Servicios otorgados a las personas adultas mayores en el Centro de Atención Integral del INAPAM" y "Porcentaje de incorporación de personas adultas mayores a la vida laboral", se reformulen sus metas conforme al replanteamiento de la PP y la PO sugeridas en la evaluación, así como en la generación de una estrategia de cobertura. Para los indicadores restantes, se sugiere revisar la pertinencia y definición de estos, considerando las adecuaciones sugeridas para describir con mayor precisión el objetivo con que se relacionan y que se presentan en la propuesta de MIR del equipo evaluador que puede ser encontrada en el Anexo 7.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) **Oficiales o institucionales.**
- b) **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c) **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d) **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Del 0% al 49% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

A partir de la revisión de la MIR y las Fichas Técnicas del Programa, se encuentra que de los doce indicadores incluidos en la MIR solamente el indicador de Fin no tiene definidos medios de verificación. De los once indicadores restantes que corresponden a Propósito, Componentes y Actividades, todos cuentan con medios de verificación oficiales.

Al respecto, de estos once indicadores se observa que todos tienen un medio de verificación común para alguna de sus variables, que son los "Informes Trimestrales del Presupuesto Ejercido de la SEDESOL", el cuál es un medio oficial, su nombre permite identificarlo, es público y puede encontrarse en el sitio web http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido. Sin embargo, al revisar este medio de verificación puede constatarse que no se disponen de los datos que permitan replicar el cálculo del indicador, y que solo presenta las mediciones finales de algunos de los indicadores. En este caso el equipo evaluador sugiere utilizar sistemas informáticos o en su defecto los registros administrativos como la fuente primaria para generar las bases de datos y la información que debe utilizar el Programa para el monitoreo de sus labores e indicadores, que deben ser accesibles de forma pública o por medio de una solicitud de acceso a la información conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este sentido, se sugiere que para lograr esto el Programa se allegue de recursos humanos y financieros para el desarrollo e implementación de los sistemas informáticos y de gestión necesarios.

Adicional a este medio de verificación común, algunos indicadores presentan otros. Para el indicador de Propósito, se cuenta con las Proyecciones de la Población 2010-2050 del CONAPO, que cumple con todas las características mencionadas en la pregunta.

El indicador 1 del Componente 2 "Porcentaje de municipios donde opera al menos un Club de la tercera edad", así como los dos indicadores de la Actividad 1 del Componente 2 "Porcentaje de convenios firmados con empresas para el otorgamiento de descuentos a los Adultos Mayores." y "Porcentaje de convenios firmados con municipios" utilizan la "Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México" del Instituto Nacional del Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) como medio de verificación, mismo que también cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Por último, los indicadores de la Actividad 1 y 2 del Componente 1 utilizan el "Registro de centros de atención gerontológica del INEGI" como medio de verificación que, aunque es oficial, no pudo ser encontrado por el equipo evaluador, por lo que no es posible constatar que sea público y que permita reproducir el cálculo del indicador. No obstante, con base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del INEGI, se puede obtener información sobre Asilos y otras residencias para el cuidado de las PAM precisando que no un registro completo y especializado sobre centros de atención gerontológica y que la atención hacia las PAM es más amplia que los servicios de asilo y residencias.

En todos los casos, se sugiere que se incluya una fuente de información que provea los elementos necesarios para replicar el cálculo de los indicadores de la MIR, atendiendo a las recomendaciones de mejora de la MIR que el equipo de evaluador propone en el Anexo 7 de la presente evaluación.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.**
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.**
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.**

Respuesta: No.

Justificación:

El conjunto Fin-Indicadores-Medios de verificación la MIR no establece los medios de verificación que se requieren para el cálculo del indicador a ese nivel (ver pregunta 24). Además, como ya fue mencionado, el indicador sólo permite medir parcialmente el logro del objetivo (ver preguntas 4, 21 y 22).

Por otra parte, existe un medio de verificación común para los 11 indicadores restantes, el cual no dispone de los datos que permitan reproducir el cálculo del indicador (ver pregunta 24). Por ello, en todos los casos puede afirmarse que los medios de verificación no son suficientes para el cálculo de los indicadores y además no puede afirmarse que ese medio de verificación sea necesario para el cálculo, puesto que no posee ninguna información que lo permita valorar.

Para el conjunto Propósito-Indicadores-Medios de verificación el indicador permite medir indirectamente el objetivo a ese nivel ya que no es claro al no medir la incidencia de los servicios que ofrece el Programa en el desarrollo humano integral de las PAM.

El conjunto Componentes-Indicadores-Medios de verificación se integra por dos Componentes, los cuales no cumplen ninguna de las características, ya que uno habla de servicios y el otro de acciones y en los indicadores se pueden encontrar 3 servicios de los 9 que ofrece el Programa, éstos son CAI, Clubes y Vinculación Productiva. Por otra parte, los servicios que se entregan en las delegaciones estatales son múltiples y cambian entre una y otra, y estos pueden ser jurídicos, médicos, afiliación (Tarjeta INAPAM) y Clubes, mismos que están en los 9 servicios que el Programa ofrece (ver pregunta 3).

A nivel de Actividades-Indicadores-Medios de verificación se tienen cuatro Actividades. Sin embargo, como ya ha sido mencionado, tres de estas Actividades corresponden a labores de rectoría, mismas que el Programa no debería hacer con su actual clasificación presupuestal. Asimismo, la Actividad 1 del Componente 1, se refiere a la entrega de un servicio que el Programa otorga, situación por la cual se considera que no logra medir adecuadamente el desempeño a este nivel, es innecesario y por tanto no permite en su conjunto la realización de la lógica horizontal de la matriz ni de su lógica vertical en la realización en la entrega de los beneficios.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

La propuesta de Fin es la siguiente: “Contribuir a la reducción de la desigualdad en el desarrollo social y humano de la población mediante acciones que fomenten el acceso universal al bienestar social de las personas adultas mayores”. Esta propuesta clarifica el objetivo superior al que se busca contribuir y el medio para ello. Asimismo, se proponen tres nuevos indicadores, que se pueden obtener del MCS-ENIGH del INEGI, que es un medio de verificación externo y público. Además, se sugieren tres nuevos supuestos.

La propuesta de Propósito es la siguiente: “Ejercicio de derechos sociales e inclusión social promovidos en las Personas Adultas Mayores, que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, se encuentran en situación de vulnerabilidad, mediante las acciones que realiza el Programa”

Esta propuesta permite identificar la PO y el resultado logrado del Programa conforme a los servicios que provee. Además esta definición es congruente con la PP, que por sus características, como ya se mencionó en la Pregunta 7, presenta un alto grado de carencias sociales y/o de exclusión social. Asimismo, se proponen dos nuevos indicadores, que se deben poder obtener tanto del padrón de beneficiarios del Programa, el Diagnóstico actualizado del mismo y un sistema de gestión e indicadores del Programa E003 generado conforme a la normatividad de la SEDESOL, los cuales deben ser medios de verificación públicos. Además, se sugiere el siguiente supuesto: “Se mantiene vigente la actual normatividad en materia de Adultos Mayores”, el cual es externo, con probabilidad razonable de ocurrencia y que junto con el objetivo contribuye a lograr el Fin.

Sobre los Componentes de la MIR, se sugiere cambiarlos por 9 nuevas redacciones que reflejen los servicios que otorga el Programa para lograr el Propósito y son las siguientes: “Tarjetas INAPAM entregadas a adultos mayores”, “Asesorías Jurídicas brindadas a adultos mayores”, “Servicios médicos proporcionados a Adultos Mayores en Centros de Atención Integral”, “Acciones de Vinculación Productiva proporcionadas a Adultos Mayores”, “Adultos Mayores beneficiados con actividades en los Centros Culturales”, “Servicios médicos proporcionados a Adultos Mayores con demencia en la Clínica de la Memoria”, “Adultos Mayores beneficiados con actividades de desarrollo comunitario en los Clubes de INAPAM”, “Servicio de alojamiento y asistencia integral otorgado a Adultos Mayores en Albergues” y “Servicio de asistencia integral otorgado a Adultos Mayores en Residencias Diurnas”. En cuanto a los indicadores, se proponen tres indicadores por Componente para ocho de ellos y cuatro para el restante. Con relación a los Supuestos, se sugieren nuevas redacciones para todos.

Finalmente, sobre las Actividades de la MIR, se sugieren siete actividades transversales para cada Componente, que guardan orden cronológico, son específicas y corresponden con las actividades indispensables para generar los Componentes. Con respecto a los indicadores, se propone un indicador por actividad para 6 de ellas y dos indicadores para la restante. Tocante a los Supuestos, se sugieren nuevos, acorde a las Actividades propuestas.

La propuesta completa de MIR elaborada por el equipo evaluador se encuentra en el Anexo 7 de la presente evaluación.

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000.
- c) **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.

Justificación:

El INAPAM tiene un presupuesto modificado de \$334,213,419.60 para el ciclo fiscal del año 2016 para la operación del Programa de Servicios a Grupos con Necesidades Especiales.

El Programa destina \$208,270,022 al Capítulo 1000, que corresponde a Servicios Personales, representando casi un 62% del total del presupuesto. Este capítulo se desglosa en las partidas 1100 (Remuneraciones al personal de carácter permanente), 1200 (Remuneraciones al personal de carácter transitorio), 1300 (Remuneraciones adicionales y especiales), 1400 (Seguridad Social) y 1500 (Otras prestaciones sociales y económicas).

En el Capítulo 2000 "Materiales y Suministros", se tiene contemplado un total de \$20,880,265.22, es decir, un 6% del presupuesto. Este capítulo tiene desgloses en todas las partidas existentes.

Para el Capítulo 3000 correspondiente a "Servicios Generales" se destinan \$95,063,132.38, que es 29% del presupuesto. Este capítulo tiene desgloses en todas las partidas existentes.

Finalmente, para el Capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas" se contemplan \$10,000,000 en sólo un concepto, referente a la partida 4400 "Ayudas Sociales".

De acuerdo a la información presupuestal otorgada por el Programa, es posible identificar de los gastos de operación, que el equipo evaluador cuantifica en \$324,341,338.73 y los gastos de mantenimiento, cuantificados en \$9,872,080.87. Por otro lado, al carecer de un padrón de beneficiarios único y actualizado de todos los servicios, no es posible estimar el gasto unitario.

Es importante señalar que el INAPAM lleva a cabo acciones que son cuestiones de política y rectoría con el presupuesto del Programa E003, que como ya se ha mencionado a lo largo de la evaluación, no forman parte de un Programa de tipo E que es referente a la provisión de servicios y bienes, y que reducen la probabilidad del logro de sus objetivos. Por tanto, el equipo evaluador sugiere que el INAPAM promueva las gestiones para la creación de un Programa adicional de tipo P con recursos humanos y presupuestales propios que permitan al Instituto llevar a cabo dichas acciones de política y rectoría.

El desglose presupuestal por capítulo y partida se encuentra en el Anexo 8 de la presente evaluación.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

Como ya fue mencionado en la pregunta 20, el Programa no cuenta con un documento normativo que motive su operación. Sin embargo, la LDPAM y demás Normas internas sustantivas pueden ser encontrados en el sitio web del INAPAM a tres clics, por tanto, no cumple con la primera característica de accesibilidad establecida en la pregunta. Para poder acceder a ellas es necesario poner el cursor en el menú desplegable “Conoce INAPAM”, de ahí los clics en “Normateca Interna del INAPAM”, después en “Normatividad General” o en “Normas Internas Sustantivas”, y posteriormente en el documento que se desee consultar (INAPAM, 2016).

El sitio web en su pestaña “Transparencia” despliega un menú en el que uno de los elementos es “Indicadores de Programas Presupuestarios”; al hacer clic ahí, se encuentra un link que lleva supuestamente a la página de sistemas de la SHCP. Sin embargo, el enlace no funciona, es decir, la segunda característica establecida en la pregunta no se cumple (INAPAM, 2016).

En la página principal del sitio web del INAPAM se encuentra un teléfono para informaciones y orientaciones a la población (01800-007-3705), además de un correo electrónico que tiene los mismos fines (contacto@inapam.gob.mx), lo cual permite observar que se cumple con la tercera característica establecida en la pregunta (INAPAM, 2016).

Finalmente, mediante una revisión del apartado “Resoluciones de Recursos de Revisión” en el portal de internet del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (<http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>), fue posible constatar que el INAPAM cuenta con modificación de respuesta de 8 recursos de revisión presentados ante el INAI, de los cuales ninguno corresponde al año 2016, por lo cual cumple con la cuarta característica que la pregunta establece.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- b) Están sistematizados.**
- c) Están difundidos públicamente.**
- d) Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: No.

Justificación:

A pesar de que como ya se mencionó en la pregunta 14, el Programa cuenta con documentos que establecen procedimientos que estandarizan algunos de los servicios que otorga el mismo, tales como el “Manual de Operación del Programa Nacional de Afiliación”, el “Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica”, el “Programa de Inclusión Social para las Personas Adultas Mayores” y el “Procedimiento Asesoría Jurídica a las Personas Adultas Mayores de Modo Presencial, Correo Electrónico y Call Center”, así como el Reglamento Interno de Albergues y Residencias, Reglamento Único de Clubes y Centros Culturales y al Reglamento de Consulta Médica, éstos no cuentan con procedimientos sobre la ejecución y/o verificación de las acciones que el Programa otorga en forma de servicios.

Aunque en la MIR existe una actividad sobre supervisión, se advierte que esta es sólo sobre centros gerontológicos (que pueden ser públicos o privados) (INAPAM, 2016), y no sobre todos los servicios que otorga el Programa, además de ser la existente una actividad de rectoría, tal y como ya fue mencionado previamente (ver pregunta 16)

El equipo evaluador considera conveniente el definir mecanismos de verificación documentados para cada uno de sus servicios que sirvan como estrategia para garantizar que estos se brinden con parámetros de efectividad o calidad establecidos.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

Para el análisis se consideraron los objetivos, la PO y los tipos de apoyo. Los programas que atienden a mayores de 18 años, contienen a las PAM y como el concepto de "Desarrollo humano integral" tiene una definición amplia, existen múltiples posibles complementariedades y/o coincidencias. Este es un ejercicio exploratorio que necesitaría un análisis más complejo para determinar con exactitud estos aspectos.

Referente a la Tarjeta INAPAM, hay posibles coincidencias con el Programa "Pensión para Adultos Mayores" (PPAM) de la SEDESOL, ya que este realiza "Acciones para aminorar el deterioro de la Salud Física y Mental" y promueve la credencialización de las PAM con la Tarjeta INAPAM; con referencia a los apoyos económicos que entrega el PPAM es complementario con respecto a la mejora del bienestar de las PAM por el apoyo monetario que otorga. También, este servicio presenta posibles coincidencias con las acciones de "Credencialización de personas con discapacidad" del SNDIF, puesto que brinda descuentos en servicios o bienes para las PAM que se encuentren en situación de discapacidad. En ambos casos, la PO de estos programas es un subconjunto de la PO del E003.

Relativo al servicio de Asesoría Jurídica, presenta posibles coincidencias con las acciones de "Asesoría Jurídica en Materia Familiar" del SNDIF referentes a la atención en los temas de índole familiar. También puede ser complementario con éste debido a que su cobertura geográfica es más amplia a la que tiene el E003. Por otro lado, este servicio puede ser complementario con las acciones del "Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a Través de Asesorías Legales Externas" de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ya que éste tiene una cobertura para la población nacional que reside o se encuentra en los EUA. Sobre el CAI, Clínica de la Memoria, Albergues y Residencias Diurnas, el Programa puede presentar coincidencias con las acciones de los "Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Gerontológica" del SNDIF, en la provisión de servicios especializados para las PAM, como: servicios médicos, recreativos y culturales. Además, el Programa puede ser complementario en sus acciones con las del "Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica" de la Secretaría de Salud (SS) referentes a atención médica en primer nivel a través de unidades médicas móviles, ya que el nivel de cobertura es distinto al del E003. Respecto a Vinculación Productiva, el Programa tiene posibles coincidencias con el "Programa de Apoyo al Empleo" en la realización de acciones para la promoción de población en búsqueda de empleo y empleadores, así como con las acciones de "Abriendo espacios: Portal de Empleo para personas con discapacidad y adultos mayores", al tratarse este último de un portal web con el mismo objetivo y dirigida a la misma PO. Además, este último puede ser complementario en la medida que está sistematizado para gestionar información sobre la población en búsqueda de trabajo y una mayor cobertura. Tocante al servicio de Centros Culturales y Clubes administrados por el INAPAM, el Programa tiene posibles complementariedades con el "Programa de Cultura Física y Deporte" de la CONADE en su línea de acción "Muévete", en el fomento de la actividad física de las PAM; con el "Programa de Educación para Adultos" del INEA, en la capacitación a PAM y fomentar su inclusión social; con el "Programa de Derechos Indígenas" de la CDI, para fortalecer la capacitación de las PAM hablantes de lengua indígena en el ejercicio de sus derechos.

Sobre otras posibles complementariedades con los servicios del Programa relacionadas con el desarrollo humano integral de las PAM, destacan las siguientes: "Programa Inclusión Social PROSPERA – Apoyo Monetario a los Adultos Mayores", en el otorgamiento de apoyos monetarios; "Seguro Popular" y el "Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica", en la atención médica; "Programa de Fomento a la Economía Social", en el fomento del desarrollo económico; "Fondo para el Apoyo a Proyectos Productos en Núcleos Agrarios", en el apoyo y desarrollo productivo en las áreas rurales del país. También, con el "Programa de Abasto Social de Leche" de Liconsa en el otorgamiento de precios subsidiados de leche fortificada para las PAM. Con respecto al ámbito estatal, se encontraron 179 programas con posibles complementariedades y/o coincidencias (CONEVAL, 2012), de los cuales se encontraron sólo 28 vigentes. Además, se encontraron 8 programas adicionales. El análisis a dichos programas está en el Anexo 9.

A partir de lo anterior, el equipo evaluador considera que las acciones del Programa E003 son insuficientes debido a que la magnitud del problema, que derivado de la LDPAM requiere de la atención de múltiples actores. Por ello se considera primordial por un lado, que el Diagnóstico valore en su análisis de alternativas todas las acciones institucionales que atacan el mismo problema, y por otro la generación de un nuevo Programa presupuestal de tipo P encargado de la rectoría y la política pública de forma transversal, con la capacidad de coordinar y estandarizar la atención a las PAM.

Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	2.0	Diagnóstico que identifica problema está incompleto, sin objetivos, alternativas y propuesta de MIR
Contribución a las metas y estrategias nacionales	3.0	Objetivo 4 de PSDS vinculado a Meta 2 PND. Vínculo de Propósito y Objetivo 4 de PSDS no explícito
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	1.2	PP y PO documentada. PO es errada, se desconoce demanda total y mecanismo de elegibilidad deficiente
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	1.5	No hay padrón único de beneficiarios. Hay mecanismos de atención incompletos para algunos servicios
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	1.3	La lógica vertical y horizontal de la MIR es deficiente. Los indicadores y medios de verificación no son adecuados
Presupuesto y rendición de cuentas	1.667	Se identifica desglose de gastos. Mecanismos de transparencia y rendición incompletos
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	Múltiples programas federales y estatales con posibles coincidencias y/o complementariedades
Valoración final		1.778

Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El problema definido es congruente con lo establecido en el artículo 25 de la LDPAM.	1	No aplica.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico sí presenta una caracterización por género de la población que tiene el problema, en la que se precisan las diferencias en las afectaciones del mismo.	1	No aplica.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Programa cuenta con un Diagnóstico que identifica el problema que pretende resolver, así como sus causas y efectos (árbol del problema), así como la población que presenta el problema (PP)	2	Se sugiere revisar el árbol del problema para identificar las causas relacionadas con la carencia de servicios y sus efectos con relación al de un programa presupuestal de tipo E de Provisión de Servicios.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El tipo de intervención del Programa cuenta con un referente empírico, sobre los distintos modelos de atención implementados en México a partir de finales de la década de los setenta con el INSEN.	3	No aplica
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico contiene elementos teóricos sobre la caracterización del problema que busca atender el Programa con un enfoque de atención más integral que parte de los problemas formulados desde la perspectiva del envejecimiento poblacional, el curso de vida y de los derechos humanos.	3	Se sugiere revisar los elementos teóricos para conocer en qué medida el Programa refleja las recomendaciones vigentes a nivel nacional e internacional sobre el problema.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Los vínculos entre el Programa E003 y PSDS se encuentran documentados en el PAT del INAPAM.	4	Se sugiere hacer explícito el vínculo del Programa mediante el Propósito establecido en la MIR con los objetivos del PSDS.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La definición y cuantificación de la PP son congruentes con lo establecido en el artículo 3 de la LDPAM que establece que el Estado debe garantizar condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social de todas las PAM.	7	No aplica.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Para el servicio de la Tarjeta INAPAM, a partir de 2014 se cuenta con un sistema de afiliación electrónica a través del cual se aplica un cuestionario que en principio permite contar con una base de datos de las PAM que obtienen la Tarjeta INAPAM.	8	Se sugiere aprovechar los recursos de dicho sistema para mejorarlo y ampliarlo, de tal manera que permita gestionar la demanda en todos los servicios.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	De los nueve servicios, siete cuentan con procedimientos estandarizados para la selección de beneficiarios en documentos del Programa.	11	Se sugiere que los siete procedimientos existentes se mejoren en términos de claridad en sus requisitos de elegibilidad, sistematización y difusión pública. Para los servicios restantes, se sugiere la elaboración de manuales de procedimientos detallados y sistematizados para la selección de beneficiarios.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El Programa cuenta con procedimientos definidos para recibir, registrar y dar trámite para siete de sus nueve servicios.	12	Se sugiere mejorar los procedimientos en cuanto a sus formatos, difusión, apego a documentos normativos y correspondencia con las características de la PO. Para los servicios restantes, se sugiere la definición de procedimientos detallados para recibir, registrar y dar trámite.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El Programa cuenta con procedimientos definidos para otorgar los apoyos a los beneficiarios en siete de sus nueve servicios	14	Se sugiere que los siete procedimientos existentes se mejoren en términos, de sistematización y difusión pública. Para los servicios restantes, se sugiere la definición de procedimientos detallados para otorgar los apoyos a los beneficiarios.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Para todos los niveles de la MIR existen indicadores con fichas técnicas.	21	Se sugiere considerar las recomendaciones emitidas y atender las observaciones emitidas a lo largo de la evaluación para la elaboración de nuevas fichas técnicas.
Presupuesto y rendición de cuentas	El Programa tiene identificado su gasto presupuestal por capítulo y partida. Asimismo, con la información presupuestal otorgada, es posible identificar y cuantificar los gastos de operación y mantenimiento.	27	Se sugiere llevar a cabo las acciones necesarias para allegarse de los recursos humanos y financieros para la integración de un padrón de beneficiarios único y actualizado de todos los servicios, que permita estimar el gasto unitario.
Presupuesto y rendición de cuentas	El INAPAM cuenta con página electrónica en la cual pueden encontrarse los documentos normativos y puede ser usado para ampliar la orientación a beneficiarios y ciudadanos en general, al contar con un teléfono y un correo electrónico públicos y de fácil acceso.	28	No aplica.
Presupuesto y rendición de cuentas	Para el año 2016, el INAPAM, no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el INAI.	28	No aplica.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	El Programa presenta múltiples posibles coincidencias y/o complementariedades con Programas a diferentes niveles de gobierno, que permiten robustecer la atención a las PAM para el logro del desarrollo humano integral.	30	No aplica.
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	La definición del problema es inadecuada con relación al objeto o función del Programa puesto que el "desarrollo humano integral" es un objetivo superior de desarrollo social y por tanto rebasa el control del Programa.	1	Se sugiere redefinir el problema como: "insuficiencia de acciones públicas en la totalidad del territorio nacional para promover el ejercicio de los derechos sociales y la inclusión social de las personas adultas mayores", el cual especifica el alcance del Programa en términos de los servicios que provee (acciones) y de los derechos establecidos en la CPEUM.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Ni el Diagnóstico ni ningún otro documento normativo establece plazo para la revisión y actualización del problema, así como las definiciones y cuantificación de la PP y la PO	Todas	Se sugiere revisar el Diagnóstico considerando el establecimiento de plazos para la revisión y actualización del problema, así como las definiciones y cuantificación de la PP y la PO.

Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico no cuenta con un árbol de objetivos, justificación teórica o empírica suficiente de las intervenciones, así como un análisis de alternativas e involucrados.	2	Se sugiere revisar el Diagnóstico en su árbol del problema, las definiciones y cuantificación de la PP y la Población Objetivo (PO) y mejorar su contenido para incluir los elementos faltantes conforme a los "Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos" del CONEVAL.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico no desarrolla elementos teóricos o empíricos que justifiquen cada una de las intervenciones que da el Programa, así como un análisis de las alternativas para atender la problemática, por lo cual no se puede concluir que la intervención del Programa sea la más eficaz.	3	Se sugiere revisar y actualizar el Diagnóstico para agregar el análisis de alternativas y justificación de este tipo de intervenciones conforme a lo establecido en el numeral vigésimo primero de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y a los Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos del CONEVAL.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El indicador de Fin establecido en la MIR del Programa es de percepción y no mide objetivamente el logro real, sólo refleja parcialmente la contribución del Programa al PSDS puesto que las personas con discapacidad son un subconjunto de las PAM.	4	Se sugiere la creación de un indicador con información del MCS-ENIGH sobre pobreza o privación de derechos que refleje los esfuerzos del Programa, así como sus resultados y el impacto del mismo en las PAM
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El PAT del Programa E003 contiene acciones de política y rectoría, fuera del ámbito programático presupuestal de un programa tipo E de provisión de servicios que reducen las probabilidades de logro de sus objetivos.	4	Se sugiere que el INAPAM haga las gestiones para la creación de un programa adicional de tipo P, en el marco de las labores de rectoría y política que el INAPAM realiza actualmente, con recursos del Programa E003.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La definición de la PO que presenta el Programa es incorrecta, puesto que corresponde más a la definición de población beneficiaria dado que la credencialización es parte del conjunto de servicios que proporciona el Instituto a través del Programa. Además, la cuantificación de la PO es incorrecta, derivado de las deficiencias en la definición y de que se trata de una estimación con un amplio margen de error.	7	Dado que el Programa entrega 9 servicios con prioridades de atención diferentes, algunos con focalización y otros de forma universal, se sugiere que genere los criterios para definir sus prioridades para cada uno en términos de la PO. Además, una vez revisada la PO, ésta debe estimarse conforme a la propuesta de definición del equipo evaluador, que es: "Adultos mayores que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, se encuentren en situación de vulnerabilidad".
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El Programa no cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.	8	Se sugiere que el Programa lleve a cabo las acciones necesarias para allegarse de los recursos humanos y financieros para generar sistemas de información que permitan la gestión de todos los procesos y registros para la provisión de servicios del Programa.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El Programa no cuenta con mecanismos de focalización que permitan identificar a la PO. Además, considera que ésta se compone por las PAM afiliadas al Programa lo cual resulta erróneo ya que esta población corresponde a la definición de la población beneficiaria.	10	Se sugiere definir y caracterizar de mejor manera a la PO para identificar las necesidades de atención del Programa. Esto permitirá establecer una correcta determinación de los criterios de elegibilidad y de priorización, tomando en cuenta que por sus características o capacidad física y financiera, algunos servicios requieren de establecer prioridades de atención de la población más que otros.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura para atender a su población objetivo.	10	Se sugiere que el Programa elabore una estrategia de cobertura en términos territoriales, de tal forma que los apoyos y servicios se focalicen de mejor manera en aquellas PAM que presenten mayor vulnerabilidad y más carencias sociales.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	En general, los servicios no cuentan con criterios claros de elegibilidad en sus procedimientos de selección de beneficiarios y que se encuentren difundidos públicamente.	11	Se sugiere que los siete procedimientos existentes se mejoren en términos de claridad en sus requisitos de elegibilidad, sistematización y difusión pública. Para los servicios restantes, se sugiere la elaboración de manuales de procedimientos detallados y sistematizados para la selección de beneficiarios.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	No existe un padrón de beneficiarios que permita conocer quiénes reciben los apoyos del Programa.	13	Se sugiere que el Programa lleve a cabo las acciones necesarias para allegarse de los recursos humanos y financieros generar sistemas de información que permitan integrar un padrón de beneficiarios único para todos los servicios provistos por el Programa que cumpla con los Lineamientos Normativos de SEDESOL en la materia, así como los criterios mínimos establecidos en el Manual de Operación del SIIPP-G.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Actualmente el Programa no cuenta con mecanismos de recolección de información socioeconómica estandarizados y sistematizados.	15	Se recomienda que el Programa utilice un formato universal para la recolección de información socioeconómica de los solicitantes y de los beneficiarios de los servicios que ofrece el Programa y gestione esta información por medio de bases de datos relacionales. Para su elaboración se recomienda allegarse de los recursos humanos y financieros necesario y seguir los Lineamientos Normativos de SEDESOL en la materia.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Los Componentes de la MIR y sus supuestos no generan el Propósito. La misma situación prevalece a nivel de Actividades. Además, en todos los niveles de objetivo existen labores de rectoría que no son propias de un programa presupuestal de tipo E.	Todas	Se sugiere, tal como se plasma en la propuesta de MIR del equipo evaluador, adecuar el Fin, Propósito, Componentes y Actividades a los preceptos de la MML especificados en el documento oficial que sirve de guía para su formulación y en el marco de la Provisión de servicios de un programa de tipo E. Además se sugiere que el INAPAM haga las gestiones para la crear un nuevo Programa tipo P que le permitan realizar las labores de rectoría y política que tiene como atribución en la LDPAM.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El resumen narrativo del Propósito no está redactado como una situación alcanzada, además de no incluir a la PO. Asimismo, la redacción incluye "políticas" lo cual rebasa las características de un Programa E. Además, los Componentes no reflejan los nueve servicios provistos por el Programa y sus actividades correspondientes.	Todas	Se sugiere, tal como se plasma en la propuesta de MIR del equipo evaluador, que el resumen narrativo sea: "Ejercicio de derechos sociales e inclusión social promovidos en las Personas Adultas Mayores, que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, se encuentran en situación de vulnerabilidad, mediante las acciones que realiza el Programa"; sus componentes se relacionen con los nueve servicios y contenga las actividades indispensables para generarlos.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El Programa no cuenta con un documento normativo en donde se identifiquen los elementos del resumen narrativo de la MIR.	20	Se hace hincapié en la necesidad de la elaboración de un documento que motive la operación del Programa, tal y como se ha sugerido en evaluaciones anteriores y se encuentra como ASM en el PAT 2016.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Los indicadores a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades no permiten medir el avance y el logro de sus respectivos objetivos. Asimismo, las fichas técnicas de los indicadores no cuentan con los valores absolutos de las líneas base que permitan comparar éstas con las metas del año 2016. Ninguno de los indicadores tiene establecidas metas sexenales en sus fichas técnicas.	Todas	Se sugiere que los indicadores sean claros, adecuados, relevantes, monitoreables, económicos, con un método de cálculo apropiado y que reflejen la planeación programático-presupuestal y la estrategia de cobertura. Se recomienda seguir el documento oficial del CONEVAL que sirve de guía para su formulación. Se sugiere adecuar las fichas técnicas vigentes en cuanto a líneas base, método de cálculo, metas y medios de verificación y generar nuevas fichas, conforme a la propuesta de MIR.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	En general, los medios de verificación no disponen de los datos que permitan replicar el cálculo del indicador, ya que solo presentan las mediciones finales de algunos de los indicadores.	Todas	Se sugiere incluir medios de verificación públicos, oficiales o institucionales, que provean los elementos necesarios para el cálculo de los indicadores, atendiendo a las recomendaciones de mejora de la MIR que el equipo de evaluador propone en el Anexo 7 de la presente evaluación.
Presupuesto y rendición de cuentas	El INAPAM lleva a cabo acciones que son cuestiones de política y rectoría con el presupuesto del Programa E003, que como ya se ha mencionado a lo largo de la evaluación, no forman parte de un programa de tipo E que es referente a la provisión de servicios y que disminuyen la probabilidad del logro de sus objetivos.	27	Se sugiere que el INAPAM promueva las gestiones para la creación de un programa adicional de tipo P con recursos humanos y presupuestales propios que permitan al Instituto llevar a cabo dichas acciones de política y rectoría.
Presupuesto y rendición de cuentas	No es posible encontrar los documentos normativos del Programa a menos de tres clics en la página electrónica. Asimismo no es posible encontrar los resultados del Programa en su página electrónica	28	Se sugiere modificar el sitio para que el acceso a los documentos normativos sea en menos de tres clics. Asimismo, se sugiere publicar los informes de resultados más recientes y de manera periódica en la página electrónica.
Presupuesto y rendición de cuentas	El Programa no cuenta con procedimientos documentados sobre la ejecución y/o verificación de las acciones que otorga en forma de servicios	29	Se sugiere definir mecanismos de verificación documentados para cada uno de sus servicios que sirvan como estrategia para garantizar que estos se brinden con parámetros de efectividad o calidad establecidos.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Las acciones que desarrolla el INAPAM a través del Programa E003 son insuficientes debido a que la magnitud del problema derivado de la LDPAM requiere de la atención de múltiples actores.	30	Se sugiere por un lado, que el Diagnóstico valore en su análisis de alternativas todas las acciones institucionales que atacan el mismo problema, y por otro lado llevar a cabo las gestiones para la generación de un Programa presupuestal adicional de tipo P, que se encargue de la rectoría y la política pública de forma transversal con la capacidad de coordinar y estandarizar la atención a las PAM.

Conclusiones (Anexo 12)

Derivado de la Evaluación en Materia de Diseño del Programa de Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (E003), se identificaron varias áreas de oportunidad. El Programa cuenta con un diseño susceptible de fortalecerse ya que carece de un diagnóstico con todos los elementos que permitan construirlo de forma congruente y robusta. Asimismo, se observa que el Programa incluye actividades fuera del ámbito de acción de un Programa tipo E de provisión de servicios, que corresponden a facultades de política y rectoría del INAPAM. Lo anterior tiene un efecto importante en el resultado de la evaluación, porque al ser esta secuencial, con base en la Metodología de Marco Lógico (MML), la fragilidad metodológica del Diagnóstico y la inclusión de acciones fuera del ámbito del Programa, impactaron de manera progresiva en las distintas etapas de la evaluación. Además, la carencia de sistemas informáticos integrales y de lineamientos operativos también afecta los elementos que corresponden a los procesos diseñados para la operación del Programa. En virtud de lo anterior, por los elementos y fases que integran la evaluación es importante señalar lo siguiente:

-El diseño del Programa cuenta con algunos elementos que requiere la implementación de una política pública. En este caso, el Programa formuló su *Diagnóstico*; elaboró el árbol del problema, las causas y los efectos que se producen; identificó a la población que presenta el problema; calculó su PP y PO; construyó su MIR; cuenta con manuales de procedimientos para algunos de los servicios que se otorgan; y le fue autorizado un presupuesto de 334.2 millones de pesos.

-El *Diagnóstico* identifica el problema que el Programa busca revertir y la población que lo padece. En el árbol del problema, se encuentran las causas que lo originan y efectos sobre la población. Sin embargo, se hallan los siguientes inconvenientes: primero, la formulación del problema es incorrecta, puesto que éste se encuentra en un nivel superior de política y rebasa el control del Programa, es decir, la realización del “desarrollo humano integral”; segundo, en el árbol del problema, así como en la definición misma de éste, se encuentra ausente la vinculación de las causas relacionadas con la carencia de servicios y sus efectos con relación al objetivo o servicios que actualmente provee el Programa, y tercero la falta de un análisis de alternativas, que no permite establecer que las intervenciones del Programa son la mejor solución para revertir el problema, siendo que la carencia de un árbol de objetivos refleja la ausencia de este ejercicio.

-La identificación y cuantificación de la PP y PO del Programa presentada en el *Diagnóstico*, es limitada. En el caso de la PO, la metodología para la cuantificación carece de rigor metodológico y conceptual, situación que se deriva de una confusión al definir a la población atendida como la objetivo. Asimismo, no se cuenta con una estrategia de cobertura para atender a la PO.

-El Programa está alineado a los instrumentos de planeación nacional, sectorial y agendas internacionales, lo que le da un marco institucional para su operación.

-El Programa cuenta con procedimientos para la afiliación de las PAM al INAPAM y para el otorgamiento de casi todos los servicios a beneficiarios con credencial del Instituto. Al respecto, de los nueve servicios provistos, dos de éstos no cuentan con manuales sobre los procedimientos para atención y entrega de beneficios. Adicionalmente, el Programa presenta un rezago en la elaboración de los lineamientos para la operación de los nueve servicios que se proveen, razón por la que no cuenta con un documento normativo necesario que motive la operación del Programa y sirva para formalizar o estandarizar los procedimientos para la atención de la demanda, selección de beneficiarios, trámite y entrega de los servicios que otorga. Igualmente, aunque cuenta con procedimientos definidos de entrega de servicios, el Programa no tiene instrumentos estandarizados o sistematizados para obtener datos sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios para todos y cada uno de los servicios que provee.

-Con respecto a la demanda total de apoyos, no es posible conocerla para cada uno de los nueve servicios del Programa ni en su totalidad. También, aunque el Programa cuenta con información sistematizada sobre algunos de sus beneficiarios, no posee un Padrón Único de Beneficiarios que especifique quiénes recibieron qué tipo de servicios, de tal manera que sea posible monitorear los indicadores estratégicos y de gestión que tiene el Programa actualmente.

-El Programa cuenta con una MIR que presenta insuficiencias en su lógica vertical y horizontal. En su lógica vertical, los Componentes de la MIR y sus supuestos no generan el Propósito y no reflejan los nueve servicios que entrega el Programa. La misma situación prevalece a nivel de Actividades, ya que en todos los niveles del objetivo existen labores de rectoría que no son propias de un programa presupuestal de tipo E sino de uno tipo P, conforme al Anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto de la SHCP, situación que impide evaluar su desempeño. Además, los resúmenes narrativos, los supuestos y la definición de PO no se apegan a la MML. En su lógica horizontal, presenta inconsistencias en la definición de indicadores, método de cálculo, medios de verificación y valores de línea base en todos los niveles; no permiten medir el avance y el logro de sus respectivos objetivos. También, los medios de verificación, desde nivel de Propósito hasta actividad, no permiten replicar el cálculo de los indicadores por lo que se

dificulta la verificación externa del avance de resultados. Finalmente, la MIR no refleja una estrategia de cobertura para la atención del problema que busca resolver el Programa en el mediano y largo plazo.

-El Programa tiene identificado su gasto presupuestal por capítulo y partida. Asimismo, con la información presupuestal otorgada, es posible identificar y cuantificar los gastos de operación y mantenimiento. Por otro lado, al no contar con un Padrón de Beneficiarios único y actualizado de todos los servicios, el Programa tampoco puede estimar el gasto unitario total, así como el gasto unitario para todos y cada uno de los servicios. Por otro lado, se observa que el INAPAM lleva a cabo acciones de política y rectoría con el presupuesto del Programa E003, que deberían realizarse bajo el cobijo de otro Programa y que constituyen una amenaza al disminuir la probabilidad del logro de sus objetivos.

-El INAPAM cuenta con página electrónica en la cual pueden encontrarse los documentos normativos del Programa y puede ser usado para ampliar la orientación a beneficiarios y ciudadanos en general, al contar con un teléfono y un correo electrónico públicos y de fácil acceso.

-Por su naturaleza, el Programa busca resolver el problema del desarrollo humano integral de las PAM, mismo que, al ser transversal, diversas instituciones se encaminan a atender. Debido a que la magnitud del problema derivado de la LDPAM, es decir, el desarrollo humano integral de todas las PAM del país, es de una complejidad elevada y requiere de la atención de múltiples actores, la falta de coordinación entre éstos es un problema de rectoría que el INAPAM ha tratado de remediar haciendo uso de los limitados recursos con que cuenta el Programa E003. La gran mayoría de las posibles coincidencias y complementariedades halladas con programas del ámbito federal y estatal, muestran que la atención de la problemática no es suficiente ni con las capacidades presupuestarias ni con los recursos humanos que requiere un Programa tipo E como este. Finalmente, la carencia por parte del INAPAM de un programa de tipo P orientado a llevar a cabo estas acciones sustantivas de política, afectan el diseño del Programa evaluado.

Para que el diseño del Programa fortalezca los aspectos relacionados con la población que enfrenta el Problema, su identificación, cuantificación y atención, es conveniente llevar a cabo las siguientes acciones en el orden descrito:

1. Revisar y actualizar el *Diagnóstico 2015 del Programa E003*, en los siguientes aspectos: definición del problema, árbol del problema y objetivos, definición de la Población Objetivo, cuantificación de ésta, análisis de alternativas, establecimiento de una estrategia de cobertura y criterios de asignación presupuestal;
2. Revisar y actualizar los instrumentos para el procedimiento y mecanismo de selección y priorización mediante el uso de un formato universal para la recolección de información socioeconómica de los solicitantes y beneficiarios de los servicios que ofrece el Programa, conforme a la normatividad de SEDESOL;
3. Continuar y concluir con la elaboración de los Lineamientos Operativos del Programa, en el que se plasme lo siguiente: Objetivo general, Objetivos específicos, Tipos de apoyo (servicios), Criterios de elegibilidad y priorización, PP y PO, Estrategia de cobertura y Procedimientos generales;
4. Revisar y actualizar la MIR y las Fichas Técnicas en función de la propuesta de mejora de la MIR presentada por el equipo evaluador, misma que contempla la actualización de metas de cobertura;
5. Realizar las gestiones necesarias para desarrollar de un sistema de información para integrar y sistematizar la información de solicitantes y beneficiarios del Programa, que permita la gestión de dicha información en un Padrón único, así como el seguimiento de los principales indicadores relacionados con el logro y entrega de servicios;
6. Formular una propuesta de creación de un Programa tipo "P" de Política y coordinación que permita complementar e impulsar las acciones del Programa E003, mediante el uso de instrumentos programáticos-presupuestarios idóneos que le permitan allegarse de recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo estas actividades sustantivas del INAPAM.



Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

Nombre de la instancia evaluadora:

Ahumada Lobo y Asociados S.A de C.V.

Nombre del coordinador de la evaluación:

Juan Carlos González Ibarquén.

Nombres de los principales colaboradores:

Luis Rafael Ahumada Lobo, Raúl Nieto Bernal, Sergio Iván Velarde Villalobos y Federico Alejandro Cortés Cortés.

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Subdirección de Planeación, Sistemas y Evaluación.

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Leticia Pang Molina.

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Adjudicación Directa.

Costo total de la evaluación:

\$510,400 (00/100 M.N.)

Fuente de financiamiento:

Recursos Federales.

Bibliografía

- Unidad de Política y Control Presupuestario-SHCP (2016). Manual de Programación y Presupuesto. Documentos oficiales. México
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2002). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Normatividad. México
- DOF (2004). Ley General de Desarrollo Social. Normatividad. México
- SEDESOL (2015). Diagnóstico del Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Diagnósticos. México
- INAPAM (2016). Sitio web del INAPAM. Página de Internet. <http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/>
- INAPAM (2012). Modelos de atención gerontológica. Documentos oficiales. México
- INAPAM (2016). Programa Anual de Trabajo 2016. Documentos oficiales. México
- SEDESOL (2008). Agenda del Consejo de Coordinación Interinstitucional sobre el Tema de Adultos Mayores. Estudios. México
- ONU (2002). Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Otros. Nueva York
- INAPAM (2016). Matriz de Indicadores para Resultados del Programa E003 para el año 2016. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México
- Gobierno de la República (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. México
- SEDESOL (2014). Credenciales de Afiliación INAPAM 2014. Página de Internet. <http://datos.gob.mx/busca/dataset/credenciales-de-afiliacion-inapam-2014>
- INAPAM (2014). Presenta Inapam nuevo Sistema de Afiliación Electrónica. Página de Internet. <https://www.gob.mx/inapam/prensa/presenta-inapam-nuevo-sistema-de-afiliacion-electronica?idiom=es>
- INAPAM (2016). Manual de Procedimientos de la Dirección de Atención Geriátrica MP-E001-03. Manuales de procedimientos. México
- INAPAM (2014). Manual de Operación del Programa Nacional de Afiliación. Manuales de procedimientos. México
- INAPAM (2015). Procedimiento Asesoría Jurídica a las Personas Adultas Mayores de Modo Presencial, Correo Electrónico y Call Center. Manuales de procedimientos. México
- INAPAM (2016). Clínica de la Memoria, Modelo de Atención. Documentos oficiales. México
- INAPAM (2012). Reglamento Único de Clubes y Centros Culturales. ROP o documento normativo. México
- INAPAM (2012). Reglamento Interno para los Servicios de Consulta Médica General, Especializada y Estudios de Laboratorio y Gabinete. ROP o documento normativo. México
- INAPAM (2016). Fichas Técnicas de los Indicadores de la MIR 2016. Fichas técnicas. México
- CONEVAL (2013). Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Documentos oficiales. México
- INAPAM (2015). Matriz de Indicadores para Resultados del Programa E003 para el año 2015. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México
- CONEVAL (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Documentos oficiales. México
- SHCP (2015). Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Documentos oficiales. México
- SFP (2011). Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Documentos oficiales. México
- INAPAM (2016). Desglose presupuestal del programa E003. Información contable. México
- INAPAM (2016). Segundo Informe Trimestral 2016. Otros. México
- INAI (2016). Resoluciones de Recursos de Revisión. Recursos de revisión. <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>
- CONEVAL (2012). Inventario de Programas Estatales. Bases de datos y/o Sistemas de información. México
- CONEVAL (2014). Inventario de Programas Estatales. Bases de datos y/o Sistemas de información. México
- Consejo de Coordinación Interinstitucional INAPAM (2015). Acuerdo Nacional de las Personas Adultas Mayores. Documentos oficiales. México

- Auditoría Superior de la Federación (2014). Auditoría de Desempeño 13-1-20V3A-07-0266. Documentos oficiales. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0266_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (2014). Evaluación número 1645 "Evaluación de la política pública de atención a las personas adultas mayores. Documentos oficiales. http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_1645_a.pdf
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Plan Nacional de Desarrollo (PND). México
- ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivos y Metas del Milenio. Organización de las Naciones Unidas
- CONEVAL (2015). Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos. Documentos oficiales. México
- DOF (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y a los "Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos" del CONEVAL. Documentos oficiales. México
- SEDESOL (2014). Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura. Normatividad. México
- SEDESOL (2015). Lineamientos para la Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares. Normatividad. México
- SEDESOL (2014). Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social. Normatividad. México
- INAPAM (2014). Programa de Inclusión Social para las Personas Adultas Mayores. Manuales de procedimientos. México
- SHCP (2015). Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores del Desempeño de los programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2016. Documentos oficiales. México

Evaluación de Diseño del Programa E003 “E003 Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”

Anexo complementario

Análisis y valoración de la modalidad presupuestaria del programa E003 *Servicios a Grupos con Necesidades Especiales*

(Propuesta de creación del Programa presupuestario “P” para el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores)

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. ALINEACIÓN Y JUSTIFICACIÓN.....	6
III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	8
III.1 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROBLEMA	13
III.2. ÁRBOL DEL PROBLEMA	15
IV.- OBJETIVOS DEL PROGRAMA P.....	16
IV.1. ÁRBOL DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA P	19
V.- RECOMENDACIONES	20

I. ANTECEDENTES

Este Anexo Complementario tiene como origen la sugerencia planteada mediante el Oficio No. 409-A-16 (enviado por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social), donde se propone realizar un “análisis y valoración sobre la modalidad presupuestaria del Pp [E003], y sobre el **cumplimiento al mandato de este organismo público** [el Instituto Nacional para los Adultos Mayores (INAPAM)] **acerca de la rectoría de la política nacional en favor de las personas adultas mayores**, definida en el artículo 25 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores” [énfasis añadido]. Según se especifica en el Anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto 2016 (Manual), los Programas presupuestarios “E” se destinan a:

Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades:

[...] ii) Funciones de desarrollo social. Para atención de los derechos para el desarrollo social, cultural y humano de la población, por ejemplo: educación, salud, seguridad social, suministro de agua potable, servicios de drenaje y alcantarillado, vivienda, servicios culturales y deportivos.

Asimismo, en el Oficio No. 409-A-16 se enfatiza “que el Pp E003 tiene un presupuesto aprobado [...] que equivale a 88.2% del presupuesto total del INAPAM para el ejercicio 2016” y que el objeto del INAPAM es “coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas de atención a las personas adultas mayores”. Con base en dichos precedentes, en el oficio en comento se expone que el Anexo 2 del *Manual de Programación y presupuesto 2016* (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016) considera la modalidad presupuestal “P” especificado para “Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento”.

Así pues, la presente propuesta de creación del Programa presupuestario “P” para el INAPAM tiene por objeto constituirse como un punto de salida para, eventualmente, incidir en que este organismo público pueda cumplir en efecto con los fines y atribuciones instituidos en la Ley de los derechos de las personas adultas mayores (LDPAM), el Estatuto orgánico del Instituto Nacional para los Adultos Mayores (Estatuto Orgánico del INAPAM) así como con las disposiciones inscritas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y su correspondiente Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS). En atención a la sugerencia que deriva del Oficio No. 409-A-16, la propuesta de creación del Programa presupuestario P está encaminada a darle contenido integral a los derechos de las personas adultas mayores mediante una efectiva rectoría de la política nacional. Así pues, el objetivo último consiste en fortalecer al INAPAM para que al tiempo

que ejecuta las acciones previstas en el Programa presupuestario E, también lleve a cabo las actividades relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a favor de las personas adultas mayores, a las cuales corresponde un Programa presupuestario “P”.

Sin duda, el INAPAM ha realizado un esfuerzo encomiable para instrumentar las acciones de rectoría previstas en diversas fracciones de los artículos 27 y 28 de la LDPAM. No obstante, como se señala en diversos apartados de la Evaluación de Diseño del Programa “E003 Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” (*Evaluación*), este Programa contiene “cuestiones de rectoría, lo cual está fuera del ámbito programático presupuestal de un programa tipo E de servicios” (véase, por ejemplo, la Pregunta 4 del Apartado II de la Evaluación). La inclusión de gestiones relacionadas con la “conducción de política” dentro de un esquema de “prestación de servicios” implica, consecuentemente, que el Programa presupuestario “E” subsidia acciones que corresponden a un Programa presupuestario “P”. Esta subvención, además, desvía recursos (humanos, organizativos y presupuestarios) de “E” lo cual induce ineficiencias, ineficacias y distorsiones en la prestación de servicios.

Derivado de lo anterior (y tal como expone la presente *Evaluación*) no es de extrañar que, para la implementación de ciertos servicios previstos en el Programa E003, en el marco de la Metodología de Marco Lógico, se exhiban inconsistencias (por ejemplo, los componentes de la MIR aludidos en la pregunta 17 del mismo Apartado II), algunas de las cuales eventualmente podrían subsanarse con la creación de un Programa presupuestario “P”, en tanto corresponden a actividades de “formulación, diseño, ejecución y evaluación” de la política pública a favor de las personas adultas mayores.

Ciertamente, el fin último de las políticas públicas es elevar el bienestar de la población y que sus beneficiarios accedan a condiciones aptas para desarrollar sus capacidades. Para ello, el Gobierno mexicano cuenta con diversos instrumentos (implementados mediante Programas presupuestarios) que inciden directa e indirectamente en la calidad de vida de las personas. Para la población de personas adultas mayores, el mandato de la LDPAM inscrito en su artículo 25 instituye que el INAPAM sea el organismo público:

[...] **rector de la política nacional** a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto general **coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar** las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la presente Ley [énfasis añadido].

Con base en las anteriores consideraciones este equipo evaluador insiste, por medio del presente Anexo, en la pertinencia de crear un Programa presupuestario “P” con el propósito de que el INAPAM garantice el ejercicio de las atribuciones previstas en la LDPAM, el Estatuto Orgánico del INAPAM y las encomiendas previstas en el PND y su correspondiente PSDS. En este tenor, la sugerencia aquí vertida busca aportar elementos que, además de enriquecer el proceso de toma de decisiones, contribuyan a otorgarle al INAPAM el instrumental necesario para i) asumir efectivamente su papel de rector de la

política a favor de las personas adultas mayores e ii) incidir en la economía, eficacia, eficiencia, honradez y transparencia del programa presupuestario “E”.

Finalmente, es conveniente subrayar que, para este equipo evaluador, el presente documento atiende de manera específica la sugerencia del Oficio No. 409-A-16 y no pretende, bajo ningún supuesto, sustituir al “Diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de PEF” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016). A diferencia del presente Anexo Complementario, ese tipo de documentos tienen características y estructuras específicas “a efecto de apoyar la toma de decisiones en materia presupuestaria y **sentar las bases para la orientación a resultados de los programas a crear**” [énfasis añadido]. Así pues, en este documento si bien puede servir como referencia, no se atienden los “Aspecto a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto PEF” publicados por el CONEVAL y la SHCP pues en ese caso se excedería la recomendación subyacente al Oficio No. 409-A- 16.

II. ALINEACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

De manera general, la coordinación, promoción, apoyo, fomento, vigilancia y evaluación de las acciones públicas, estrategias y programas a favor de las personas adultas mayores se alinea con la Meta Nacional II del PND, denominada “México Incluyente”. Específicamente, se constituye en el objetivo 2.2 de la Meta Nacional, del cual deriva la Estrategia 2.2.2 conducente a “Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población”. La tercera línea de acción de dicha estrategia instruye la implementación de políticas públicas y acciones dirigidas a “Fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social”.

Las anteriores directrices (véase la Tabla 1) se encuentran especificadas, además, en el PSDS, cuyo Objetivo 4 tiene como mandato “Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas”. Del anterior Objetivo se desprende la estrategia 4.2: “Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”.

TABLA 1. ALINEACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES A FAVOR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y AL PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL				
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del programa Sectorial	Estrategias del Programa Sectorial
II. México Incluyente	2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	Estrategia 2.2.2 Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 Objetivo 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.	Estrategia 4.2: Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores.

No pasa desapercibido que aun cuando la política de desarrollo e inclusión a favor de las personas adultas mayores está inscrita tanto en el PND y en el PSDS, el INAPAM no cuenta, dentro de sus programas presupuestarios, con uno tipo “P” tendente a “procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores” mediante la “articulación de políticas”. Dicha carencia es notable, además, a la luz

de la LDPAM pues dicha normatividad, además de tener por objeto garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de dicha población (mediante políticas públicas, programas y acciones) instruye al INAPAM a asumir la rectoría respectiva.

Una alternativa para subsanar dicho constreñimiento está prevista en el numeral vigesimoprimer de los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, el cual faculta a las dependencias y entidades a elaborar un “diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro del proyecto de presupuesto anual”. En consonancia con la anterior disposición, instrumentos tales como el *Programa Anual de Evaluación del Ejercicio Fiscal 2016* auspician la creación de nuevos programas presupuestarios. En efecto, la disposición 22 de dicha normativa establece que:

Las dependencias y entidades que consideren incluir programas presupuestarios de nueva creación en el [Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación] PPEF [...] deberán realizar, con la participación de la [Unidad Responsable] UR y la [Área de Evaluación] AE, un diagnóstico que justifique la creación del programa presupuestario respectivo.

Las anteriores disposiciones, además, coinciden con una atribución fundamental del INAPAM establecida en la fracción VIII del artículo 28 de la LDPAM: “Proponer criterios y formulaciones para la asignación de fondos de aportaciones federales para el cumplimiento de la política sobre las personas adultas mayores”.

Así pues, la creación de un programa presupuestario “P” contribuiría a que, por un lado, el INAPAM cumpla efectivamente con las atribuciones de rectoría previstas en la LDPAM, el Estatuto Orgánico del INAPAM y las disposiciones correspondientes inscritas en el PND y su correspondiente PSDS. Por otro lado, la creación de tal Programa presupuestario reduciría la incidencia de ineficacias (en términos de desvío de recursos humanos, organizativos y económicos del programa presupuestario “E”) para con ello propiciar la prestación de servicios de calidad para las personas adultas mayores.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El desafío principal a ser atendido por el INAPAM consiste en asumir la rectoría de la política y revertir la débil articulación institucional para la ejecución eficaz y coordinada de los derechos de las personas adultas mayores. Si bien dicho organismo público tiene más de una década de experiencia en gestiones a favor de las personas adultas mayores, la implementación de la LDPAM requiere, por un lado, de una gestión integral y organizacional que asegure la ejecución de una política de Estado efectiva y, por otro lado, de la coordinación interinstitucional para el diseño, implementación y evaluación de programas dirigidos a garantizar el desarrollo integral de las personas adultas mayores. Documentos internos (como el Proyecto de Programa Nacional Gerontológico 2016-2018) y evaluaciones externas (como las de desempeño efectuadas por la Auditoría Superior de la Federación) evidencian que el INAPAM no ha conseguido lo uno ni lo otro.

Pese a la sanción de la LDPAM y sus respectivas reformas (siendo la más reciente la del 17/XII/2015), aún persisten vacíos jurídicos y deficiencias programáticas que dificultan la coordinación (intra e interinstitucional) de quienes participan en la protección de los derechos de las personas adultas mayores. En materia de programación y presupuesto, el INAPAM cuenta con tres tipos de Programas presupuestarios: O001 de “Actividades de apoyo a la función pública y al buen gobierno”; M001 de “Actividades de apoyo administrativo”; y E003 de “Servicios a grupos de necesidades especiales”. Como se adelantó en la sección de “Antecedentes” del presente documento, no puede pasar desapercibida la ausencia de un Programa presupuestario “P” ni tampoco que, para el ejercicio fiscal 2016, el Programa presupuestario E003 representa el 88.2 por ciento del presupuesto total del INAPAM. La capacidad de rectoría del INAPAM respecto a la política pública nacional a favor de las personas adultas mayores, de acuerdo con el *Manual de Programación y presupuesto 2016*, no puede (ni debe) tener lugar dentro del programa E003 pero tampoco bajo el amparo de los programas O001 y M001.

El Proyecto de Programa Nacional Gerontológico 2016- 2018 pone de manifiesto las dificultades del INAPAM tanto para instrumentar una política nacional como para propiciar la coordinación interinstitucional a favor de las personas adultas mayores. En efecto:

La diversidad y heterogeneidad de actores en la definición de acciones y estrategias conlleva una escasa coordinación entre órdenes de gobierno e instituciones. [Por ello, el] INAPAM debe [asumir] su rol rector de la política pública que atañe a las PAM para así coordinar a las entidades involucradas y evaluar su desempeño.

La “Evaluación número 1645 ‘Evaluación de la política pública de atención a las personas adultas mayores’” (Auditoría Superior de la Federación, 2014) refiere que para el periodo 2002-2014 los cursos de acción del INAPAM, al carecer de una política rectora, tendieron a la fragmentación (lo cual se evidencia, por ejemplo, en “múltiples documentos programáticos de diferente alcance y propósito”) y que “no reflejaron de manera integral los objetivos definidos en la Ley de los derechos de las personas adultas mayores”. Al no disponer de un Programa presupuestario específico para el diseño, ejecución y evaluación de una política pública, dicha evaluación identificó que la mayoría de las actividades inscritas en los programas anuales de trabajo no están ligadas a la rectoría conferida por la LDPAM al INAPAM; por ello, recomienda a dicho organismo a “adoptar medidas necesarias para vincular su programación con el mandato conferido” (véase la Tabla 2). En el mismo tenor, la “Auditoría de Desempeño 13-1-20V3A-07-0266” (Auditoría Superior

de la Federación, 2014) señala (con atención al ejercicio de funciones sustantivas de dicho organismo público) que este se concentró mayoritariamente en servicios.

Derivado de la ausencia de un programa específico para la rectoría, el INAPAM adolece de instrumentos y mecanismos de generación, procesamiento e intercambio de información, la cual resulta un insumo fundamental tanto para la toma de decisiones como para la implementación de las políticas en materia de adultos mayores. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, este vacío ha incidido en la ejecución de acciones poco integradas, tanto en materia de rectoría como respecto a acciones de fomento.

TABLA 2. SELECCIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA ASF AL DESEMPEÑO DEL INAPAM (RECTORÍA DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL)	
13-1-20V3A-07-0266-07-003 Recomendación al Desempeño	Para que el [INAPAM] investigue las causas por las que los ejes rectores definidos en el "Programa Anual de Trabajo [...]" no se relacionaron con el mandato del INAPAM y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para vincular su programación con el mandato conferido [...].
13-1-20V3A-07-0266-07-004 Recomendación al Desempeño	Para que el [INAPAM] investigue las causas por las que las acciones definidas en el "Programa Anual de Trabajo [...]" no se relacionaron con los procesos de coordinar, promover [...] y evaluar la política pública nacional a favor de las personas adultas mayores.
13-1-20V3A-07-0266-07-011 Recomendación al Desempeño	Para que el [INAPAM] investigue las causas por las que careció de información para evaluar [...] el objetivo de propiciar los medios y las oportunidades a los adultos mayores para el goce de una vejez saludable [...] y, con base en ello, implemente [...] medidas [...] para contar con información útil, confiable y oportuna, para evaluar el cumplimiento de los objetivos definidos en la política nacional sobre las personas adultas mayores.
13-1-20V3A-07-0266-07-021 Recomendación al Desempeño	Para que el [INAPAM] investigue las causas por las que careció de información para evaluar la contribución de [...] colaboración comprometida con los tres órdenes de gobierno, sociedad civil y sector privado [...] para beneficio de las personas adultas mayores y, con base en ello, implemente las medidas necesarias para evaluar el cumplimiento de los objetivos definidos en la política nacional sobre las personas adultas mayores.

Si bien el INAPAM, mediante diferentes unidades responsables, ha intentado corregir las dinámicas en materia de diseño y conducción de la política pública para insertarlas en una lógica razonable (véase, como ejemplo, la Tabla 3), los resultados no han sido los deseados. La instrumentación de acciones tendientes a la rectoría de la política pública se ha realizado bajo la figura programática-presupuestaria E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales" la cual no es adecuada. Si se toma como referencia el Programa Anual de Trabajo 2015 (Instituto Nacional de los Adultos Mayores, 2015), es posible apreciar que la "Rectoría" de la política nacional constituyó uno de los cinco ejes rectores, del cual se desprendieron tres estrategias; cada una con dos líneas de acción.

TABLA 3. FUNCIONES DE RECTORÍA DEL INAPAM (PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO, PAT 2015)		
Ejes rectores	Estrategias	Líneas de acción
RECTORÍA	1.1.- Vigilancia a centros de atención para personas adultas mayores.	a) Registro Único b) Visitas de Diagnóstico
	1.2.- Apoyo a la investigación y capacitación gerontológica.	a) Publicaciones gerontológicas b) Formación y educación
	1.3.- Coordinación interinstitucional	a) Consejo de Coordinación Interinstitucional b) Consejos Estatales de Coordinación Interinstitucional

Aunado a lo anterior, la *Evaluación* efectuada por este equipo pone en evidencia que el Programa E003 realiza actividades adicionales a las de servicios de dicha clasificación programática-presupuestal, y que, en sentido estricto, corresponden a funciones de rectoría (véase la Tabla 4). El Programa Anual de Trabajo 2015 y la *Evaluación* efectuada por este equipo evaluador evidencian que el INAPAM ha excedido lo dispuesto en la clasificación presupuestal del Anexo 2 del *Manual de Programación y Presupuesto*. Derivado de lo anterior, se estima necesario (como adelanta la SHCP mediante el Oficio No. 409-A-16) valorar la generación de un nuevo programa presupuestario, **adicional al “E” –y, desde luego, al “M” y al “O”–, que resulte más adecuado para el ejercicio de las atribuciones conferidos al Instituto mediante la LDPAM**, como lo pudiera ser un Programa “P” de “Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

TABLA 4. FUNCIONES DE RECTORÍA CORRESPONDIENTES A UN PROGRAMA “P” QUE EJERCE EL INAPAM E003		
	Servicios que se producen con el Pp E003 (según Actividad y Componente MIR)	Objetivo de los servicios
Funciones de Rectoría	“Servicios de atención especializada otorgados a las PAM” (Actividad 2 Componente 1)	Supervisión de los centros de atención gerontológica.
	“Acciones realizadas para el fomento del bienestar físico, mental y social de las personas adultas mayores” (Actividad 1 Componente 2)	Definición de convenios para realizar acciones de fomento al ejercicio de los derechos sociales de las personas adultas mayores.
	“Acciones realizadas para el fomento del bienestar físico, mental y social de las personas adultas mayores” (Actividad 2 Componente 2)	Promoción de los derechos de las personas adultas mayores y formación de personal en temas relacionados con envejecimiento y vejez

La política nacional a favor de las personas adultas mayores requiere de reglas claras que faciliten la participación de las dependencias implicadas en el ámbito del Ejecutivo Federal, de los Poderes Públicos, de los órdenes de gobierno y de la ciudadanía y sus

organizaciones respecto a la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. En este sentido, el Gobierno Federal tiene la oportunidad de fortalecer la rectoría en materia de derechos de las personas adultas mayores mediante un programa presupuestario vinculado a una política pública específica la cual establezca mecanismos efectivos de coordinación que permitan transitar de un modelo reactivo a otro preventivo, con indicadores para resultados y las evaluaciones correspondientes. Así pues, el objetivo último de crear un Programa presupuestario "P" consiste en construir una política de Estado, capaz de reorientar la relación entre actores corresponsables en la defensa de los derechos de las personas adultas mayores, así como instaurar los principios rectores para la coordinación, promoción, apoyo, fomento, vigilancia y evaluación de las acciones, estrategias y programas a favor de las personas adultas mayores.

Con base en las anteriores consideraciones este equipo evaluador sugiere fuertemente la creación de un Programa presupuestario "P", adicional a los Programas presupuestarios "E", "M" y "O" con los que cuenta el INAPAM, con el propósito de garantizar los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. A diferencia de un Programa presupuestario "E", uno tipo "P", específicamente, está encaminado a procurar los recursos de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que de ella deriven (véase la Tabla 5).

Fracc	Descripción	Fracc	Descripción
I)	Impulsar las acciones de Estado y la sociedad, para promover el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, coadyuvando para que sus distintas capacidades sean valoradas y aprovechadas en el desarrollo comunitario, económico, social y nacional.	XVI)	Analizar, organizar, actualizar, evaluar y difundir la información sobre las personas adultas mayores, relativa a los diagnósticos, programas, instrumentos, mecanismos y presupuestos, que estarán para su consulta y que se coordinarán con el INEGI y CONAPO.
III)	Ser el organismo de consulta y asesoría obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, voluntaria para las instituciones de los sectores social y privado, que realicen acciones o programas relacionados con las personas adultas mayores.	XVII)	Elaborar y mantener actualizado el diagnóstico, así como promover estudios e investigaciones especializadas sobre la problemática de las personas adultas mayores, para su publicación y difusión.
V)	Establecer principios, criterios, indicadores y normas para el análisis y evaluación de las políticas dirigidas a las personas adultas mayores, así como para jerarquizar y orientar sobre las prioridades, objetivos y metas en la materia, a efecto de atenderlas mediante los programas impulsados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los estados y municipios [...].	XX)	Promover la inclusión de consideraciones, criterios y previsiones sobre las demandas y necesidades de la población de las personas adultas mayores en los planes y programas de desarrollo económico y social de los tres órdenes de gobierno.
VI)	Convocar a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatales y municipales dedicadas a la atención de las personas adultas mayores y a instituciones educativas y de investigación para que formulen propuestas y opiniones respecto de las políticas, programas y acciones de atención para ser consideradas en la formulación de la política.	XXI)	Establecer convenios de coordinación con los gobiernos estatales, con la participación de sus municipios, para proporcionar asesoría y orientación para el diseño, establecimiento y evaluación de modelos de atención, así como de las políticas públicas a implementar.
VII)	Diseñar, establecer, verificar y evaluar directrices, estrategias, programas, proyectos y acciones en beneficio de las personas adultas mayores.	XXIII)	Promover la coordinación de acciones y programas que realicen otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales y del Distrito Federal, que tengan como destinatarios a las personas adultas mayores, buscando con ello optimizar la utilización de los recursos materiales y

			humanos y evitar la duplicidad de acciones.
VIII)	Proponer criterios y formulaciones para la asignación de fondos de aportaciones federales para el cumplimiento de la política sobre las personas adultas mayores.	XXIV)	Establecer reuniones con instituciones afines, nacionales e internacionales, para intercambiar experiencias que permitan orientar las acciones y programas en busca de nuevas alternativas de atención.
XII)	Brindar asesoría y orientación en la realización de sus programas y la capacitación que requiere el personal de las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro que brinden servicios y atención a las personas adultas mayores.	XXV)	Promover y difundir las acciones y programas de atención integral a favor de las personas adultas mayores, así como los resultados de las investigaciones sobre la vejez y su participación social, política y económica.
XIII)	Realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida.	XXVIII)	Elaborar y proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal, los proyectos legislativos en materia de personas adultas mayores, que contribuyan a su desarrollo humano integral.
XIV)	Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, de las anomalías que se detecten durante las visitas realizadas a los lugares que se mencionan en la fracción anterior.	XXX)	Crear un registro único obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.
XV)	Establecer principios, criterios y normas para la elaboración de la información y la estadística, así como metodologías y formulaciones relativas a la investigación y el estudio de la problemática de las personas adultas mayores.		

III.1 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROBLEMA

Según se aludió en el apartado precedente, el **problema general** que enfrenta el INAPAM es el de **no contar con un Programa presupuestario específico para implementar la rectoría de la política nacional a favor de las personas adultas mayores**. La carencia de un programa tipo “P” redundaría en que el INAPAM enfrenta limitaciones serias para poner en vigor las atribuciones que la LDPAM le confiere respecto a “coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas” para el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”.

Con base en la anterior consideración, el **problema que se pretende atender** a través de la creación de un Programa presupuestario tipo “P” es el de **una débil rectoría de la política nacional a favor de las personas adultas mayores**. A pesar de que la LDPAM define al INAPAM como la instancia rectora de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, dicho organismo público no la lleva a cabo de manera consistente porque, en términos presupuestarios, está priorizada otra actividad fundamental: la prestación de los servicios inscritos en el Pp E003. Se alude a una “débil rectoría” de la política pública porque, como se ha señalado en la *Evaluación*, el INAPAM sí ejerce dichas funciones (las cuales se sufragan indebidamente con el Pp E003) pero las asume de forma ineficiente.

La **ausencia de un Programa presupuestario “P”** se relaciona, pues, con la desigualdad en el desarrollo social y humano de la población pues no asigna recursos presupuestarios para la implementación de políticas de Estado a favor de las personas adultas mayores instituidas en la LDPAM. Como consecuencia de lo anterior, tiene lugar una débil rectoría de política pública en detrimento de la atención a las personas adultas mayores.

Los programas presupuestarios con los que hoy dispone el INAPAM, no le permiten ejercer sus funciones de rectoría ni de coordinación interinstitucional para instrumentar programas dirigidos al desarrollo integral de las personas adultas mayores. La falta de un Programa presupuestario “P” dificulta que el INAPAM se alinee al Objetivo 4 del **PSDS**, el cual está encaminado a “contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria **mediante políticas específicas para personas jóvenes, adultas mayores**, con discapacidad y en situación de violencia de género”. También ha afectado la consecución de la Meta II, “México Incluyente” del **PND**, respecto al Objetivo 2.2 de “Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, y del cual se desprende la estrategia 2.2.2 para “**Articular políticas** que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida poblacional”. El INAPAM no dispone de un presupuesto que le permita instrumentar políticas orientadas a “Fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social”.

Adicionalmente, la ausencia del Programa presupuestario “P” puede afectar el cumplimiento de los objetivos 1 y 3 de la **Agenda 2030 Para el Desarrollo Sostenible** en tanto el INAPAM tiene la atribución de instrumentar políticas conducentes al “**desarrollo humano integral**”, el cual (de acuerdo con el artículo 25 de la LDPAM) se define como “el proceso tendiente a brindar a [las personas adultas mayores] empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente”. En general, la ausencia de un Programa “P” ha derivado en que el INAPAM enfrente dificultades al momento de diseñar, instrumentar y evaluar políticas públicas que propicien el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores.

La rectoría de la política que se ejerce débilmente propicia una desconexión entre las fases de diseño, formulación, ejecución y evaluación de la misma; tampoco define parámetros de cooperación interinstitucional (transversales en el ámbito de la Administración Pública Federal ni con base en el criterio de federalismo respecto a los demás órdenes de gobierno), lo cual, se relaciona, a su vez, con deficiencias en la sistematización y uso de la información y seguimiento de las acciones, estrategias y programas. Ante la falta de una programación de la política nacional, el INAPAM enfrenta dificultades para sumar esfuerzos y para emprender acciones interinstitucionales entre instancias corresponsables del desarrollo humano integral de las personas adultas mayores. Debido a la carencia de una política pública rectora se han generado (como se expone en la *Evaluación*) inconsistencias metodológicas y selección de instrumentos inadecuados para las problemáticas que se desean atender.

El propósito de incorporar un Programa presupuestario “P” a los otros Pp’s con que cuenta el INAPAM tiene por objeto último revertir la inercia derivada de la ausencia de definiciones relativas a la rectoría de la política nacional a favor de los adultos mayores para, finalmente, insertarlas en una lógica programática y presupuestal razonable para el ejercicio de las atribuciones que la LDPAM confiere al INAPAM. También, de que se clarifique el tramo de responsabilidad de quienes ejecutan el presupuesto relacionado con la planeación y el diseño de la política a favor de las personas adultas mayores. Y, finalmente, de evitar ineficacias e ineficiencias en la ejecución de los servicios previstos en “E003”.

III.2. ÁRBOL DEL PROBLEMA



IV.- OBJETIVOS DEL PROGRAMA P

Para atender la estrategia 2.2.2 del PND referente a “articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida poblacional” y, específicamente, para cumplir el Objetivo 4 del PSDS relativo a “contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante políticas específicas para las personas [...] adultas mayores”, la Administración Pública Federal requiere de una política pública emanada de un Programa presupuestario “P”. Este, además de contribuir a la eventual consecución de objetivos nacionales e internacionales (como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible) dotaría al INAPAM de la facultad de rectoría de la política nacional a favor de las personas adultas mayores prevista en la LDPAM. Al amparo de un Programa presupuestario “P”, en efecto, dicho organismo público dispondría de recursos tendentes a auspiciar la coordinación interinstitucional con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los tres órdenes de gobierno considerando, asimismo, la inclusión de la ciudadanía (representada por centros de investigación, instituciones educativas, asociaciones civiles, etc.) en las fases de análisis, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas a favor de las personas adultas mayores.

La **creación del Programa presupuestario “P”** para el INAPAM tendría como **fin** “Contribuir a reducir la desigualdad en el desarrollo social y humano de la población mediante la implementación de políticas de Estado para coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas a favor de las personas adultas mayores”. Con base en lo anterior, su **propósito** consistiría en que “la atención a las personas adultas mayores se fortalece mediante una política pública robustecida”. Así pues, la creación del Programa presupuestario “P” resultaría indispensable para que el INAPAM cumpla con sus funciones de rectoría de la política nacional a favor de las personas adultas mayores así como para coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de la misma.

Con respecto a la **coordinación interinstitucional**, la fracción I del artículo 27 de la LDPAM instruye al INAPAM a seguir el criterio de “Transversalidad en las políticas públicas a cargo de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas”. La eventual creación de un Programa presupuestario “P” dotaría al INAPAM de los recursos para diseñar, implementar y evaluar la política pública a favor de las personas adultas mayores. La cooperación interinstitucional, además, en la fracción VII del artículo 21 del Estatuto Orgánico del INAPAM, el cual establece que las Direcciones de dicho organismo público “**coordinarán sus actividades [...] con otras dependencias** y entidades de los tres órdenes de gobierno y con el Distrito Federal” (énfasis añadido). De lo anterior se desprende, por ejemplo, que la Dirección de Atención Geriátrica del INAPAM establezca “principios, criterios, indicadores y normas para el análisis y evaluación de las **políticas nacionales** dirigidas a las personas adultas mayores [...] **para jerarquizar y orientar sobre las prioridades, objetivos y metas en la materia, a efecto de atenderlas mediante los programas impulsados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, por los estados y municipios y por los sectores social y privado de conformidad con sus respectivas atribuciones y ámbitos de competencia” (fracción VII del artículo 23 del Estatuto Orgánico del INAPAM, énfasis añadido).

Tal como se expone en el **Anexo 9** de la presente *Evaluación* de Diseño, el Programa E003 está relacionado con **16 programas federales** a cargo de **12 dependencias/entidades de la Administración Pública Federal**. Del total de programas

federales, **14 presentan posibles coincidencias y todos presentan posibles complementariedades** al Programa E003. En cuanto a la clasificación presupuestaria de los programas, ocho son “S”, dos son “U”, uno es “E” (los cinco restantes no se pueden clasificar). La creación de un Programa presupuestario “P” contribuiría, pues, a disponer de una política a partir de la cual se de coherencia y lógica a la política pública nacional a favor de las personas adultas mayores que estimule, asimismo, la economía, la eficacia y la eficiencia de los cursos de acción de todas las dependencias y entidades corresponsables. Así pues (en términos de programación de la política nacional) un Programa presupuestario “P” favorecería un mejor ejercicio presupuestal en tanto permitirá que el INAPAM coordine “las acciones y programas que realicen otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal [...] que tengan como destinatarios a los adultos mayores, buscando con ello optimizar la utilización de recursos materiales y humanos y evitar la duplicidad de acciones”, dando formalmente cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 23 del Estatuto Orgánico del INAPAM.

Además de impulsar cursos de acción comunes para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la creación de un Programa presupuestario “P” contribuiría a impulsar un federalismo articulado y capaz de conjugar, de manera eficaz, los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno (dentro de sus respectivos ámbitos de competencia) respecto a la política a favor de las personas adultas mayores. Dicha atribución está prevista en la fracción II del artículo 27 de la LDPAM en cuanto instruye al INAPAM a adoptar el criterio del “Federalismo, por lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la aplicación de las disposiciones jurídicas que regulen la materia en las entidades federativas y los municipios”.

Según se expone en el **Anexo 9**, en territorio nacional concurren, al menos, **36 acciones y/o programas estatales** relacionados con el Programa E003 del INAPAM: **32 presentan posibles coincidencias y los 36 presentan posibles complementariedades**. Dichos programas están en vigor en **17 entidades federativas** y, en algunos casos, suponen acciones específicas para el ámbito de gobierno municipal (como ocurre en los estados de Guerrero, Hidalgo y Jalisco). Así pues, el **53 por ciento de las entidades federativas** ejecutan 36 programas que intentan incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores, ninguno de los cuales está integrado a una política pública nacional atribuida a una instancia rectora.

Para el ejercicio de dicha atribución, el Estatuto Orgánico del INAPAM (artículo 24, fracción I) dispone, por ejemplo, que una de sus unidades administrativas se encargue de “Promover y presentar [...] nuevos Convenios de Coordinación y Colaboración, [...] ante los Gobiernos de los Estados [...] con el fin de lograr mayores apoyos para los adultos mayores de cada entidad federativa, evitando la duplicidad de funciones y mejor aprovechamiento de los recursos públicos”. Asimismo, la Dirección de Programas Estatales (artículo 24, fracción II) se encarga de “Concertar entrevistas con los gobernadores o autoridades estatales para la presentación y evaluación de programas y proyectos regionales dirigidos a otorgar mejor calidad de vida a los adultos mayores”.

La creación y puesta en práctica de un Programa presupuestario “P”, además de crear sinergias y racionalidad económica, permitiría inscribir la estrategia a favor de las personas adultas mayores en el marco de una “política de Estado”, no solo **transversal** en el ámbito de la Administración Pública Federal sino también en cuanto al **federalismo** respecto a su aplicación en los distintos órdenes de gobierno. La transversalidad y el

federalismo son insumos necesarios para la generación de información y de un diagnóstico real a partir de la cual se puede eficientar el diseño, la aplicación y la evaluación de la política nacional.

Ciertamente, el gobierno federal (mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) dispone que los Programas presupuestarios “P” faculden a instancias rectoras de políticas públicas a emitir lineamientos de observancia general en las dependencias y entidades corresponsables en la instrumentación de políticas específicas. En un caso que puede servir de precedente para el Programa E003 conviene aludir al “Programa presupuestario E011” del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) para “Promover la protección de los Derecho Humanos y prevenir la discriminación”. Para el ejercicio fiscal 2009, este tenía la siguiente estructura:

Estructura Programática 2009

UR	GF	F	SF	PG	AI	PP ID	NÚM	DENOMINACIÓN
EZQ								Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
	1							Gobierno
		4						Gobernación
			02					Política Interior
				00				No aplica
					008			Derechos Humanos y Prevención de la Discriminación
						E		Prestación de servicios públicos
							011	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación

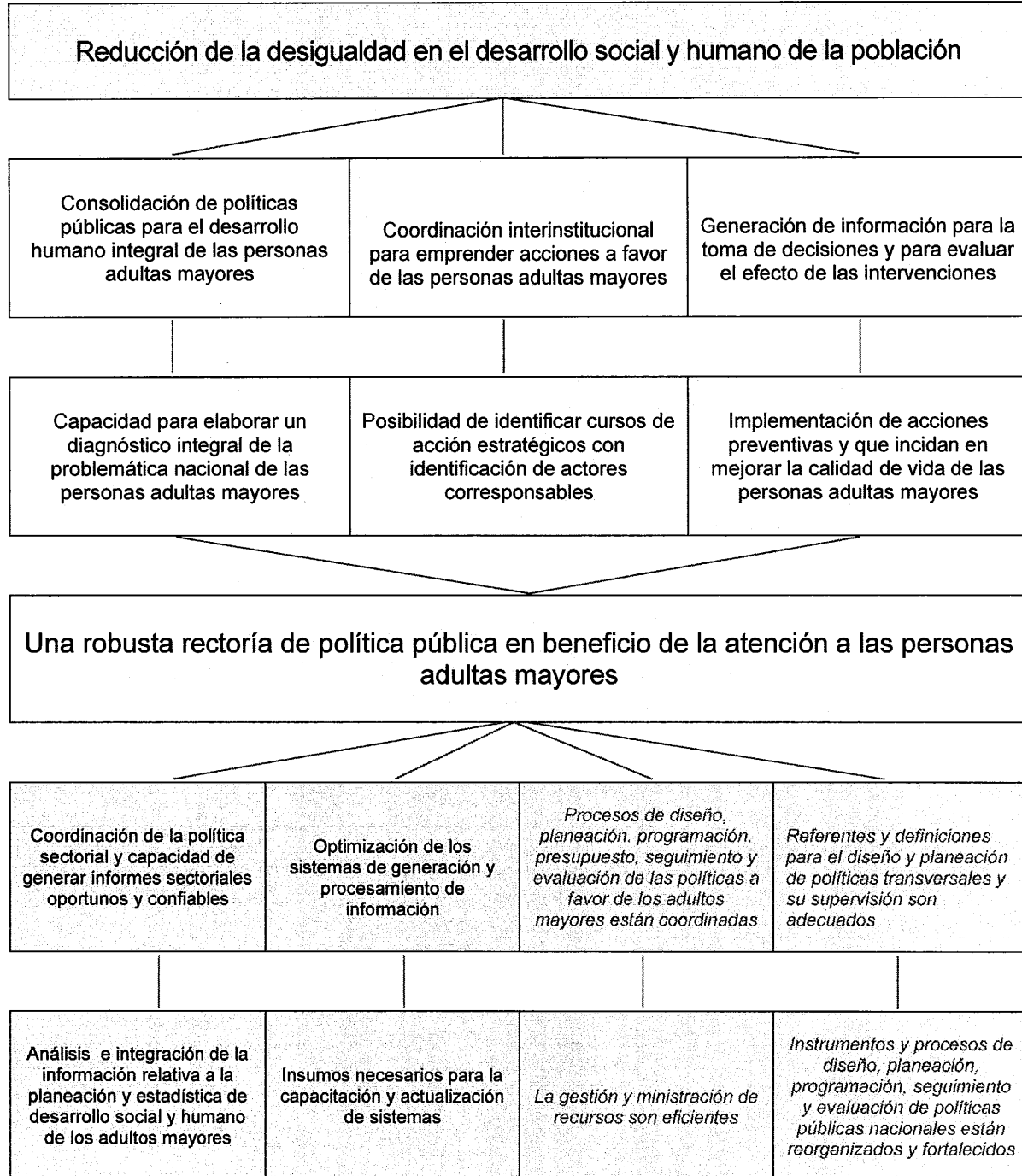
En su momento, el CONAPRED efectuó solicitud pertinente para transitar de una estructura programática “E” a una tipo “P: planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”, pues el objeto de dicho órgano público descentralizado consiste, precisamente, en la rectoría y promoción de políticas públicas (bajo los principios del federalismo y la transversalidad) para prevenir y combatir la discriminación en México. Cuando la respuesta la petición tuvo lugar, la estructura del programa quedó de la siguiente manera:

Estructura Programática 2014

R	PP	FINALIDAD	F	SF	AI	UR	MN	OBJETIVO	ESTRATEGIA	DENOMINACIÓN
4										Secretaría de Gobernación
	P024									Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación
		1								Gobierno
			2							Justicia
				4						Derechos Humanos
					8					Derechos Humanos y Prevención de la Discriminación
						EZQ				Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
							1			México en Paz
								5		Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación
									4	Establecer una política de igualdad y no discriminación

Según expone el CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2014), dicha propuesta de creación del Programa presupuestario P024 se hizo en el marco del “Programa Anual de Evaluación” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) donde se llevó a cabo la “Evaluación de Consistencia y Resultados” (ECyR) al programa presupuestario E011 “Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación” y la creación de un programa tipo “P” emana de unas recomendaciones para el correcto ejercicio de recursos públicos.

IV.1. ÁRBOL DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA P



V.- RECOMENDACIONES

Este Anexo alude a la necesidad de crear un Programa presupuestario tipo “P” para impulsar el objeto general del INAPAM. Este debe estar conformado por las distintas temáticas —en términos de rectoría de la política, de transversalidad y federalismo— previstas en la LDPAM, el Estatuto Orgánico del INAPAM, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social.

Más allá de que el Programa presupuestario “P” del INAPAM contribuya al logro de objetivos nacionales, transversales, sectoriales, establecidos en aquellos programas a para el periodo 2013-2018 —así como con las Metas del Milenio y la Agenda 2030—, la propuesta de creación del Programa P debe sustentarse en una consultoría específica en la cual se desglose toda la problemática de la ausencia de la política de Estado a favor de las personas adultas mayores en nuestro país; dicho diagnóstico debe identificar con precisión las causas fundamentales que explican dicho problema y las estrategias de intervención del programa con sustento en principios teóricos y normativos sólidos y ampliamente reconocidos a nivel internacional, así como con base en evidencia empírica.

El diagnóstico específico para la creación del Programa presupuestario “P” debe disponer de todos los elementos que integran la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa —su propósito, componentes, actividades, metas e indicadores— y debe satisfacer toda la información requerida por el CONEVAL y por la SHCP. Finalmente, el diagnóstico debe tener una articulación virtuosa con muchos otros programas federales y estatales a efecto de que se unifiquen objetivos bajo una política de Estado y de que no se estimulen duplicidades significativas.

Evaluación en Materia de Diseño 2016 del Programa E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales”

Posición Institucional

El numeral 9 del *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE 2016)* establece que las dependencias y entidades podrán realizar evaluaciones complementarias, de acuerdo con sus necesidades e intereses, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño. A partir de esta disposición, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) tomó la decisión de realizar una Evaluación en materia de Diseño del programa E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales”, con la finalidad de generar evidencia puntual para retroalimentar el diseño del programa, y con ello, contribuir a la mejora continua del mismo y, adicionalmente, atender un Aspecto Susceptible de Mejora de tipo institucional comprometido por el INAPAM. Dicha evaluación se implementó con la coordinación y acompañamiento de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), así como de las Áreas Técnicas de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional; asimismo, se llevó a cabo con base en los Términos de Referencia y en el sistema que fueron dispuestos para tal efecto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Por otra parte, esta evaluación contó con un anexo adicional, derivado de una solicitud de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que consistió en realizar un análisis sobre la modalidad presupuestaria del programa E003, y sobre el cumplimiento al mandato del INAPAM, acerca de la rectoría de la política nacional en favor de las personas adultas mayores.

En el contexto de una orientación de los programas sociales a la transparencia, rendición de cuentas y logro de resultados, las áreas correspondientes de la Sedesol y del INAPAM reconocen el esfuerzo y valoraciones, así como el análisis de gabinete realizado por la Instancia Evaluadora: Ahumada-Lobo y Asociados, S.A. de C.V.

El objetivo general de esta Evaluación de Diseño del programa E003 en 2016, fue proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. Por otra parte, los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

Asimismo, se incluyó un análisis sobre la modalidad presupuestaria del programa E003, y sobre el cumplimiento al mandato del INAPAM, acerca de la rectoría de la política nacional en favor de las personas adultas mayores, derivado de la solicitud de la UED de la SHCP.

Tomando lo anterior como referencia, se emite la siguiente opinión con respecto al Informe Final de la Evaluación en materia de Diseño del Programa E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales” 2016, lo anterior con la finalidad de que el lector externo tome en cuenta las consideraciones por parte de las distintas áreas involucradas en la revisión de dicho informe final:

- **En cuanto a la justificación de la creación y diseño del programa**, es importante mencionar que el INAPAM se encuentra trabajando en un proceso de atención de compromisos de mejora en el corto plazo, entre los que se encuentran, la elaboración de un sistema informático para la integración de la información generada, la medición de la satisfacción de los beneficiarios y el establecimiento de un documento normativo, entre otros. Partiendo de lo anterior, se considera adecuado el análisis del equipo evaluador, en términos de que el “desarrollo humano integral”, representa un objetivo superior de desarrollo social, que rebasa las acciones del programa E003, por sus mismas características. Por otra parte, resulta muy importante contar con la identificación de los nueve servicios que ofrece actualmente el INAPAM, en un documento operativo.
- **Respecto a la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales**, se coincide con la idea de que la vinculación entre el propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa y la estrategia 4.2 del Programa Sectorial de Desarrollo Social “Procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores”, no es explícita. Sin embargo, es importante señalar que esto se debe a las restricciones impuestas a los programas para la alineación de las MIR a nivel de Fin, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- **En lo referente a la Población Potencial, Población Objetivo y mecanismos de elegibilidad**, en congruencia con lo señalado por el equipo evaluador, se considera importante trabajar en nuevas definiciones, ya que en particular, la población objetivo hace referencia, únicamente, a la población atendida mediante el mecanismo de acceso a los servicios proporcionados por el Instituto a través de la tarjeta INAPAM; no obstante, hubiese sido muy valioso que además de la propuesta de definición, el informe final de evaluación incluyera una propuesta para una nueva cuantificación de la población objetivo, así como una discusión sobre las implicaciones que tendrían los ajustes propuestos a la definición de la problemática que el Programa E003 atiende.
- **En lo que respecta a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**, es claro que existen diversas áreas de oportunidad, tanto en los resúmenes narrativos como en los indicadores; no obstante, para el caso particular del nivel de Fin de la MIR, es importante mencionar, como lo hizo brevemente el equipo evaluador, que existen limitaciones normativas que mandatan las sintaxis y los indicadores con los cuales los programas se deben alinear. Por otra parte, se reconoce la propuesta del equipo evaluador para una nueva MIR del programa; no obstante, se considera que contiene demasiados indicadores, que podrían hacer poco práctica su gestión.
- **Por último, respecto del anexo sobre el análisis de la modalidad presupuestaria del programa E003**, solicitado por la SHCP, se reconoce el análisis del equipo evaluador en la valoración de las distintas recomendaciones que ponen de manifiesto las grandes dificultades del INAPAM para cumplir con su papel de eje rector de la política nacional en favor de las personas adultas mayores, únicamente a través de la ejecución de este programa. En este sentido, la propuesta de creación de un nuevo programa presupuestario tipo “P” se considera adecuada, ya que permitiría al INAPAM

contar con un programa específicamente diseñado para realizar actividades de coordinación y articulación propias de las atribuciones de rectoría que establece la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Un aspecto que vale la pena resaltar sobre la propuesta es que, en caso de aprobarse la creación de este programa "P", éste realizaría las acciones de rectoría, al mismo tiempo que el programa E003 continuaría entregando servicios especializados a las personas adultas mayores, con una definición más acotada de sus poblaciones potencial y objetivo. No obstante, se considera que en la propuesta hizo falta realizar un análisis más profundo sobre las causas y efectos de la problemática que atendería el programa "P", identificada como: "Débil rectoría de política pública en detrimento de la atención a las personas adultas mayores", mismas que se mencionan en la propuesta del árbol de problemas, desarrollado por el equipo evaluador. Esto también aplica para los medios y fines señalados en el árbol de objetivos. Lo anterior, toma relevancia considerando la dinámica de la transición demográfica en nuestro país, ya que el número de personas adultas mayores en el país se ha duplicado en los últimos 20 años y se observan, para el mismo periodo, tasas medias de crecimiento anual de la población de la población total y de la población de adultos mayores del 1.3 por ciento y del 3.3 por ciento, respectivamente. Esta situación implica un reto cada vez mayor con respecto al diseño de políticas públicas adecuadas para atender las problemáticas que presente esta población.

Finalmente, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre la unidad responsable del programa y la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2016 y 2017, que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como el de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del Programa E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales".



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Secretario General: Mauricio Farah Gebara; **Secretario de Servicios Parlamentarios:** Juan Carlos Delgadillo Salas; **Secretario de Servicios Administrativos y Financieros:** Carlos Alfredo Olson San Vicente; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Director del Diario de los Debates:** Luis Alfredo Mora Villagómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López; Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo, Directora General,** María Elena Sánchez Algarín. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039, 54044, 54037. Registrado como artículo de segunda clase en la Administración de Correos, el 21 de septiembre de 1921. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>