

# **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

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

## 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 y 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”.

<b>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</b>				
<b>Meta Nacional</b>	<b>Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Objetivo del programa Sectorial</b>	<b>Estrategias del Programa sectorial</b>
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.	<b>Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018</b> <b>Objetivo 4.</b> Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.	<b>Estrategia 4.2:</b> 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.

<b>TABLA 2. SELECCIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA ASF AL DESEMPEÑO DEL INAPAM (RECTORÍA DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL)</b>	
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.

<b>TABLA 3. FUNCIONES DE RECTORÍA DEL INAPAM (PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO, PAT 2015)</b>		
<b>Ejes rectores</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de acción</b>
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.

<b>TABLA 4. FUNCIONES DE RECTORÍA CORRESPONDIENTES A UN PROGRAMA “P” QUE EJERCE EL INAPAM E003</b>		
	<b>Servicios que se producen con el Pp E003</b> (según Actividad y Componente MIR)	<b>Objetivo de los servicios</b>
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).

<b>TABLA 5. FUNCIONES DE RECTORÍA ASIGNADAS AL INAPAM EN LA LDPAM (ARTÍCULO 28)</b>			
<b>Fracc</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fracc</b>	<b>Descripción</b>
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 enfrente 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 sufragaban 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” faculten 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

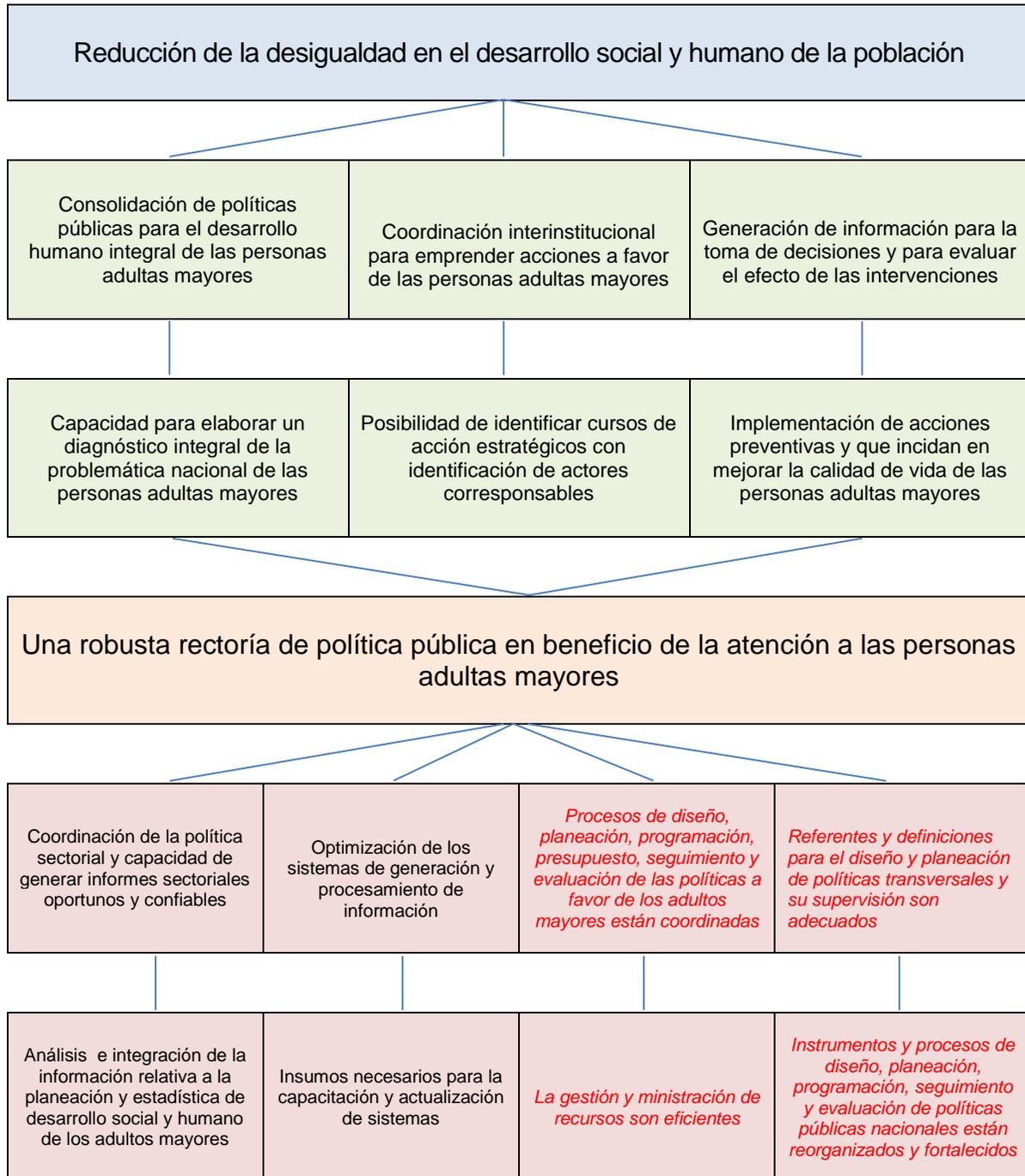
En su momento, el CONAPRED efectuó solicitud pertinente para transitar de una estructura programática “E” a una tipo “P: planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”, pues el objeto de dicho órgano público descentralizado consiste, precisamente, en la rectoría y promoción de políticas 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.