



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

ev//ALUare
expertos en evaluación de políticas públicas

SEDESOL
SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

RESUMEN EJECUTIVO



Resumen Ejecutivo

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) tiene sus antecedentes en el Programa 70 y Más que inició su operación en 2007 apoyando a adultos de 70 años de edad y mayores, por medio de una serie de acciones orientadas a incrementar sus ingresos y fomentar la protección social y lograr el desarrollo personal, familiar y comunitario. En su origen el Programa 70 y Más identificaba a su población objetivo en localidades de hasta 2500 habitantes, posteriormente en las Reglas de Operación (ROP) 2008 se incrementó el umbral de atención a las poblaciones de hasta 20,000 habitantes y en 2009 se modificó la cobertura para atender a localidades de hasta 30,000 habitantes (criterio mantenido para las ROP 2010 y 2011). A partir de las ROP 2012, se modifica la atención de Adultos Mayores (AM) a todas las localidades urbanas y rurales y el criterio de elegibilidad se centra en aquellos que no reciben una pensión contributiva.

La nueva estrategia para la seguridad social de los AM ha ampliado la cobertura del programa al aumentar el rango de 70 años a una edad mínima de 65 años para los AM que no reciban ingresos por concepto de pensión o jubilación de tipo contributivo.¹

En cumplimiento a lo establecido en los Términos de Referencia (TdR) publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y dada la modalidad del programa (S-176) sujeto a ROP, se tiene el mandato de realizar una evaluación de diseño, como lo señala el CONEVAL: "...al programa federal que se encuentre en el primer año de operación o que se haya determinado que presentó un cambio sustancial en su diseño y/u operación..."².

La metodología utilizada para la realización de la evaluación se basó en lo establecido en los TdR, mientras que la información utilizada fue proporcionada por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) de la Sedesol, además de revisión de la literatura especializada y la realización de entrevistas con servidores públicos de las direcciones señaladas.

El presente documento muestra los resultados de la evaluación de diseño al PAM en el ejercicio fiscal 2013, contemplados en los siguientes apartados: Justificación de la creación y del diseño del programa, Contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales, Población potencial y objetivo, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

A continuación se presentan los principales resultados de la evaluación.

Justificación de la creación y del diseño del programa

Se identificó que en el Diagnóstico del Programa Pensión para los Adultos Mayores (Diagnóstico), el PAM define el problema o necesidad que busca resolver, mencionando claramente las causas que motivan al programa para la atención de este sector vulnerable: 1) las personas adultas mayores que permanecen en el mercado laboral son principalmente aquellos sin pensión ni jubilación contributiva, quienes trabajan por cuenta propia o en el sector informal en actividades que generan bajas remuneraciones; 2) la desigual cobertura de los sistemas de pensiones, es generada por un esquema de seguridad social vinculado directamente a la condición laboral del individuo que privilegia a los trabajadores en el sector formal de la economía.

¹ En las ROP 2013 se definen los siguientes apoyos que el programa otorga: 1) Económico (\$1050.00 M.N. bimestrales), 2) Apoyos para la inclusión financiera, 3) Acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental y 4) Acciones para la protección Social.

² DOF. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. 30 de marzo de 2007.



En el Diagnóstico se identifica la población que presenta el problema y se especifica que la periodicidad para su actualización depende de las fuentes de información (Censo de Población y vivienda, proyecciones de población del Consejo Nacional de Población, CONAPO) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, MCS-ENIGH).

Contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales

Debido a que los programas sectoriales de la actual administración no han sido publicados al momento de realizar la presente evaluación, sólo se analiza la alineación del PAM con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En razón a la importancia que tiene para el desarrollo social del país la atención a la población de adultos mayores, se recomienda elevarlo de estrategia a objetivo de política social en el programa sectorial, contemplando los beneficios que generaría una política integral para su atención.

Población potencial y objetivo

Para el PAM la población potencial y la población objetivo son las mismas y están definidas en las ROP y en el Diagnóstico.

En el Diagnóstico se identifica que hay una metodología para la cuantificación, unidad de medida y fuentes de información de la población potencial y objetivo del PAM, sin embargo se recomienda que en las ROP del programa, se esclarezca que ambas poblaciones son la misma.

El Padrón de Beneficiarios del PAM incluye las características de los beneficiarios establecidas en las ROP, además, la DGAGP cuenta con una base de datos en la cual se muestra el nombre, entidad federativa y localidad donde reside cada beneficiario.

La DGAGP utiliza la definición de población potencial en la planeación del programa y su vinculación con la presupuestación, establecimiento de metas, cobertura, capacidad administrativa y operativa.

Matriz de Indicadores para Resultados

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa se establece una única actividad compartida por todos los componentes, denominada "Atención al padrón de beneficiarios".

Los servicios que otorga el programa son cuatro: 1) apoyos económicos, 2) apoyos para la inclusión financiera, 3) acciones para mejorar la salud física y mental, y 4) acceso a servicios de protección social en beneficio de los AM que no reciban ingresos por concepto de pensión o jubilación de tipo contributivo. Su realización es necesaria para el cumplimiento del propósito del PAM.

El propósito del programa es consecuencia directa de los componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos. Sin embargo, es necesario mencionar que el PAM contribuye a disminuir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los AM, tomando en cuenta dos indicadores: 1) la vulnerabilidad por seguridad social y 2) vulnerabilidad por ingresos. Bajo esa lógica, y al establecer que el PAM otorga diferentes tipos de apoyo, el propósito no puede estar redactado como un solo objetivo.



El fin del PAM contribuye a un objetivo superior, cuyo logro solo es alcanzado como resultado de la corresponsabilidad entre los operadores del programa, los beneficiarios, el gobierno federal y otras instituciones.

En cada uno de los niveles de la MIR existen indicadores que miden el desempeño del programa. Se identificó que del 85 al 100% son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados. Además, las Fichas Técnicas (FT) de los indicadores cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas. En el caso de los indicadores de “Acceso a la protección social” y “Acciones para la protección social” la fuente de información se refiere a registros internos del PAM, por lo que no pueden ser identificadas.

Los dos indicadores antes mencionados no son de fácil identificación por lo que se dificulta su reproducción y accesibilidad al público. Los medios de verificación de 9 indicadores sí permiten reproducir su cálculo y son públicos.

En el análisis realizado a las metas de los indicadores, se encontró que cuentan con unidad de medida, están orientadas a impulsar el desempeño y son factibles de alcanzar considerando los plazos, recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

En cuanto a la lógica horizontal de la MIR, los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores. Las actuales FT de los indicadores y las metas que en ellas se incluyen permiten conocer su orientación para impulsar el desempeño. Además el PAM presenta un sólido análisis de información que le permite integrar “memorias de cálculo” para la definición de metas y contar con márgenes de maniobra adecuados.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

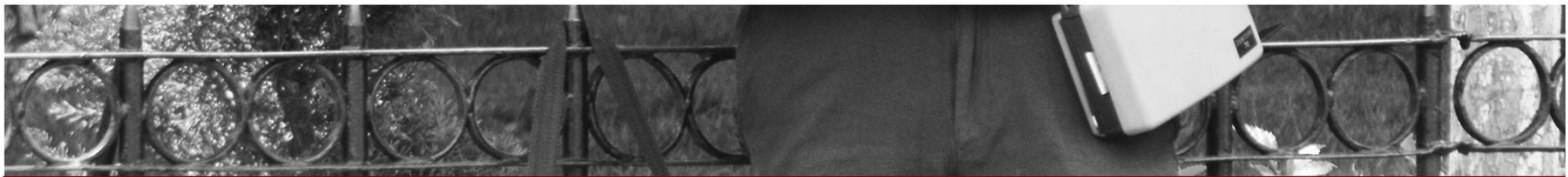
Tomando en cuenta que los programas complementarios son aquellos que comparten población atendida y cobertura geográfica, el PAM tiene su principal complementariedad con el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, con el programa “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” del INAPAM y el “Programa de Abasto Social de Leche” a cargo de Liconsa, principalmente al promover y fomentar acciones y estrategias en beneficio de los AM.

Además, en la presente evaluación se hace referencia al “Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo” (PAFOSACPYC) de BANSEFI como potencial programa complementario del PAM, específicamente en el apoyo dirigido a la inclusión financiera.



Índice

| | |
|--|-----------|
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| Introducción..... | 8 |
| Apartado I. Justificación de la creación y del diseño del programa..... | 11 |
| Apartado II. Contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales..... | 15 |
| Apartado III. Población potencial y objetivo | 19 |
| Apartado IV. Matriz de Indicadores para Resultados | 22 |
| Apartado V. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales | 35 |
| Valoración del Diseño del Programa | 37 |
| Conclusiones | 40 |
| Bibliografía..... | 41 |
| Anexos | |
| 1.Descripción General del Programa | |
| 2.Metodología para la cuantificación de la poblaciones potencial y objetivo | |
| 3.Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios | |
| 4.Indicadores | |
| 5.Metas del programa | |
| 6.Propuesta de mejora de la MIR | |
| 7.Complementariedades y coincidencias entre programas federales | |
| 8.Principales fortalezas, retos y recomendaciones | |
| 9.MIR del programa | |
| 10.Fuentes de información | |
| 11.Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación | |



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

INTRODUCCIÓN



Introducción

Con el fin de fomentar una evaluación orientada a resultados de los programas federales, la presente evaluación de diseño al Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) se realiza bajo lo señalado en el Programa Anual de Evaluación (PAE) para el Ejercicio Presupuestario 2013, tomando en cuenta que “se evaluará a los programas presupuestarios de modalidad “S” y “U” implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineados con alguno de los derechos sociales o con alguna de las dimensiones de la pobreza, señalado en los artículos 6 y 36 respectivamente, de la Ley de Desarrollo Social.”³ Asimismo, se tiene el mandato de realizar una evaluación de diseño, como lo señala el CONEVAL: “...al programa federal que se encuentre en el primer año de operación o que se haya determinado que presentó un cambio sustancial en su diseño y/u operación...”⁴ Además de apegarse a los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación en Materia de Diseño establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De acuerdo a los lineamientos expedidos por el CONEVAL, una evaluación es un “análisis sistemático y objetivo de los programas federales, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad”.⁵

El presente documento contiene los resultados de la evaluación de diseño del “Programa Pensión para Adultos Mayores” (PAM) operado por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). El PAM tiene sus antecedentes en el Programa 70 y Más, el cual inicia operaciones en 2007 otorgándoles atención a los adultos mayores de 70 años y más que habiten en zonas rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.

Es en las Reglas de Operación del Programa (ROP) 2008 se incrementó la cobertura de poblaciones hasta 20,000 habitantes y en 2009 a localidades de hasta 30,000 habitantes. En las ROP 2012 se amplió la población potencial a adultos mayores en localidades urbanas y rurales, con la única condicionante de no recibir una pensión contributiva.

La actual política social da continuidad al programa ampliando su cobertura a los AM de 65 años, garantizando con ello el acceso de los AM a la seguridad social y contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad de este sector de la población.

El documento se estructura de la siguiente forma: primero se analiza la justificación de la creación y del diseño del programa, tomando en cuenta la existencia de documentos donde se especifique el problema o necesidad que el programa busca atender, las causas, efectos y características del problema. Además, se indica si existe justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención que el PAM lleva a cabo. Lo anterior se valora en las preguntas 1, 2 y 3.

³ Programa Anual de Evaluación 2013. Disponible en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/PAE_2013.pdf

⁴ DOF. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. 30 de marzo de 2007.

⁵ *Idem*



Segundo, se analiza si el propósito del PAM contribuye al cumplimiento de los objetivos nacionales y sectoriales de la Administración Pública Federal. En este sentido, se menciona que debido a que no han sido publicados los programas sectoriales, las preguntas 4 y 5 que corresponden a este apartado no se toman en cuenta para la valoración del diseño del programa.

El tercer apartado se centra en la población potencial y objetivo, dando a conocer si las poblaciones del PAM están definidas en documentos oficiales y cuentan con unidad de medida, metodología para su cuantificación y fuentes de información. También se analiza el Padrón de Beneficiarios (PB) con base en lo establecido en las ROP, así como los mecanismos para su depuración y actualización.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PAM se examina en el apartado 4. Como parte del análisis a la MIR del PAM, se identifica si las fichas técnicas de los indicadores por nivel de objetivo, cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento del indicador.

Finalmente, en el apartado de complementariedad y coincidencias se identifican los programas federales con los que el PAM pudiera generar sinergias o duplicar esfuerzos.



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA



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 pueda ser revertida.
- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.

Respuesta: Sí

| Nivel | Criterios |
|-------|--|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver y,• El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta y,• El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del programa. |

El principal problema de los Adultos Mayores (AM) sin pensión o jubilación contributiva es la vulnerabilidad derivada de: 1) bajos ingresos y 2) el acelerado deterioro de la salud.⁶

El “Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores” (Diagnóstico), elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), coincide con diversos estudios especializados en AM en la necesidad de atender a este sector de la población ante la vulnerabilidad que enfrentan, por ejemplo, uno de ellos señala que la tendencia de crecimiento de la población adulta mayor- 60 años o más-, y la denominada muy mayor -80 años y más- en América Latina tiende a aumentar cada vez más y por consiguiente el incremento del deterioro de las condiciones físicas y mentales de estas poblaciones, que requieren cada vez más servicios por parte del sistema de protección social.⁷

En el Diagnóstico se establece que de los 7 millones de AM contabilizados en el Censo 2010, 1.3 millones eran pensionados o jubilados mientras que 5.7 millones no percibían ingresos por concepto de pensión o jubilación contributiva. Además se tiene identificada la periodicidad para actualizar las cifras que conforman la población potencial.⁸

Por ello se puede concluir que el planteamiento del problema está correctamente identificado, definiendo con precisión las principales causas que motivan la necesidad de que este sector de la población sea atendido a través de acciones gubernamentales.

Finalmente, se recomienda diseñar esquemas de colaboración con el Instituto Nacional de Salud Pública para que la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) incluya información desglosada por grupos de edad, específicamente para mayores de 65 años. Lo anterior permitiría a la Sedesol contar con información más detallada de la problemática que atiende el programa, pudiendo ser incorporados en las actualizaciones del diagnóstico.

⁶ SEDESOL. Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, 2013. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf

⁷ Luciana Jaccound, 2010. Capítulo IV-A. Envejecimiento, dependencia y oferta de servicios asistenciales: un nuevo desafío para los sistemas de protección social. en “Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Fecha de consulta 19 de julio de 2013, disponible en http://www.giz-cepal.cl/files/libro_envejecimiento_seminario_lima.pdf.

⁸ Específicamente del Censo de Población y vivienda, proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH).



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.

Respuesta: Sí

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permitan conocer la situación del problema que pretende atender, y• El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y• El programa actualiza periódicamente el diagnóstico. |

El “Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores” (Diagnóstico) elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) señala que los ingresos de los Adultos Mayores (AM) son bajos debido a las siguientes causas:

1) Los AM que permanecen en el mercado laboral son principalmente aquellos sin pensión ni jubilación contributiva, quienes trabajan por cuenta propia o en el sector informal en actividades que generan bajas remuneraciones.

2) La proporción de AM que no reciben ingresos por concepto de pensión o jubilación es alta debido a la escasa y desigual cobertura de los sistemas de pensiones, situación generada por un esquema de seguridad social vinculado directamente a la condición laboral del individuo, la cual privilegia a los trabajadores en el sector formal de la economía.

Por otro lado, el deterioro natural de la salud vinculado a las edades avanzadas se acelera debido a factores como el limitado acceso de los AM sin pensión ni jubilación a los servicios de salud de calidad. El deterioro de la salud podría agravarse por la inapropiada cultura de prevención de enfermedades por parte de los individuos y las limitadas acciones de medicina preventiva por parte de las instituciones de salud. Finalmente, el Diagnóstico señala que existe un escaso apoyo social y familiar, lo cual se refleja en el elevado número de AM que viven solos, factor que afecta el cuidado de la salud en la vejez. Los efectos del problema que atiende el Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) son: 1) condiciones adversas en el bienestar económico del hogar, 2) limitado ejercicio de derechos sociales, 3) dependencia económica y funcional a terceros, y 4) disminución de la autoestima.⁹

El Diagnóstico cuantifica y caracteriza a la población que presenta el problema y contiene información sobre la población potencial del PAM ubicada en cada una de las entidades federativas. La determinación de la periodicidad para la actualización de la información del Diagnóstico está sujeta a las fechas de publicación (anual y bienal) de las principales fuentes de información utilizadas por Sedesol¹⁰.

Con base en el análisis realizado a la información presentada en el Diagnóstico, se detectó una argumentación sólida de las principales causas y efectos del problema que enfrentan los AM en México, desglosando adecuadamente las variables que más perjudican a la vida de los AM y que justifican la existencia y actual operación del PAM a través de transferencias monetarias a la población objetivo. Finalmente, se proponen mejoras para el árbol de problemas planteado en el Diagnóstico, específicamente en el tronco y la copa del árbol al ser elementos que tienen relación directa con el propósito y fin de la MIR del PAM. Por cuestiones de espacio, las propuestas se presentan en el anexo 12.

⁹SEDESOL (2013). Op. cit, pág. 11.

¹⁰ Específicamente del Censo de Población y vivienda, proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH).



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

Respuesta: Sí

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustenta el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo,• La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema,• Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo, y• Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de que la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas. |

El “Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores” (Diagnóstico) elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) describe las diferencias en el ejercicio de derechos sociales por parte de los Adultos Mayores (AM), es decir, de quienes sí reciben pensión y jubilación y aquellos que no cuentan con este beneficio. Algunas de las cifras que reflejan la situación de desventaja de los AM sin pensión ni jubilación son: 75.1% presenta rezago educativo, 34.9% tiene carencias por acceso a los servicios de salud, 39.1% presenta carencia por acceso a la seguridad social, 13.2% tiene carencia por calidad y espacio de la vivienda, 20.6% tiene carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda y 25.5% tiene carencia por acceso a la alimentación. Si bien la población objetivo que han establecido las ROP ha cambiado a lo largo de los 6 años en que ha operado, se encontró que los resultados arrojados por la evaluación de impacto realizada en 2008 al Programa 70 y Más en zonas rurales, mostraron efectos positivos en los AM. Entre los principales resultados destacan: el programa permitió que la transferencia monetaria de \$500 mensuales redujera el ingreso por trabajo en el hogar 18%; el gasto total de los AM creció 24%; y los AM dependientes declararon que los gastos eran destinados a sus necesidades, reduciendo la carga económica que su sustento representaba para sus familiares, por lo que la relación con ellos se modificó de manera positiva.¹¹

El documento “Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina” de la CEPAL, establece que “los esquemas de pensiones no contributivas se encuentran más desarrollados en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En todos se cuentan con sistemas institucionalizados y con una significativa cobertura, y si bien estos programas presentan deficiencias de administración y focalización, resultan bastante eficaces para reducir la incidencia de pobreza entre las personas mayores, al menos en cuanto a lo que pobreza por ingresos se refiere”.¹²

La Evaluación Específica de Desempeño del Programa 70 y más 2010-2011 publicada por el Coneval, presenta los resultados de la evaluación de impacto aplicada por el Instituto Nacional de Salud Pública, que establecen que se encontró que “la transferencia bimestral de \$1,000, ayuda a que la proporción de adultos mayores trabajando por pago se reduzca en 18%. Esto se traduce en mayor dedicación a actividades familiares, sin que esto reduzca los ahorros del hogar. También, el adulto mayor reduce el tiempo destinado a viajar hacia el trabajo. La transferencia monetaria permite que se incremente el consumo en 24%”.¹³

En lo que respecta al aumento en el rango de edad de los AM que atiende el PAM, el documento “Impacto en pobreza del Programa 70 y Más” elaborado por la Sedesol en junio de 2013, hace referencia a algunos de los impactos en la pobreza que tendría la universalización del Programa 70 y Más. Los principales efectos sobre la pobreza, estableciendo un umbral de 65 años de edad, son los siguientes: 1) la población en condición de pobreza hubiera sido menor en 502,133 personas, 2) la pobreza extrema hubiera descendido en 592,190 personas y 3) la población con carencia por acceso a la seguridad social habría caído en 2,197,891 personas. En México más del 75% de los adultos a partir de los 65 años que trabajan, reciben menos de dos salarios mínimos, ocasionando que ésta sea la etapa en la que la pobreza sea mayor y que la demanda de servicios de salud aumenta,¹⁴ debido a esto se presentan las mayores tasas de morbilidad y necesidades de atención médica, lo que ocasiona que éste sea el segundo concepto de gasto mensual realizado por los AM según la PROFECO.¹⁵ Por lo tanto, la ampliación del rango de edad representa una acción acertada en materia de política social, al mitigar los efectos de la actual incapacidad de atención que presentan los sistemas de pensiones.

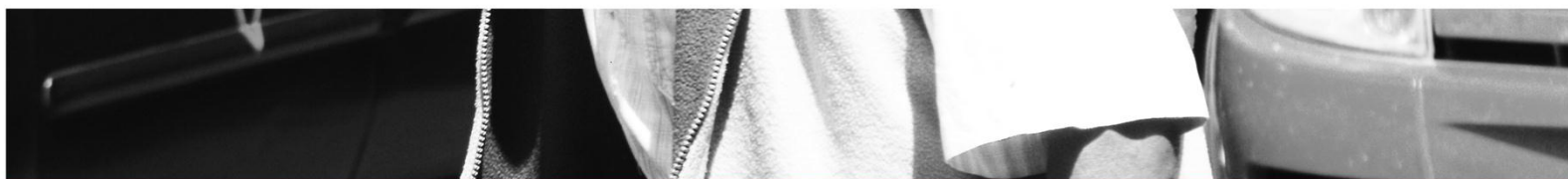
¹¹ Galiani, Sebastian y Paul Gertler. 2008. “Primer seguimiento a la evaluación de impacto del programa de atención a adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales (Programa 70 y más)”. Sedesol, Instituto Nacional de Salud Pública, México.

¹² Huenchua Navarro, Sandra. 2004. Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina. CEPAL.

¹³ Abreu Lastra, Raúl. 2010. Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, C-230 Consultores S.C Coneval, México.

¹⁴ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. 2004. Envejecimiento de la población de México : reto del Siglo XXI; Consejo Nacional de Población, México.

¹⁵ PROFECO. 2011. Encuesta del consumo de los adultos mayores, Dirección General de Estudios, 25 de Octubre.



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

CONTRIBUCIÓN CON LOS OBJETIVOS NACIONALES Y SECTORIALES



Contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales

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

- a) Existen conceptos comunes entre el propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional 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 o institucional.

Respuesta: No aplica

El “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” (PND) se dio a conocer el 20 de mayo de 2013, en el cual se establecieron 5 metas nacionales y 3 estrategias transversales, además se detallaron los objetivos, metas, estrategias y prioridades para la actuación prioritaria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

En los lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND 2013-2018, se precisa que las dependencias deberán llevar a cabo las acciones necesarias para poner en consideración y aprobación a través del mismo, los programas sectoriales, especiales o regionales

De esa manera, los programas sectoriales tienen como plazo para ser publicados el 16 de octubre de 2013, en tanto que para los programas regionales la fecha límite es el último día hábil de abril del siguiente año

Por lo tanto, la respuesta a esta pregunta no aplica hasta la publicación de los programas regionales, especiales e institucionales correspondientes, que deberán contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos que se establezcan en los programas sectoriales.¹⁶ Dichos programas deberán estar alineados a los objetivos del PND 2013-2018 que fomenta el progreso de grupos vulnerables al mencionar en el eje II, estrategia II.2 denominada “Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades”, que se “*propiciará el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable*”.¹⁷ Por ello, el PAM se alinea a estos objetivos.

En razón a la importancia que tiene para el desarrollo social del país la atención a la población de adultos mayores, se recomienda elevarlo de estrategia a objetivo de política social en el programa sectorial, contemplando los beneficios que generaría una política integral para su atención.

¹⁶ ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5301827

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Pág. 53



5. ¿Con cuáles ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

Respuesta: No aplica

La respuesta a esta pregunta no aplica hasta la publicación del programa sectorial correspondiente, que deberán contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos que se establezcan en los programas sectoriales.

Una vez que se establezca el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, es fundamental que el PAM vincule sus objetivos a éste.

Se recomienda que en el programa sectorial se aborde la atención a la población de adultos mayores como un objetivo de la política social, a fin de resaltar la atención a esta población como parte fundamental de una política integral en la materia.



6. ¿Cómo está vinculado el propósito del programa con las Metas del Milenio?

2) Indirecta: El logro del propósito aporta al cumplimiento de algunas de las Metas del Milenio.

En septiembre del año 2000, en la cumbre de las Naciones Unidas se establecieron los 8 objetivos conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre cuyos postulados figura el siguiente:

Objetivo 1. Erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Esto último se refiere a que en el año 2015 se tiene que reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario (Meta 1A) y en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre (Meta 1C)

El objetivo general del PAM es “contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social”.¹⁸ Mientras que, de acuerdo a la Matriz de Indicadores para Resultados el propósito es “Adultos mayores de 65 años y más, que no perciben ingreso por concepto de pago de pensión contributiva, incrementan su ingreso y aminoran el deterioro de su salud física y mental a través de acciones de participación y protección social”.

Por lo anterior, el logro del propósito contribuye al cumplimiento de alguna de las Metas del Milenio. Esto derivado de las acciones del programa al realizar la entrega de una pensión monetaria de tipo no contributivo¹⁹, además de efectuar acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental en la vida de los AM beneficiarios del programa.

¹⁸ ROP PAM 2013

¹⁹ El PAM otorga \$1050.00 como apoyo económico a los adultos mayores de manera bimestral, lo que contribuye a que los adultos mayores tengan ingresos superiores a un dólar por día, además de contribuir a mejorar sus condiciones de vida.



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO



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
- d) Fuentes de información

Respuesta: Sí

| Nivel | Criterios |
|-------|-----------|
|-------|-----------|

- | | |
|---|---|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación. |
|---|---|

En el “Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores” (Diagnóstico) elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), las poblaciones potencial y objetivo se conceptualizan como los individuos de 65 años o más que no reciben ingresos por concepto de pensión o jubilación de tipo contributivo.

En el Diagnóstico se verifica que las poblaciones potencial y objetivo cuentan con unidad de medida (personas), estableciendo cifras para cada una de ellas, describiendo la metodología para la cuantificación de ambas poblaciones y desglosando las diferentes fuentes de información utilizadas para su cálculo. Además de señalar que la población potencial en 2013 es de 5,652,146 personas.

La población potencial y la población objetivo son la misma, es decir, ambas se cuantifican de la misma manera, bajo el supuesto de que el gobierno federal contará con la capacidad presupuestaria y operativa para atender a toda la población potencial en el mediano plazo.²⁰

El programa utiliza la definición de la población en:

- 1) La construcción de las “Memorias de Cálculo”, elaborado por Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP), son la base de la planeación del PAM para cada ejercicio fiscal.
- 2) La construcción de las fórmulas de distribución de recursos para las entidades federativas.
- 3) La elaboración del documento “Análisis de fuentes de información para la estimación de poblaciones potenciales para el ejercicio fiscal 2013” elaborado por DGAGP.

Tomando en cuenta la definición aquí expuesta y el análisis realizado a la conceptualización de población potencial y objetivo, se encontró un adecuado planteamiento de los dos tipos de población, así como de la metodología, de los instrumentos utilizados para su cuantificación y el uso de fuentes de información, específicamente el Censo de Población y vivienda, proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH), es decir, existe una sólida argumentación en correspondencia con el problema que el programa atiende. Se recomienda añadir en las Reglas de Operación (ROP) del programa una explicación que muestre que la población potencial es la misma que la población objetivo.

Considerando el crecimiento de la población de acuerdo con las proyecciones del CONAPO,²¹ en 2013 la población de 65 años y más es de 7,624,894 y para 2020 será de 9,651,775, es decir, un crecimiento de 26.58%. Además, el incremento presupuestal que implicaría para 2020 sería de 55%,²² dado lo anterior, se recomienda analizar la pertinencia de incorporar en el mediano y largo plazo, criterios de elegibilidad de la población objetivo del PAM y así procurar la sustentabilidad financiera del mismo.

²⁰ Sedesol, 2013. Op cit. Pp. 37.

²¹ “República Mexicana: Población por sexo y edad a principio de año, 2010-2051”, CONAPO, México. 2012

²² Águila, Emma, Alfonso Rivera, Francisco Pérez-Arce y Nelly Mejía. 2012. Sustentabilidad Financiera, Esquemas Alternativos de Focalización y Atención; y Propuestas de Mejora al Programa 70 y más, C230 Consultores y RAND Center for Latin American Social Policy, Noviembre 2012.



8. 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:

| Nivel | Criterios |
|-------|-----------|
|-------|-----------|

- | | |
|---|--|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• La información de los beneficiarios cumple con cuatro de las características establecidas. |
|---|--|

Las Reglas de Operación 2013 (ROP) del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) establecen que los Adultos Mayores (AM) beneficiados por el programa son aquellos que tienen 65 años en adelante; aceptan la suspensión de los beneficios del apoyo para AM del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en caso de recibirlo, y no perciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo. Estas características están claramente especificadas en el Padrón Activo de Beneficiarios (PAB) que incluye los datos de los beneficiarios elegibles, es decir, que son sujetos de la emisión de apoyos.

Los principales datos que incluye el PAB son: nombre, lugar de residencia, tipo de apoyo, forma de entrega de apoyo, institución bancaria y edad de los beneficiarios. Además se cuenta con un padrón de los Gestores Voluntarios que incluye nombre, área geográfica, acciones realizadas, módulos aprobados y estatus de actividad.

La información disponible en la página web de la Sedesol permite conocer el nombre, entidad federativa y localidad donde reside el beneficiario. De acuerdo a la información que integra la base de datos que maneja la DGAGP de la Sedesol se pudo constatar que el programa tiene identificado el tipo de apoyo que recibe cada beneficiario.

La información del Padrón de Beneficiarios (PB) está sistematizada, seis documentos establecen los procesos a seguir para su integración: 1) Guía operativa para la identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores; 2) Estrategia operativa para la identificación de beneficiarios del Programa 70 y más en localidades con más de 30,000 habitantes; 3) Procedimiento: actualización de padrones 213-PR-DPA-03; 4) Manual de procedimientos de la Dirección General Geoestadística y Padrón de Beneficiarios; 5) Lineamientos normativos para la integración, mantenimiento y consulta del padrón de beneficiarios de programas de Desarrollo Social; y 6) Diccionario de Datos.

El PAM cuenta con mecanismos para la actualización y depuración del PB. La actualización se realiza “en base a las solicitudes de los beneficiarios y/o solicitudes derivadas de las áreas con las que se tiene interacción con la información”.²³ La depuración se realiza a través de los procesos de confronta, para identificar si un cierto conjunto de personas existen dentro del Padrón de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social (PBPDS)²⁴ y el de elegibilidad del AM, mediante una validación en el padrón general de pensionados, jubilados y del PAM.²⁵

²³ Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. Manual de procedimientos de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. Procedimiento: actualización de padrones, Dirección de Padrones, FO-GO-001, pág. 3

²⁴ De acuerdo con lo establecido en el Manual de procedimientos de la Dirección General Geoestadística y Padrón de Beneficiarios

²⁵ Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. Guía operativa para la identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, versión 5.3, mayo de 2013.



9. 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

Respuesta: Sí.

El programa obtiene información socioeconómica de los AM mediante la aplicación de un Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) y de un Cuestionario Complementario (CC). Estos instrumentos se aplican una vez que los AM cumplieron con los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP.

Las ROP 2013 especifican los criterios que deben cumplir los AM que deseen incorporarse al programa: tener una edad mínima de 65 años, aceptar la suspensión de los beneficios del componente Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y no percibir ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo.

El CUIIS y el CC forman parte de la documentación que integra el archivo de los beneficiarios del PAM y se aplican una vez que al AM se le informa de su incorporación al programa, es decir, ha pasado por los procesos de confronta del PB, por lo que no existe una temporalidad establecida para su aplicación.

El procedimiento para la aplicación del CUIIS y el CC se da de la siguiente manera:

- 1) Una vez que el promotor ha incorporado al AM, verifica que esté en condiciones de contestar a las preguntas que se le solicitan.
- 2) Si es así se identifican los datos personales del AM y se procede al levantamiento del CUIIS (a nivel hogar) y el CC (por cada AM del mismo hogar).
- 3) Al finalizar la entrevista el promotor realizará la impresión del acuse del Anexo levantado, así como del formato de aceptación, explicándole al AM la finalidad de dicho formato para ello es necesario recabar su firma o huella digital en el apartado correspondiente.

Entre los datos que toma en cuenta el CUIIS, destacan los siguientes:

- 1) Domicilio. Apartado de preguntas para viviendas sin ameznamiento, caseríos dispersos o referidas a una vía de comunicación
- 2) Datos del hogar. Tipo de vivienda, número de hogares, identificación de todos los integrantes del hogar
- 3) Integrantes del hogar. Datos de todos los integrantes del hogar, derechohabencia, discapacidad, educación, estado civil, condición laboral, jubilación o pensión, remesas, seguridad alimentaria
- 4) Condiciones de la vivienda

Por su parte, el CC contiene información sobre:

- 1) Datos del interesado
- 2) Otros apoyos que recibe el interesado
- 3) Documentos que presenta el interesado
- 4) Datos del representante de la persona interesada.



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

ev.//A LU. are
expertos en evaluación de políticas públicas

SEDESOL
SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL



Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

10. 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 |
|-------|---|
| 4 | Del 85 al 100% de las actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta |

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PAM sólo cuenta con una actividad común denominada: "Atención al padrón de beneficiarios", la cual se mide a través de 4 indicadores: 1) Casas de día, 2) Gestores voluntarios, 3) Acciones para la protección y 4) Adultos mayores incorporados. La actividad está relacionada con todos los componentes que otorga el PAM estableciendo su duración, necesidades de recursos físicos, humanos y financieros para su ejecución y la entrega de apoyos. Por lo anterior, la actividad que establece el programa es clara.

A pesar de que la MIR del programa establece 4 componentes y sólo una actividad, es posible señalar que ésta está relacionada con cada uno de ellos, es decir, es necesaria. La justificación de este hecho se basa en que la actividad comprende las acciones más importantes que el PAM realiza, sin poder definir un orden cronológico al llevarse a cabo todas de forma paralela.

La actividad junto con el supuesto establecido en este nivel de la MIR, sí genera el cumplimiento de los componentes, ya que al disponer de presupuesto necesario para atender a los AM, los apoyos se entregan satisfactoriamente.

A pesar de que la actividad que se menciona en la MIR, cuenta con la mayoría de las características establecidas en la pregunta, se presenta una propuesta de mejora para este nivel de la MIR. La propuesta específica al menos una actividad para cada componente y ordena de manera cronológica las actividades (Ver anexo 6).



11. 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 |
|-------|--|
| 3 | Del 70 al 84% de los componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta |

En la MIR del PAM se mencionan los siguientes componentes:

1. Apoyos Económicos Directos proporcionados a la población beneficiaria del programa
2. Apoyos para la Inclusión Financiera otorgados a la población beneficiaria del programa
3. Acciones para Aminorar el Deterioro de la Salud Física y Mental a la población beneficiaria del Programa
4. Acceso a apoyos o servicios a la protección social

Los componentes que se establecen en la MIR son identificados como los bienes y servicios que otorga el PAM, sin embargo se puede observar claramente que los componentes 3 y 4 no están redactados como un resultado logrado. La propuesta para la redacción del componente 3 es: Acciones realizadas para aminorar el deterioro físico y mental de la población beneficiaria del programa. Sucede lo mismo con en el componente número 4, el cual se recomienda redactar de la siguiente manera: Acciones realizadas para la protección social de los adultos mayores.

El apoyo económico, la inclusión financiera, la disminución de la salud física y mental y la protección social, son los bienes y servicios que el PAM otorga, por lo tanto los componentes del PAM son necesarios para el cumplimiento del propósito.

La realización de los componentes junto con los supuestos de ese nivel de objetivo sí contribuyen al logro del propósito del PAM al mencionar los bienes y servicios que otorga el programa, además de establecer aquella situación que no está prevista dentro de la operación del PAM.

Se concluye que los componentes de la actual MIR del PAM sí están identificados como los bienes y servicios que otorga el programa, y por lo tanto contribuyen al logro del propósito.

Con la finalidad de mejorar el planteamiento de la MIR a este nivel, se presenta una propuesta de mejora en redacción de los componentes 2, 3 y 4 (Ver anexo 6).



12. 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 |
|-------|--|
| 4 | El propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta. |

El propósito del PAM es el siguiente: “Los adultos mayores de 65 años y más, que no perciben ingreso por concepto de pago de pensión contributiva, incrementan su ingreso y aminoran el deterioro de su salud física y mental a través de acciones de participación y protección social”.²⁶

De acuerdo a los componentes enunciados en la pregunta anterior, el propósito es consecuencia directa del logro de estos y de los supuestos mencionados en la MIR.

Siguiendo la lógica de la MIR, el logro del propósito del PAM no está controlado por los responsables del programa, los AM beneficiarios son corresponsables del proceso y resultados del mismo. La población objetivo debe conocer e incorporarse al programa, participar en las jornadas de atención y por supuesto destinar el apoyo que otorga el PAM a consumir bienes y servicios que mejoren su bienestar físico y mental. Además de que el valor de los indicadores en este nivel tampoco está controlado por los responsables del programa.

El PAM se diseña en el marco del enfoque de pobreza multidimensional²⁷ (el cual contempla el bienestar económico y el ejercicio de los derechos sociales), en este sentido el propósito del programa refleja la atención a la pobreza monetaria y del rezago en el acceso a la seguridad social a través de los diferentes tipos de apoyo que otorga (apoyo económico, inclusión financiera, acciones para aminorar el deterioro físico y mental, y acciones para la protección social), por ello se justifica que el propósito no esté redactado como un solo objetivo.

El enunciado del propósito que se menciona en la MIR está redactado como una situación alcanzada, incluye a la población objetivo e indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.

Por lo anterior, se concluye que el propósito del PAM es claro y está bien especificado.

²⁶ MIR PAM 2013

²⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México DF: CONEVAL, 2009.



13. 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 |
|-------|---|
| 4 | El fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta |

El fin del PAM es “contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de los adultos de 65 años y más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social”.²⁸

Se puede constatar que el fin del PAM está claramente especificado, al mencionar la población objetivo, la contribución del programa y los medios o apoyos para lograrlo.

Es un objetivo superior al que el programa contribuye, ya que la implementación del PAM no es suficiente para alcanzar el fin, bajo la justificación de que un programa presupuestario indica la “forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (objetivo de la dependencia, del sector o del PND).”²⁹ De esa manera es necesaria la articulación de esfuerzos con otras dependencias quienes a través de sus programas otorgan bienes o servicios complementarios, dirigidos a la misma población objetivo.

Su logro no está controlado por los responsables del programa, ya que los adultos de 65 años y más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, beneficiarios del programa son corresponsables del mismo. Además de que el valor de los indicadores en este nivel tampoco está controlado por los responsables del programa.

El fin del PAM establece la población objetivo y los resultados esperados además de estar redactado como un solo objetivo que es disminuir la vulnerabilidad de los AM que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación de tipo contributivo.

Con la justificación establecida en la pregunta 4, al indicar que los programas sectoriales no han sido publicados, el inciso e) de esta pregunta no se tomará en cuenta para la justificación de la respuesta.

Finalmente, se concluye que el fin establecido en la MIR del PAM cuenta con todas las características establecidas en la pregunta.

²⁸ MIR PAM 2013

²⁹ Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. SHCP. SFP. CONEVAL. 2011. Pág. 24



14. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (fin, propósito, componentes y actividades)?

Respuesta: Sí

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | Algunas de las actividades, todos los componentes, el propósito y el fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del Programa |

En las Reglas de Operación (ROP) del Programa Pensión para los Adultos Mayores (PAM) es posible identificar el resumen narrativo de la MIR. El objetivo general del programa se relaciona al fin establecido en la MIR; el objetivo específico alude al propósito, se identifican los apoyos que otorga el programa en el numeral 3.5 de las ROP, entendidos como los componentes del PAM, y se especifican las actividades que se llevan a cabo para otorgar dichos apoyos.

Dado que en los documentos normativos del programa (ROP y Diagnóstico) no se establece una conceptualización de vulnerabilidad, se recomienda incorporar una definición en las ROP 2014.³⁰ El PAM se diseña en el marco del enfoque de pobreza multidimensional y el CONEVAL ha publicado el documento metodológico en el que se exponen la conceptualización bajo la que se analiza y atiende esta problemática,³¹ con base en esto, se exhorta a retomar los conceptos de vulnerabilidad y vulnerabilidad por seguridad social con la intención de reforzar la alienación del PAM con los objetivos de la política nacional de desarrollo social. A continuación se presentan las definiciones:

La seguridad social puede ser definida como “el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo. Por lo anterior, un AM vulnerable por seguridad social es aquel “que enfrenta contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias (CEPAL, 2006)”.³²

A partir de esta definición se identifica que los AM pueden ser vulnerables en relación a la economía, como sector pasivo, como personas que no están integradas a la actividad productiva, entre otras cuestiones, pero además por enfrentar desigualdad en el acceso a la seguridad social.

Es fundamental mencionar que el apoyo que otorga el PAM a los adultos de 65 años y más, que no cuentan con pensión de tipo contributivo, permite que éstos tengan acceso a la seguridad social.³³

³⁰ En la Metaevaluación 2007-2012 al Programa 70 y Más, realizada por la Universidad Autónoma de Chiapas, se recomendó incorporar una definición sobre el concepto de vulnerabilidad, sin embargo, en los documentos normativos del programa no se identifica esta conceptualización.

³¹ CONEVAL, Op. Cit. Pág. 7

³² Ídem, pág. 55

³³ Se identifica en el documento Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México que el “El CONEVAL dará un seguimiento puntual de las pensiones otorgadas por estos programas con el objeto de valorar la medida en que permiten asegurar los medios de subsistencia de esta población.”



De la Lógica Horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados

15. 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 |
|----------|---|
| 4 | Del 85 al 100% de los indicadores del programa tienen las características establecidas. |

Todos los niveles de objetivos de la MIR del PAM cuentan con indicadores para medir el desempeño del programa, a continuación se enlistan:

| Nivel de Objetivo | Indicador |
|--------------------|--|
| Fin | 1. Vulnerabilidad por seguridad social |
| Propósito | 1. Padrón Activo de Beneficiarios 2. Vulnerabilidad por ingresos |
| Componentes | 1. Porcentaje de beneficiarios que reciben apoyo económico 2. Número de beneficiarios del programa incorporados al sistema financiero nacional 3. Porcentaje de beneficiarios que tienen acceso a servicios de salud 4. Promedio de personas adultas mayores beneficiarias por evento que asisten a las campañas de promoción y protección social |
| Actividad | 1. Casas de día 2. Gestores voluntarios 3. Acciones para la Protección Social 4. Adultos Mayores Incorporados |

Los indicadores que se establecen en la MIR del PAM son claros, cada indicador por nivel de objetivo, cuenta con nombre, definición y método de cálculo.

Todos los indicadores son relevantes ya que reflejan una dimensión importante del logro del objetivo que el programa desea alcanzar. Al obtenerse de manera fácil y no incurrir en costos para su verificación, todos los indicadores del PAM son económicos.

Cada uno de los indicadores establecidos en la MIR son monitoreables, cuentan con frecuencia de medición (bimestral, semestral, anual o bienal)³⁴ y medios de verificación. Bajo la lógica horizontal de la MIR, un indicador permite hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar apropiadamente el logro del programa. Los indicadores del PAM han tenido cambios significativos para medir el resultado del programa, por ejemplo a nivel de propósito, de 2008 a 2009, desaparecieron tres indicadores, por tratarse de indicadores de cobertura que correspondían al nivel de componentes. De esa manera se establece que los indicadores de la MIR sí son adecuados para el cumplimiento del programa.

En el anexo 4 se puede verificar cada una de las características que presentan los indicadores.

³⁴ Se le recomendó al personal de la DGAGP cambiar la redacción de bianual que aparece en la MIR, por bienal, que es el periodo de dos años, ya que la frecuencia de la publicación de la ENIGH es de ese periodo, sin embargo existe la justificación de que el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, no permite ese cambio debido a que ya cuenta con variables específicas de medición.



16. 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 de base
- g) Metas
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal)

Respuesta: Sí

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• Del 85% al 100% de las fichas técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas. |

Las fichas técnicas (FT) de los indicadores incluyen información sobre todas las características incluidas en la pregunta. En el caso de las FT de los indicadores “Vulnerabilidad por seguridad social” y “Vulnerabilidad por ingresos” no se establecen metas debido a la periodicidad con que se calculan (bienal), por lo que en este año se da continuidad a la meta planteada en 2012.

Algunas de las observaciones a las actuales FT se desarrollan a continuación:

- 1) “Padrón activo de beneficiarios”. En este indicador se observó que no existe una coincidencia entre la frecuencia de medición del indicador (semestral) y la especificación del periodo del Padrón Activo de Beneficiarios, en el método de cálculo (bimestral).
- 2) “Acceso a la protección social”. La redacción del método de cálculo debe especificar claramente a qué tipo de personas que participan en los eventos organizados, se sugiere la redacción: “Número de personas adultas mayores que asisten a los eventos organizados para promover acciones de protección social.”

Para los indicadores de “Vulnerabilidad por seguridad social”, “Acciones para la protección social”, “Acceso a la protección social”, “Acceso a servicios de salud”, “Casas de día”, “Gestores Voluntarios” e “Inclusión al Sistema Financiero Nacional”, se recomienda modificar la actual dimensión de los indicadores por la de eficiencia, puesto que esta dimensión mide el adecuado uso de los recursos en la producción de los resultados.

Las características que permiten darles seguimiento a los indicadores se analizan en el anexo 4.



17. 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 |
|-------|---|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas. |

Con base en el análisis realizado a las metas de los 11 indicadores de la MIR 2013 se pudo verificar que éstas contemplan unidad de medida. Por otra parte, examinando la línea base y el comportamiento del indicador se encontró que 9 de los 11 indicadores están orientados a impulsar el desempeño. En el caso de los indicadores “Vulnerabilidad por seguridad social” y “Vulnerabilidad por ingresos” en la FT se presenta la tendencia de su comportamiento y dado que su periodicidad es bienal, se asume que la FT 2012 presenta todas las características establecidas en la pregunta.

El programa establece las metas para los 11 indicadores tomando en cuenta las memorias de cálculo que elabora la DGAGP. Estas memorias de cálculo, también conocidas como escenarios, usan información para el cálculo del presupuesto para cada ejercicio fiscal; además permiten estimar, entre otros, el número de Gestores Voluntarios (GV) que se requieren,³⁵ el presupuesto necesario para el pago de sus servicios, número de kits a entregar a los GV; presupuesto estimado para organizar las ferias y toma en consideración las fluctuaciones económicas pueden repercutir en el comportamiento de los indicadores del programa.

Las actuales variables que toma en cuenta el programa para el establecimiento de sus metas presentan un adecuado sustento, lo que permite que su realización sea viable y pertinente. Lo anterior permite al programa reajustar sus metas anuales o bienales tomando en cuenta el desempeño que éste ha ido mostrando a lo largo de su operación.

Es de destacar que los elementos que utiliza el programa para determinar las metas que desea alcanzar, cuentan con fundamentos sólidos que le permiten tener márgenes de maniobra adecuados, la cual es una de las principales fortalezas del PAM.

Las características de las metas y su justificación se analizan en el anexo 5.

³⁵ La Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios estima que se necesita un Gestor Voluntario para la atención de 350 AM en una localidad.



18. 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 |
|-------|---|
| 3 | <ul style="list-style-type: none">• Del 70% al 84% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta. |

La MIR del programa contiene 11 indicadores que incluyen fuentes de información, las cuales son oficiales. Nueve de los indicadores cuentan con medios de verificación con un nombre que permite identificarlos, en el caso de los indicadores de “Acceso a la protección social” y “Acciones para la protección social” la fuente de información se refiere a registros internos del PAM, por lo que no pueden ser identificadas.

Los medios de verificación de 9 de los indicadores sí permiten reproducir su cálculo y son públicos. En los indicadores arriba mencionados, al no ser de fácil identificación, se dificulta su reproducción y accesibilidad al público.

Las áreas de mejora encontradas en las actuales Fichas Técnicas (FT) de 2 indicadores, son las siguientes:

- Añadir el medio de verificación para el indicador llamado “Acciones para la protección social”, por ejemplo, un documento donde se plasme la programación del número de ferias que se llevarán a cabo en el transcurso del año fiscal correspondiente.
- El indicador “Acceso a servicios de salud” debe incluir una especificación más concreta del medio de verificación utilizado.



19. 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.

| Nivel | Criterios |
|-------|---|
| 3 | <ul style="list-style-type: none">• Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas. |

El análisis efectuado a la lógica horizontal, para el conjunto Fin-Indicadores-Medios de verificación y el de Propósito-Indicadores-Medios de verificación, permite señalar el adecuado planteamiento al contemplar medios de verificación necesarios y suficientes e indicadores que miden el objetivo en estos niveles.

Para los niveles de Componente y Actividades, con base en el análisis realizado se encontraron las siguientes áreas de mejora:

Nivel Componente-Indicadores-Medios de verificación.

- a) “Acceso a servicios de salud”. Se sugiere incorporar el nombre específico del medio de verificación que permita su identificación.

Nivel Actividades-Indicadores-Medios de verificación.

- a) En la MIR del programa se establece la actividad “Atención al padrón de beneficiarios”, de la cual se desprenden 4 indicadores: 1) “Casas de día”, 2) “Gestores Voluntarios”, 3) “Acciones para la protección social” y 4) “Adultos Mayores incorporados”. Se propone que para mejorar la consistencia en la lógica horizontal de la MIR, se integre al menos una actividad para cada componente, redactando un objetivo para cada una de ellas.

En este punto la Metodología de Marco Lógico (MML) hace énfasis señalando lo siguiente: “Se recomienda que cada MIR se integre por las actividades imprescindibles y más relevantes para la generación de los componentes, asegurando que cada uno de los componentes cuente con al menos una actividad relevante”.³⁶

³⁶CONEVAL, SHCP, SFP. (2011). Op. Cit. Pág. 42.



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

Las propuestas de mejora se mencionan a continuación:

Fin: Se adicionan factores externos para ser incorporados en el supuesto.

Componente 2: No obstante el correcto planteamiento del resumen narrativo del componente 2 como un apoyo entregado, el equipo evaluador propone un reajuste en la redacción para una mejor comprensión del mismo. Además se sugiere cambiar su dimensión.

Componente 3: Se propone modificar el resumen narrativo, la dimensión del indicador, incorporar el nombre que permita identificar el medio de verificación y un reajuste en la redacción del supuesto

Componente 4: Se sugiere modificar el resumen narrativo, tipo de valor de la meta, unidad de medida, dimensión del indicador; además de la incorporación de un supuesto a este nivel.

Se recomienda añadir 4 actividades para el cumplimiento de cada uno de los componentes, a continuación se describen los cambios propuestos:

- Para el componente 1 y 2 se agregaron las actividades 1.1 y 2.1 las cuales incluyen resumen narrativo, nombre del indicador, definición, método de cálculo, medio de verificación y supuestos.
- Para el componente 3, se agregó la actividad 3.1 que incluye el resumen narrativo y el supuesto y se retomó uno de los indicadores establecidos en la actual MIR.
- Para el componente 4, se agregó la actividad 4.1 la cual también incluye resumen narrativo, supuesto y dos indicadores de la actual MIR.

Para conocer a detalle las áreas de mejora propuestas por el equipo evaluador, consultar el anexo 6.



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES



Posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales

21. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

El PAM está dirigido a todos los adultos mayores de 65 años y más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, otorgando apoyos económicos y de seguridad social.

Tomando en cuenta que los programas complementarios son aquellos que comparten población atendida y cobertura geográfica, se identifica complementariedad entre el PAM y los siguientes programas:

- 1) “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”. Específicamente con el componente de salud, al otorgar atención médica, y con el componente alimentario.³⁷
- 2) “Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” (E-003) del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), el cual otorga apoyos como la obtención de la tarjeta del INAPAM, capacitación para el trabajo, centros de atención integral, centros culturales, residencias diurnas, vinculación laboral y educación para la salud a personas adultas mayores en situación vulnerable. Específicamente se complementa con las acciones: Centros de Atención Integral, Educación para la Salud y Centros Culturales.
- 3) “Programa de Abasto Social de Leche”, a cargo de Liconsa. Las ROP señalan como uno de los grupos de atención a los adultos de 60 años y más, a los que se les otorga una dotación de leche fortificada con vitaminas y minerales.

Estos programas contribuyen a reducir la vulnerabilidad de los AM.

En el caso específico del apoyo para la Inclusión Financiera que otorga el PAM, se identifica una potencial complementariedad con el Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (PAFOSACPYC) de BANSEFI. Uno de los apoyos que otorga el PAFOSACPYC consiste en la entrega de un incentivo económico para aquellos clientes que se comprometan a llevar a cabo un patrón de ahorro a plazo, además de promover la transferencia de conocimientos en materia de educación financiera a personas físicas, que mantengan o abran una cuenta en sucursales ubicadas en localidades de menos de 50,000 habitantes a través de corresponsales bancarios. Si bien el PAFOSACPYC no está dirigido específicamente a los adultos mayores, si puede generar sinergia en aquellos casos en que el apoyo del PAM se otorga a través de BANSEFI.³⁸

No se identificaron coincidencias con otros programas presupuestarios.

³⁷ Es importante señalar que las ROP del PAM establecen que los beneficiarios aceptan la suspensión del apoyo monetario para AM del Programa Oportunidades.

³⁸ Información disponible en:
http://www.bansefi.gob.mx/prodyserv/sacp/progfederales/Documents/Apoyos/PAFOSACP11/020911_LO_PAFOSACPYC_2011.pdf



Valoración del Diseño del Programa

Características del programa. El Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) tiene sus antecedentes en el Programa 70 y Más, el cual inició operaciones en 2007 en zonas rurales del país. En los 6 años que ha operado el programa, las ROP han presentado modificaciones en la población potencial. En el 2013 se amplía la cobertura de la población beneficiaria a adultos mayores de 65 años y más, lo cual requiere de un rediseño del programa, que le permita a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) adecuar las acciones que realiza con el objetivo de alcanzar el propósito establecido para el PAM.

El PAM está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, siendo la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) la responsable de su operación.

Justificación de la creación y del diseño del programa. El planteamiento del problema está correctamente identificado, planteado como un hecho negativo e identificando a la población que presenta el problema.

El “Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores” elaborado por Sedesol presenta las causas y efectos del problema, cuantifica y caracteriza a la población que presenta el problema.

El PAM cuenta con evidencia empírica y teórica que sustenta su intervención. Además se cuenta con datos que justifica la ampliación del rango de edad para el otorgamiento del apoyo. Es importante considerar en el mediano plazo el establecimiento de criterios de selección, dada la tendencia de crecimiento de la población a la que atiende el PAM.

Contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales. El PAM se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 específicamente con el eje II, estrategia II.2 que establece:

“Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades”, que se *“propiciará el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable”*.³⁹

Población potencial y objetivo. Ambas poblaciones están definidas en el Diagnóstico y las ROP, cuentan con unidad de medida, están cuantificadas y disponen de fuentes de información.

La información del Padrón de Beneficiarios (PB) está sistematizada, seis documentos establecen los procesos a seguir para su integración, actualización y depuración: 1) Guía operativa para la identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores; 2) Estrategia operativa para la identificación de beneficiarios del Programa 70 y más en localidades con más de 30,000 habitantes; 3) Procedimiento: actualización de padrones 213-PR-DPA-03; 4) Manual de procedimientos de la Dirección General Geoestadística y Padrón de Beneficiarios; 5) Lineamientos normativos para la integración, mantenimiento y consulta del padrón de beneficiarios de programas de Desarrollo Social; y 6) Diccionario de Datos.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La MIR cuenta para los componentes una actividad compartida que están claramente especificada, y es necesaria, 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.

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Pág. 53



Los componentes de la actual MIR del PAM sí están identificados como los bienes y servicios que otorga el programa, y por lo tanto contribuyen al logro del propósito.

El PAM se diseña en el marco del enfoque de pobreza multidimensional⁴⁰ (el cual contempla el bienestar económico y el ejercicio de los derechos sociales), en este sentido el propósito del programa refleja la atención a la pobreza monetaria y del rezago en el acceso a la seguridad social a través de los diferentes tipos de apoyo que otorga (apoyo económico, inclusión financiera, acciones para aminorar el deterioro físico y mental, y acciones para la protección social), por ello se justifica que el propósito no esté redactado como un solo objetivo.

El enunciado del propósito que se menciona en la MIR está redactado como una situación alcanzada, incluye a la población objetivo e indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.

El fin del PAM establece la población objetivo y los resultados esperados además de estar redactado como un solo objetivo que es disminuir la vulnerabilidad de los AM que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación de tipo contributivo.

Los indicadores que se establecen en la MIR del PAM son claros, cada indicador por nivel de objetivo, cuenta con nombre, definición y método de cálculo.

Todos los indicadores son relevantes, reflejan una dimensión importante del logro del objetivo que el programa desea alcanzar. Al obtenerse de manera fácil y no incurrir en costos para su verificación, todos los indicadores del PAM son económicos.

Cada uno de los indicadores establecidos en la MIR son monitoreables, cuentan con frecuencia de medición (bimestral, semestral, anual o bienal)⁴¹ y medios de verificación.

La MIR del programa contiene 11 indicadores que incluyen fuentes de información, las cuales son oficiales. Nueve de los indicadores cuentan con medios de verificación con un nombre que permite identificarlos, en el caso de los indicadores de “Acceso a la protección social” y “Acciones para la protección social” la fuente de información se refiere a registros internos del PAM, por lo que no pueden ser identificadas.

Los medios de verificación de 9 de los indicadores sí permiten reproducir su cálculo y son públicos. En los indicadores antes mencionados, al no ser de fácil identificación, se dificulta su reproducción y accesibilidad al público.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales. El PAM presenta complementariedad con tres programas presupuestarios:

1. “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de Sedesol, principalmente con los componentes de salud y alimentario.
2. “Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (E-003) del INAPAM, otorgándoles servicios a los AM como población vulnerable.

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México DF: CONEVAL, 2009.

⁴¹ Se le recomendó al personal de la DGAGP cambiar la redacción de bianual que aparece en la MIR, por bienal, que es el periodo de dos años, ya que la frecuencia de la publicación de la ENIGH es de ese periodo, sin embargo existe la justificación de que el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, no permite ese cambio debido a que ya cuenta con variables específicas de medición.



3. Programa de Abasto Social de Leche” de Liconsa, por el otorgamiento de una dotación de leche fortificada a adultos de 60 años y más.

Potencial complementariedad con el “Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo” (PAFOSACPYC), específicamente con el apoyo de inclusión financiera.



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

CONCLUSIONES



Conclusiones

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) justifica de forma clara y consistente su creación y diseño debido a que atiende el problema de falta de ingresos por pensión de tipo contributivo, coadyuvando a dotar a los Adultos Mayores (AM) de los elementos que les permitan enfrentar los riesgos inherentes a su edad (falta de ingresos, alta probabilidad de no acceder a servicios de protección social y deterioro físico y mental).

El PAM se vincula a la planeación nacional definida en la meta México Incluyente, Objetivo 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, y específicamente con la línea de acción: 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.⁴²

Existe consistencia entre el diseño del PAM y la normatividad aplicable. Primero, el PAM cumple con lo establecido en el artículo 9 de la Ley General de Desarrollo Social que entre otros, señala que el Poder Ejecutivo Federal, formulará y aplicará políticas compensatorias y asistencialistas en beneficio de grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Por su parte, las Reglas de Operación del PAM especifican el sector de la población al que va dirigido el programa así como los criterios de elegibilidad para ser beneficiario.

El PAM presenta complementariedad con los programas federales: “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” de Sedesol, “Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” del INAPAM, “Programa de Abasto Social de Leche” de Liconsa y “Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo” (PAFOSACPYC) de Bansefi.

⁴² Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Pág 115.

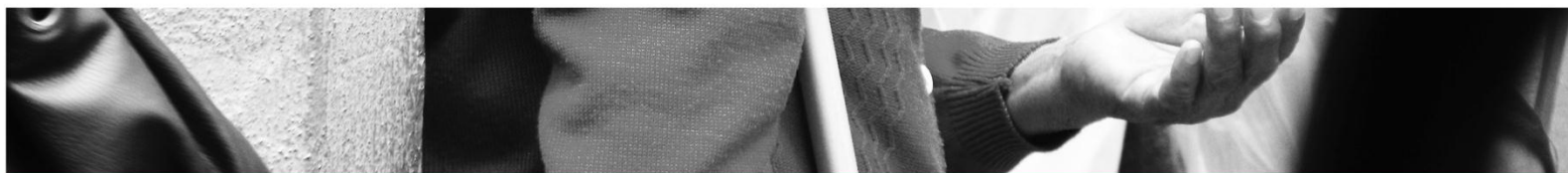


Bibliografía

- Águila, Emma; Alfonso Rivera, Francisco Pérez-Arce y Nelly Mejía. 2012. Sustentabilidad Financiera, Esquemas Alternativos de Focalización y Atención; y Propuestas de Mejora al Programa 70 y más", C230 Consultores y RAND Center for Latin American Social Policy.
- Abreu Lastra, Raúl. Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, C-230 Consultores S.C, Coneval, México, 2010.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2010. Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf (Consultada el 15 de julio de 2013).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2011. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/TerminosReferencia2011.aspx> (Consultada el 15 de julio de 2013).
- Consejo Nacional de Población. 2011. proyecciones de población del Consejo Nacional de Población. México
- 2012. República Mexicana: Población por sexo y edad a principio de año, 2010-2051, México, Noviembre de 2012
- Cunill Grau, Nuria. Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integridad. Disponible en http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersem/01_Nuria_Cunill.pdf (consultada el 16 de julio de 2013).
- Diario Oficial de la Federación. 2013. Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5301827 (Consultada el 17 de julio de 2013).
- Galiani, Sebastian y Gertler, Paul. 2008. Primer seguimiento a la evaluación de impacto del programa de atención a adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales (Programa 70 y más). SEDESOL, Instituto Nacional de Salud Pública, México D.F. México.
- Gobierno de la República. 2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México D.F. México.
- Huenchua Navarro, Sandra. 2004. Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina, CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2010. Censo Nacional de Población y vivienda. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2012. Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH).



- Jaccound, Luciana. 2010. Envejecimiento, dependencia y oferta de servicios asistenciales: un nuevo desafío para los sistemas de protección. En "Envejecimiento en América Latina, sistema de pensiones y protección social integral". Capítulo IV-A. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Disponible en http://www.giz-cepal.cl/files/libro_envejecimiento_seminario_lima.pdf. (Consultada el 19 de julio de 2013).
- Profeco. 2011. Encuesta del consumo de los adultos mayores, Dirección General de Estudios, 25 de octubre.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2013. Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, 2013. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf (Consultada el 16 de julio de 2013).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional para la Evaluación de la política de Desarrollo Social. 2011. Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. México D.F. México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Análisis y Prospectiva. Impacto en Pobreza del Programa 70 y Más. México D.F. México.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2013. Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores 2013
- Soto Romero, Jorge María. 2012. Meta Evaluación 2007-2012 del Programa 70 y Más. Informe Final. Universidad Autónoma de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. 2012
- Zúñiga Elena y Daniel Vega. 2004. Envejecimiento de la población de México: reto del Siglo XXI, Consejo Nacional de Población, México, 2004.



EVALUACIÓN DE DISEÑO 2013
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

ANEXOS