



ESTUDIOS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y LA EQUIDAD EPADEQ S.C.

# Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa presupuestario E010 “Otorgamiento de las prestaciones de velatorios, centros vacacionales y tiendas”

---

## **la entrega final del Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados**

EPADEQ

30/11/2015

## RESUMEN EJECUTIVO

En atención a los compromisos asumidos por el Gobierno Mexicano para consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades, plasmados en el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta entre otras acciones sustantivas con el “Programa Presupuestario E010 Otorgamiento de las prestaciones de velatorios, centros vacacionales y tiendas” (en adelante el Programa).

Este Programa está conformado por tres distintos tipos de servicios que ha ofrecido de manera independiente entre sí el IMSS a lo largo de varias décadas: Tiendas de Autoservicio, Velatorios y Centros Vacacionales, los cuales se encuentran bajo la responsabilidad de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales de dicho Instituto. Importante es mencionar que el Programa cuenta con una base legal y normativa que sustenta cada uno de los 3 servicios que lo componen.

A partir del análisis realizado por el equipo evaluador, se encontraron los siguientes resultados generales:

Con relación al Tema I Diseño, el Programa contribuye a la atención de un problema que genera efectos negativos entre las personas derechohabientes del Instituto, sus trabajadores y en general la población que cuenta con menor poder adquisitivo, relativo a las oportunidades limitadas para acceder bienes y servicios de calidad necesarios para su bienestar. Precisamente el objeto del Programa consiste en ofertar bienes y servicios de calidad a un costo menor a los que se encuentran en el mercado, para un sector de población que tiene menor poder adquisitivo y mayor dificultad para hacer frente a eventualidades que potencialmente representan gastos extraordinarios; en virtud de lo cual contribuye al bienestar de la población y resulta pertinente.

No obstante su pertinencia, el Programa observa importantes áreas de mejora, las cuales son producto de su trayectoria de operación como prestador de tres tipos de bienes o servicios independientes y hasta ahora no integrados.

Carece de un documento oficial que contenga el diagnóstico en que se caracterice o describa el problema, se narre su evolución en el tiempo y espacio, se fundamenten las causas y consecuencias del mismo con base en fuentes documentales y estadísticas, se cuantifique, caracterice y ubique territorialmente a la población que enfrenta el problema, identificando las diferencias por grupos o sectores de población y se establezca el plazo para su revisión y actualización. Tampoco cuenta con información en que se plasme una justificación documentada, teórica o empírica, que sustente la intervención que lleva a cabo; como también carece de un documento rector en que esté plasmado su diseño integral.

El Programa a nivel de su Fin, pero no de su Propósito, muestra alineación con la planeación sectorial y nacional, pues su cumplimiento tiene relación con objetivos del Programa Nacional de Desarrollo (PND) y del PROSESA 2013 – 2018. No obstante, es de señalarse que no existe un documento narrativo donde el Programa justifique de manera amplia y suficiente su Fin y establezca su alineación con objetivos contenidos en otro tipo de instrumentos de planeación de mayor rango, como el PROSESA o el Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (PIIMSS).

Una carencia importante en la dimensión de diseño, es que el Programa no cuenta con un documento institucional en el cual se integre la definición, las características y la ubicación de la Población Potencial y Objetivo.



El Programa cuenta con información que permite conocer quiénes reciben los apoyos que otorga a través de dos de sus componentes (a excepción de las Tiendas), aunque no existen mecanismos documentados para su depuración y actualización; y en ninguno de esos componentes el Programa cuenta con una clave única de identificación por beneficiario/a que no cambie en el tiempo. Asimismo, el Programa carece de información socioeconómica de sus beneficiarios/as que permita ubicar su perfil.

En el documento normativo del Programa es posible identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), aunque éste presenta importantes áreas de mejora, siendo un caso importante el relativo a la falta de alineación entre el Fin y el Propósito. Si bien las Fichas Técnicas de los indicadores del Programa cuentan con la mayoría de las características deseables, la principal área de mejora radica en que los indicadores de Fin y Propósito no son adecuados para medir el logro de los respectivos niveles de objetivos. En cuanto a las metas de los indicadores, menos de la mitad presentan las características establecidas. En ese sentido, los indicadores y metas no atienden a criterios estratégicos y de máxima eficacia.

La evaluación muestra que en la MIR del Programa no se valida la lógica vertical ni horizontal del mismo, lo cual debe ser reestructurado a fin de que se constituya en un documento consistente que oriente adecuadamente la operación del Programa hacia la obtención de resultados.

El Programa encuentra coincidencia con 3 Programas Presupuestarios del Instituto de Seguridad para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los cuales ofertan servicios iguales de velatorios, tiendas de autoservicio y centros vacacionales, e igualmente lo hacen para beneficiarios/as, trabajadores/as y población en general. Esas coincidencias pueden convertirse en complementariedades en caso de que el Programa encuentre y formalice vínculos de colaboración.

En cuanto al Tema II Planeación y Orientación a Resultados, pese a que el Programa tiene experiencia en la práctica de actividades periódicas de planeación que datan de tiempo atrás, orientadas a rendir cuentas a los diversos órganos de gobierno que los rigen, lo cual constituye una fortaleza importante, no obstante en conjunto no cuenta con un Plan Estratégico, como tampoco con planes de trabajo anuales con las características solicitadas en la evaluación para el año 2014.

El Programa recolecta información acerca de su contribución a los objetivos del PIIMSS, así como de los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo. De manera relevante, también recolecta información para monitorear su desempeño adecuándose en general a los criterios establecidos para ello.

Esta Evaluación de Consistencia y Resultados constituye la primera que se realiza al Programa, por lo cual no existen Aspectos Susceptibles de Mejora por atender.

Por lo que hace al Tema III Cobertura, los servicios que se otorgan a partir de los componentes del Programa son muy conocidos en el núcleo principal de beneficiarios que son las y los derechohabientes y trabajadores, lo cual constituye una fortaleza para impulsar procesos de consolidación de los servicios.

No obstante, el Programa carece de una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo, ya que así como no cuenta con una definición de la misma, tampoco dispone de mecanismos para identificarla ni de fuentes de información para ello. En razón de lo anterior, no fue posible hacer estimaciones sobre los avances en su cobertura.

Por lo que hace al Tema IV Operación, el Programa cuenta con procedimientos de ejecución de sus servicios que están estandarizados y consolidados al contar con una amplia experiencia en su ejecución. También identifica y cuantifica algunos de los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece. Por otro lado, cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permiten que la ciudadanía tenga fácil acceso a parte sustantiva de su información relevante. Todo lo cual constituye una fortaleza.

En contraste, el Programa no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes, como tampoco tiene definidos procedimientos para la selección de la población objetivo. Esto como consecuencia de los problemas de diseño y cobertura señalados líneas atrás que han derivado en que el Programa atienda a las personas que lo solicitan, sin establecer criterios de priorización. Al respecto, es importante señalar que esta práctica responde más a una trayectoria inercial que a una intencionalidad justificada en su diseño.

Por otro lado, el Programa también carece de aplicaciones o sistemas informáticos que apoyen su buena administración y ejecución. Entre otras cosas no cuenta con un sistema de información que integre todos sus componentes con fuentes de información confiables y que permita verificar o validar la información capturada; que además tenga establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.

En el Tema V Percepción de la Población Atendida, el Programa cuenta con una amplia experiencia en la consulta del grado de satisfacción de su población con los servicios recibidos, sin embargo encuentra un área de oportunidad en la mejora de la metodología para valorar dicha satisfacción, así como para usar estratégicamente la información generada.

En el Tema VI Medición de Resultados, el Programa ha obtenido resultados positivos respecto de su contribución a la economía de las familias beneficiadas a partir del ahorro en los precios de los productos comercializados en las tiendas del IMSS así como en los servicios vacacionales y velatorios ofrecidos. El indicador de Fin muestra que el gasto de las familias beneficiadas en estos bienes y servicios fue de 73% respecto del gasto efectuado por familias no beneficiadas, en estos mismos bienes y servicios. Lo cual significó un ahorro del 27%. No obstante ello, es importante señalar que no se cumplió con la meta de lograr un ahorro mayor al 33%.

A nivel de Propósito, el indicador muestra que si bien se alcanzó un buen resultado al mantener un índice de diferencia de cuotas y precios respecto del mercado del 87%, lo cual significa que los precios ofrecidos por el IMSS fueron en promedio 13% menores que los del mercado, esto no significó que se alcanzara la meta planteada fijada en lograr un diferencial de precios mayor al 17%. Asimismo, en el caso del Propósito no se obtuvo un buen resultado en la tendencia de cobertura, pues el indicador muestra que en 2014 se registró una cobertura casi 25% menor que la del 2013, lo cual se debió a que un porcentaje alto de Tiendas (54%) cerró temporalmente debido al *Programa de Reestructura en Tiendas*.

Como una conclusión general se identifica que el Programa tiene una larga trayectoria en la operación de sus tres componentes lo cual lo dota de una gran experiencia en la gestión y operación para la prestación de servicios, sin embargo, requiere fortalecer su base conceptual y normativa así como los aspectos de diseño, planeación y gestión para fortalecer su coherencia interna y su orientación estratégica para la obtención de resultados con mayor potencial de contribuir al desarrollo social.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
TEMA I. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	6
1.2 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.....	8
1.3 Análisis de la contribución del Programa a las metas nacionales, a objetivos sectoriales y/o a los objetivos derivados de los Programas especiales transversales. .	10
1.4 Análisis de la Población o Área de Enfoque potencial y objetivo.....	13
1.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados .....	17
1.6 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Programas federales .....	21
TEMA II Planeación y Orientación a Resultados.....	22
2.1 Instrumentos de planeación.....	23
2.2 De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación .....	25
2.3 De la Generación de Información .....	30
TEMA III Cobertura y Focalización.....	32
3.1 Análisis de cobertura .....	33
TEMA IV Operación .....	36
4.1 Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.....	37
4.2 Mejora y simplificación regulatoria.....	47
4.3 Organización y gestión .....	48
4.4 Eficiencia y economía operativa del Programa .....	49
4.5 Sistematización de la información .....	51
4.6 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos .....	52
TEMA V Percepción de la población o área de enfoque atendida .....	54
TEMA VI Medición de Resultados .....	56
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones.....	65
Comparación con los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados.....	70
Conclusiones .....	71

## INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye la entrega final del Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa presupuestario E010 “Otorgamiento de las prestaciones de velatorios, centros vacacionales y tiendas”, cuyos objetivos son:

### OBJETIVO GENERAL:

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del *Programa* E010 “Otorgamiento de las prestaciones de velatorios, centros vacacionales y tiendas” con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

5

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la lógica y congruencia en el diseño del Programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros Programas federales;
- Identificar si el Programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- Examinar si el Programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;
- Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el Programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- Identificar si el Programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa y sus resultados, y
- Examinar los resultados del Programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

La evaluación se llevó a cabo mediante la respuesta justificada a 52 preguntas de evaluación conforme los criterios y metodología definidos en los Términos de Referencia emitidos por el IMSS. Se trató de una evaluación realizada mediante análisis de gabinete con base en la información que fue proporcionada por el propio IMSS. Adicionalmente se sostuvieron reuniones de trabajo y entrevistas con el personal responsable de la operación del Programa y de la División de Política y Evaluación Presupuestaria a fin de complementar el análisis documental y obtener una comprensión más integral del Programa. En los siguientes apartados se presentan los resultados obtenidos.

## TEMA I. DISEÑO DEL PROGRAMA





## 1.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

1. La necesidad prioritaria que busca resolver el Programa está identificada en un documento que cuenta con la siguiente información:
  - a) La necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida o como un apoyo a la población en general.
  - b) **Se define la población o área de enfoque que tiene la necesidad.**
  - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.
  - d) Se define el bien o servicio que proporciona o produce el Programa

**Respuesta: Si**

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Programa tiene identificada la necesidad que busca resolver, y</li><li>• La necesidad cuenta con una de las características establecidas en la pregunta</li></ul>

El Programa no es sujeto a Reglas de Operación y carece actualmente de un diagnóstico así como de un documento rector en que esté plasmado su diseño integral, por tal motivo la formulación del problema o necesidad al que atiende se encuentra únicamente en el árbol de problemas de Programa, en los términos que se muestran a continuación:

*La Población Económicamente Activa (PEA) de los deciles 5 al 7 tiene disminuidos los beneficios por altos precios en tiendas de consumo, centros de esparcimiento y recreación, así como en velatorios.*

En esa redacción se define la población que tiene el problema, así como se plantea una aproximación a la definición del hecho negativo que es sujeto de atención. Sin embargo, la formulación presenta áreas de mejora que derivan de que no está adecuadamente definido el hecho negativo o la necesidad que se atiende o pretende revertir. Esto es así porque al expresarlo en términos de “disminuidos los beneficios” no se configura adecuadamente el hecho negativo que enfrenta la población, toda vez que la “disminución de beneficios” no constituye *per se* un hecho negativo que requiera atención pública, pues los beneficios no constituyen en sí mismos un derecho o una necesidad. Adicionalmente, la formulación carece de la identificación de las diferencias entre hombres y mujeres respecto de particularidades con que enfrentan el problema en razón del género.

Las limitaciones en la formulación del problema son resultado de la carencia de un diagnóstico integral que aporte una base analítica y estadística actualizada y robusta que permita identificar con mayor claridad el problema central que atiende el Programa, por lo que se recomienda fortalecer la formulación del problema a partir de elaborar el diagnóstico del Programa. De manera preliminar (en tanto se elabora el Diagnóstico), se recomienda utilizar un concepto más adecuado para expresar las desventajas o restricciones que enfrenta la población identificada para tener acceso a bienes y servicios necesarios para su bienestar, lo cual constituye el hecho negativo que es atendido por el Programa. Tomado en cuenta lo anterior, se recomienda la siguiente redacción:

*Las mujeres y los hombres que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA) de los deciles 5 al 7 tienen oportunidades limitadas para acceder a bienes y servicios de calidad necesarios para su bienestar, siendo mayores las desventajas que enfrentan las mujeres jefas de familia por el menor ingreso promedio que registran.*





EPADEQ

## 1.2 ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

2. Existe un diagnóstico de la necesidad que atiende el Programa que describa de manera específica:
- a) Causas, efectos y características de la necesidad.
  - b) Cuantificación, características y ubicación territorial de la población o área de enfoque que presenta la necesidad.
  - c) El plazo para su revisión y su actualización.

### Respuesta: No

El Programa cuenta únicamente con un árbol de problemas en que se identifican tanto el problema como algunas causas y consecuencias. Sin embargo, carece de un documento oficial que contenga el diagnóstico en que se caracterice o describa el problema, se narre su evolución en el tiempo y espacio, se fundamenten las causas y consecuencias del mismo con base en fuentes documentales y estadísticas, se cuantifique, caracterice y ubique territorialmente a la población que enfrenta el problema, identificando las diferencias por grupos o sectores de población y se establezca el plazo para su revisión y actualización.

Se recomienda elaborar un diagnóstico de acuerdo con los lineamientos de CONEVAL.



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

**Respuesta: No**

El Programa no cuenta con información en que se plasme una justificación documentada, teórica o empírica, que sustente la intervención que lleva a cabo. Dicho Programa surge para dar cumplimiento a un mandato de la Ley del IMSS respecto de dos prestaciones institucionales para derechohabientes de la institución: Centros Vacacionales y Velatorios, así como a una prestación para trabajadoras y trabajadores de la institución establecida en el Contrato Colectivo de trabajo del IMSS, por lo cual no deriva de un análisis sobre la atención a una problemática o necesidad social, sino del cumplimiento de prestaciones establecidas normativamente. En este contexto de surgimiento del Programa no se había planteado (hasta antes de la presente evaluación), la necesidad de justificar teórica o empíricamente el tipo de intervención que despliega el Programa, sentando su justificación en los mandatos referidos.

Ahora bien, los componentes del Programa constituyen servicios o prestaciones para fortalecer el poder adquisitivo de las personas beneficiarias así como para apoyar en casos de gastos excesivos no previstos, los cuales forman parte de las políticas de protección social que son recomendadas por organismos internacionales que protegen los derechos de las y los trabajadores, como la OIT que en su Recomendación número 202 *Recomendación sobre los pisos de protección social*, señala que:

*Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. (OIT, 2012)*

Es posible afirmar que si bien el Programa no cuenta con la justificación documentada de la pertinencia de su intervención, existe una extensa literatura que argumenta que los servicios o prestaciones de protección social constituyen uno de los instrumentos de mayor relevancia con el que cuenta el Estado para promover el bienestar social y laboral de las personas trabajadoras, pues a través de estos se puede influir en el nivel de calidad de vida de las personas.

Toda vez que las Tiendas representan una prestación para trabajadoras y trabajadores de la institución establecida en el Contrato Colectivo de trabajo del IMSS, en contraste con Velatorios y Centros Vacacionales que son mandatos de Ley para beneficiar a la derechohabencia, se recomienda valorar institucionalmente la pertinencia de mantener el Sistema de Tiendas como un componente de éste Programa, pues las poblaciones principales destinatarias, la base normativa y la naturaleza de la prestación (una es contractual y otra institucional) son distintas.

### 1.3 ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LAS METAS NACIONALES, A OBJETIVOS SECTORIALES Y/O A LOS OBJETIVOS DERIVADOS DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES TRANSVERSALES.

4. El Fin del Programa está vinculado con los objetivos del Programa sectorial, y/o transversal:

**Respuesta: Sí**

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

10

El Fin del Programa está formulado en la Síntesis Narrativa de la MIR como:

*Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante la contribución a la economía familiar a través de la contención en el alza de precios de los productos comercializados en el Sistema Nacional de Tiendas.*

En esa formulación se vincula adecuadamente al objetivo sectorial al cual está alineado, y que en el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018 se plantea como *Objetivo Sectorial 1: Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.*

No obstante, es de señalarse que no existe un documento narrativo (no sintético como la MIR), donde el Programa justifique de manera amplia y suficiente su Fin y establezca su alineación con objetivos contenidos en otro tipo de instrumentos de planeación de mayor rango, como el Programa Institucional o el Sectorial al que se hace alusión arriba. No obstante, mediante un análisis del Programa Sectorial señalado, puede establecerse la contribución de Programa E010 al logro de algunas de las estrategias del Objetivo Sectorial 1. Es el caso de la vinculación existente con la *ESTRATEGIA 1.1 Promover actitudes y conductas saludables y corresponsables en el ámbito personal, familiar y corresponsable, particularmente en las líneas 1.1.4 Impulsar la actividad física y alimentación correcta en diferentes ámbitos, en particular en escuelas y sitios de trabajo, 1.1.7 Fortalecer la promoción de la salud ocupacional y 1.1.8 Promover las estrategias de prevención y promoción de la salud mental; Así como con la ESTRATEGIA 1.2. Instrumentar la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, particularmente con la línea de acción 1.2.4. Promover la creación de espacios para la realización de actividad física.* Todo ello principalmente a través de las Tiendas y los Centros Vacacionales. En el caso de los Velatorios no se identificó una vinculación específica con el Programa Sectorial.

Finalmente, no existe ninguna meta del Programa Sectorial a la cual contribuya el Propósito del Programa.



EPADEQ

5. El Propósito del Programa está vinculado con los objetivos del Programa sectorial, y/o transversal considerando que:
- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del Programa sectorial y/o transversal, por ejemplo: población o área de enfoque 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 y/o transversal.

**Respuesta: No**

El Propósito del Programa está formulado en la Síntesis Narrativa de la MIR como:

*Impacto de los Velatorios y Centros Vacacionales en la población potencialmente consumidora de los productos ofertados.*

11

En dicha redacción no se observan elementos comunes entre el Propósito y los objetivos del Programa sectorial y/o transversal, así como tampoco se identifica que el logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del Programa sectorial y/o transversal.

Adicionalmente, es de resaltar que aparte de ese documento de Síntesis Narrativa, el Programa no cuenta con un documento en el que se establezca con qué objetivo(s) del Programa Sectorial se relaciona el Propósito. Tampoco puede realizarse un ejercicio analítico del cual se desprenda la vinculación posible entre dicho Propósito y los objetivos señalados, ya que el propio Programa Sectorial no contempla en ningún apartado algún planteamiento sobre el Programa E010, como tampoco sobre alguno de sus componentes.

Por las razones anteriores es que se considera información *inexistente*.



EPADEQ

6. ¿Con cuáles objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el Programa?

El objetivo sectorial relacionado con el Programa es el 1 del Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018, donde se plantea: *Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.*

Éste objetivo del Programa Sectorial está alineado primordialmente con la Meta Nacional *México Incluyente* del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Más particularmente el objetivo del Programa Sectorial se vincula con el PND con el Objetivo de esa misma Meta 2.4. *Ampliar el acceso a la seguridad social.*

Y más específicamente con las siguientes Estrategias del Objetivo de esa Meta Nacional:

2.4.1. *Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales;*

2.4.2. *Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población.”*



## 1.4 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO

7. Las poblaciones o áreas de enfoque, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico de la necesidad y cuentan con la siguiente información y características:
- a) Unidad de medida.
  - b) Están cuantificadas.
  - c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
  - d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

**Respuesta: No.** El Programa carece de un documento oficial y/o diagnóstico en que se definan las poblaciones potencial y objetivo. El Programa se integra por tres servicios que tienen una base normativa específica en la cual se especifica la población que puede ser beneficiaria de cada uno, no obstante lo cual el Programa carece de una definición clara respecto de la población que enfrenta el problema que atiende así como de aquella que pretende atender en un lapso determinado, por lo que existen actualmente confusiones acerca de cuáles y cuantas son con precisión las personas que conforman la población objetivo y la potencial del Programa. Por lo que hace a las Tiendas, en el Contrato Colectivo de Trabajo se establece que es una prestación exclusiva para las y los trabajadores del IMSS, quienes en ese sentido constituyen su población potencial.<sup>1</sup> Sin embargo, por decreto Presidencial las Tiendas se abrieron al público en general desde hace casi 3 décadas, lo que implica que la población potencial se eleva al conjunto de la población mexicana, sin definir una población objetivo específica. En el caso de los Centros Vacacionales así como de los Velatorios, se trata de una prestación institucional para las personas derechohabientes del IMSS, señalada en el artículo 210 de la Ley del Instituto del Seguro Social, mismo que establece que las mismas serán proporcionadas mediante Programas.<sup>2</sup> No obstante, el artículo 210 A de la misma Ley establece que dichos servicios, entre otros, pueden ser ofrecidos al público en general, por lo que en ambos casos la población potencial es la población en general.

Otro problema que presenta la indefinición oficial por parte del Programa respecto de ambas poblaciones, consiste en que a pesar de lo dispuesto en esa base legal y normativa, no existe alguna base programática que prescriba la delimitación de ambas poblaciones para el conjunto del Programa, no sólo para cada uno de sus componentes. La única aproximación que ha intentado al respecto el Programa se encuentra en el documento denominado Síntesis Narrativa de la MIR, donde se señala en el Propósito la que podría ser su población objetivo: “Impacto de los Velatorios y Centros Vacacionales en la población potencialmente consumidora de los productos ofertados.” No obstante, en los indicadores respectivos priva la indefinición, pues en uno se habla de “Índice de penetración en la población objetivo de Velatorios,” definiéndose éste en los siguientes términos: “Indicador que permite evaluar y medir la penetración de los servicios otorgados por los velatorios IMSS considerando variaciones en la Población Económicamente Activa Ocupada, de modo que permite aproximar una medida adecuada del impacto de los velatorios en función de las condiciones económicas generales.” Esto es, se asemeja la población potencialmente consumidora con la población económicamente activa ocupada

<sup>1</sup> Esto se establece en la Cláusula 142 del Contrato Colectivo de Trabajo Vigente, (2013-2015); aunque cabe señalar que es un beneficio alcanzado por la base trabajadora desde hace más de 4 décadas.

<sup>2</sup> La prestación relativa a Centros Vacacionales se establece en la fracción VII, en tanto que la relativa a Velatorios se señala en la fracción IX de dicho artículo.



EPADEQ

sin que medie análisis alguno que permita delimitar dicha población. Lo mismo sucede para el caso de Centros Vacacionales, en tanto que no se menciona nada respecto del Sistema de Tiendas.





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 e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"><li>• La información de los beneficiarios, usuarios, clientes o el destino de los recursos, cuentan con dos de las características establecidas.</li></ul>

Como se ha señalado el Programa no cuenta con un documento normativo que agrupe los 3 servicios que lo componen. Consecuencia de ello es que definiciones sustantivas como las características que deben tener sus beneficiarios no se encuentren establecidas en un documento que integre los 3 servicios, por lo que cada uno de ellos sigue criterios diferentes para definir a sus beneficiarios.

En ese sentido, la información proporcionada por el Programa en bases de datos permite ubicar que para los 3 componentes se incluye el tipo de servicio otorgado. Para el caso de Centros Vacacionales el Programa registra si la persona beneficiaria recibe servicios de hospedaje y por cuantas noches, el tipo de habitación recibida, el consumo de alimentos y otros servicios prestados. En el caso de velatorios consigna si recibe servicios de velatorio en paquete, así como el tipo de inhumación, entre otras cuestiones. En tanto que en el caso de las Tiendas, los datos registrados dan cuenta de un estimado del número de clientes atendidos a partir de registrar el número de tickets de venta de productos. Como también se registra el uso de Vales de Prestaciones a Crédito, los cuales son prestaciones para los trabajadores del IMSS que redimen en las Tiendas y que contienen datos de identificación como nombre, matrícula, clave de adscripción, tipo de contratación, etc.

En cuanto a los mecanismos para su depuración y actualización, en el caso de Velatorios y Centros Vacacionales<sup>3</sup> se cuenta con evidencias de que cuentan con Protocolos debidamente sancionados en documentos, que contienen las medidas de seguridad administrativa, física y técnica aplicables tanto al Sistema de Administración Hotelera como al de Velatorios, con el fin de garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información personal que éste contiene. En el caso del Sistema de Tiendas no se obtuvo evidencia de la existencia de mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Finalmente, en ninguno de los 3 componentes del Programa se cuenta con información registrada sobre una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo. Esto porque si bien atiende a trabajadores y derechohabientes, quienes cuentan con una matrícula única que no cambia con el tiempo y es registrada al momento de otorgarse el servicio, al ser servicios que también se otorgan a población abierta no existe una obligación para solicitarles algún tipo de identificación con clave única que no varíe con el tiempo.

<sup>3</sup> Se trata de los documentos siguientes: "Documento de Seguridad del Sistema Administrativo y Contable de Velatorios" y "Documento de Seguridad del Sistema Administrativo Hotelera".



EPADEQ

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.

No se obtuvieron evidencias de que el Programa recolecte información socioeconómica de sus beneficiarios para cualquiera de sus 3 componentes.

## 1.5 ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

10. ¿En el documento normativo del Programa es posible identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

**Respuesta Sí.**

Nivel	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

El Programa cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en la que están plasmados su Fin, Propósito, Componentes y algunas Actividades sustantivas. La MIR guarda correspondencia en algunos aspectos sustantivos con los distintos documentos normativos que regulan los 3 componentes que integran el Programa, aunque no de manera integral pues el Programa carece de un único documento normativo rector, por lo cual no es posible validar la alineación integral.

El resumen narrativo de la MIR (Anexo 4) tiene áreas de mejora que emanan de la carencia tanto del diagnóstico como de un diseño integral del Programa.

Las áreas de mejora específicas son las siguientes:

1. El fin contempla únicamente uno de los tres componentes del Programa (Tiendas), pero no el propósito del Programa, por lo cual plasma de manera insuficiente el medio a través del cual contribuye al cumplimiento del objetivo sectorial al que se alinea.
2. El propósito no tiene la sintaxis adecuada (definición de población objetivo + efecto obtenido)<sup>4</sup>. Esta deficiencia emana de que el Programa carece de la identificación de población objetivo así como de la identificación del efecto esperado a partir de la generación de los componentes. Hasta ahora el Programa ha operado como la suma de sus tres componentes, teniendo como área de mejora su integración a partir de la identificación de un objetivo común.
3. Al carecer de la identificación del cambio o resultado que se espera generar en la población el Propósito se expresa a partir de señalar dos de los tres componentes que produce el Programa (Centros Vacacionales y Velatorios), lo cual es incorrecto.
4. No se verifica la lógica vertical entre el Propósito y el Fin, pues ambos niveles se vinculan a componentes diferentes por lo que no es lógico suponer que el logro del Propósito contribuirá al logro del Fin.
5. El propósito no está alineado al problema identificado en el árbol de problemas.
6. Sólo se incluye una actividad por componente, se deben incluir todas las actividades necesarias y suficientes para producir cada componente y agruparlas por cada uno de ellos.

Para subsanar las áreas de mejora se recomienda la elaboración del diagnóstico y, a partir de ello, reelaborar el árbol de problemas, elaborar el árbol de objetivos y ajustar el Resumen Narrativo de la MIR del Programa. Como parte de la definición de la MML valorar institucionalmente qué componentes deben ser efectivamente integrados a un mismo Programa porque abonan al mismo objetivo, atienden el mismo problema, se dirigen a la misma población, tienen la misma base normativa.

<sup>4</sup> Para mayor referencia consultar CONEVAL, Guía para la Elaboración de la MIR. 2013. P.32



11. El nivel de Fin de la MIR incluye el objetivo sectorial, o en su caso, el objetivo transversal al cual está alineado?

a) **Se incluyó en el resumen narrativo del Fin, la siguiente sintaxis: Contribuir + objetivo sectorial u objetivo transversal + mediante o a través + solución al problema (propósito del Programa)**

b) En el caso de que el Programa no se pudo alinear a un objetivo sectorial, incluyó el objetivo transversal

El Fin del Programa está formulado en la Síntesis Narrativa de la MIR como:

*Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante la contribución a la economía familiar a través de la contención en el alza de precios de los productos comercializados en el Sistema Nacional de Tiendas.*

En esa formulación se incluye adecuadamente el objetivo sectorial al cual está alineado el Programa, en este caso el Objetivo Sectorial 1 del Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018: *Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.*

Sin embargo, cumple parcialmente con la sintaxis referida en el inciso a) pues carece de la integración suficiente del medio a través del cual contribuye a la solución del problema y al logro del objetivo sectorial pues no integra adecuadamente el propósito del Programa, en su lugar incluye uno de los tres componentes que genera (Sistema Nacional de Tiendas). Se sugiere una reformulación del fin a partir del replanteamiento tanto del árbol de problemas (con la consiguiente reformulación del problema) y de la reelaboración del propósito, como se ha sugerido en las respuestas 1, 2, 3 y 10.

Independientemente de las limitaciones actuales en la formulación del fin, a partir de los componentes, se identifica que el Programa contribuye al cumplimiento de los siguientes objetivos estratégicos de los siguientes Programas sectoriales:

Objetivo	Programa Sectorial	Argumentación
1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.	Programa Sectorial de Salud 2013-2018	Los bienes y servicios (Tiendas, Centros Vacacionales y Servicios Velatorios) ofrecidos por el IMSS a precios accesibles y de buena calidad, contribuyen mejorar la alimentación, protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades de las familias con menos oportunidades para acceder a esos beneficios en el mercado, lo cual contribuye a incrementar su bienestar, calidad de vida y al cumplimiento efectivo de sus derechos sociales y económicos.
1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	
2. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	



12. Las Fichas Técnicas de los indicadores del Programa cuentan con la siguiente información:

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

**Respuesta: Si**

Nivel	Criterio
3	Del 70% al 84% de las Fichas Técnicas de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

Como se muestra detalladamente en el Anexo 5 “Indicadores”, entre el 70 y 84% de los indicadores del Programa tiene las características señaladas, sin embargo, la mayoría de ellos tienen áreas de mejora para constituirse en herramientas más adecuadas para medir el logro de distintos niveles objetivos. En dicho Anexo se especifican las áreas de mejora por indicador, a continuación se presentan las más relevantes:

1. La principal área de mejora radica en que los indicadores de Fin y Propósito no son Adecuados para medir el logro de los respectivos niveles de objetivos:

- a) En el nivel de fin se deben incorporar indicadores de impacto, es decir, indicadores que midan cambios estructurales en la población potencial que evidencien avances en la solución del problema o en el cumplimiento del objetivo estratégico (sectorial) al cual está vinculado el Programa, los cuales solo pueden ser observados en el largo plazo. El indicador actual de la MIR no es un indicador de impacto, pues no refleja cambios en la población potencial, y no aporta una base suficiente para medir el logro del fin pues sólo contempla un aspecto de uno de los tres componentes que integran el Programa, de esta forma es inadecuado.
- b) El indicador a nivel de propósito debe reflejar el cambio directo (efecto) generado por el Programa en la población objetivo. En la MIR actual, a este nivel se incluyen dos indicadores de cobertura (de dos de los componentes), lo cual no permite medir el efecto generado. Los indicadores de cobertura corresponden al nivel de componente, pues refieren al suministro o provisión de los bienes o servicios generados.

2. A excepción del nivel de propósito, solo se contempla un indicador por nivel de objetivos, por lo cual no se cuenta con una base suficiente para medir las distintas dimensiones de los resultados y desempeño del Programa.

Se recomienda el replanteamiento de los indicadores a partir de la elaboración de diagnóstico, la reelaboración del árbol de problemas y la reelaboración de la síntesis narrativa de la MIR, pues solo será posible plantear indicadores adecuados en un marco en que estén claramente definidos los cambios que se pretenden generar mediante la operación del Programa.

13. 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	Criterio
1	Del 0% al 49% de las metas de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

20

La principales fuentes de información que utiliza el Programa para construir sus metas son registros del mismo Programa e información estadística de fuentes oficiales como el INEGI. La manera en que define el valor de sus metas no se encuentra documentada ni responde a criterios estandarizados o formalizados. En entrevista el equipo coordinador del Programa refirió que se toman algunos criterios base para fijarlas, como son la capacidad instalada, el presupuesto disponible y el comportamiento tendencial en la demanda de los bienes y servicios que genera.

En el Anexo 6 se presenta el análisis de las características buscadas en cada una de las metas. Como muestra el nivel otorgado en la respuesta, menos del 50% de las metas cumple con las características establecidas, las principales áreas de mejora son las siguientes:

- a) Existen problemas en la formulación de los indicadores que ocasionan errores en la definición de las metas. En algunos casos el numerador refiere a un concepto distinto al del denominador, lo cual hace incorrecta la definición de una proporción o porcentaje.
- b) Algunas metas no señalan unidad de medida, y dada la falta de precisión o corrección de la fórmula no es posible identificarla.
- c) La operación de algunas fórmulas es incorrecta, lo que ocasiona que se cuantifiquen erróneamente las metas.
- d) Algunas metas son muy laxas, lo cual tiene 2 implicaciones visibles: 1. orientan al Programa a mantenerse en una operación conservadora, sin crecimiento, lo cual es cuestionable dada la amplitud de la población que potencialmente usaria de los servicios (toda la población según la normatividad que sustenta las prestaciones) y 2. Lo orientan a un desempeño deficiente. Tal es el caso de las metas relativas al cumplimiento de las actividades (indicadores de gestión) que establecen una meta menor al 90% en tareas que debieran ser cumplidas al 100% pues son parte de la gestión cotidiana del Programa.

Se recomienda el ajuste de los indicadores en conjunto con la elaboración de un documento institucional en que se plasmen los criterios para la definición de las metas, las cuales estén orientadas a impulsar el desempeño del Programa desde una mirada estratégica y proactiva, asumiendo la capacidad y los recursos disponibles pero procurando atender de manera significativa a la población que enfrenta el problema.

## 1.6 ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

### 14. ¿Con cuáles Programas federales y en qué aspectos el Programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

El Programa encuentra coincidencia con los siguientes Programas Presupuestarios:

E-032 Servicios Turísticos, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual tiene como Propósito “Ahorro del 30%, sobre el precio promedio de otros balnearios de características similares que reciben los Derechohabientes” y se dirige a brindar servicios turísticos en su Centro Recreativo y Cultural ISSTEhuixtla, ubicado en el Estado de Morelos. Esto es, ofrece servicios semejantes a los que oferta el Programa, en el mismo estado en el que se encuentran uno de los cuatro Centros Vacacionales del IMSS.

E-034 Servicios Funerarios, del ISSSTE, el cual tiene como Propósito “Servicios Funerarios a precios módicos, ofertados a los Derechohabientes”, y se dirige a brindar servicios funerarios (velatorios y crematorios), al igual que los servicios del componente de Velatorios del Programa. A igual que el E010, el E-032 otorga servicios a través de Velatorios propios como a través de velatorios particulares concertados mediante Convenio.

E-039 Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Productos Básicos y de Consumo para el Hogar, del ISSSTE, que tiene como Propósito “Productos básicos y de consumo para el hogar adquiridos por los derechohabientes y público en general a precios competitivos”, y que brinda servicios a través de las Super ISSSTE, que al igual que las del Programa son Tiendas de Autoservicio que ofrecen productos básicos y de consumo para el hogar.

Los 3 Programas anteriormente descritos ofertan sus servicios a sus derechohabientes por debajo del costo de mercado, como el Programa E010 objeto de evaluación, y manejan costos competitivos respecto de los precios que otorgan otros servicios semejantes de carácter privado, para la población en general, a la cual también benefician todos. Por otro lado, los 3 Programas descritos del ISSSTE no sólo coinciden con el E010 en cuanto que atienden a la población en general, sino que también en algunos casos a personas que son beneficiarias de ambos sistemas de seguridad social, lo cual sin embargo no está caracterizado y dimensionado por el Programa.

Tomando en cuenta que los objetivos, componentes y población potencialmente beneficiaria son similares, es posible afirmar que se trata de Programas coincidentes.

Ni el Programa del IMSS E-010 como tampoco los señalados del ISSSTE, contemplan en sus documentos normativos señalamientos explícitos sobre esta coincidencia o bien a su eventual complementariedad en zonas de país en donde sólo este presente el o los servicios de una de las dos instituciones, ni tampoco se señalan convenios de coordinación entre ambas entidades a fin de establecer canales de coordinación.



## TEMA II PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

22



## 2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

15. La Unidad Responsable del Programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

- a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- b) Contempla el mediano y/o largo plazo.
- c) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del Programa.
- d) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

**Respuesta: No, el Programa no cuenta con un Plan Estratégico.**

Pese a que no cuenta con un Plan de esas características, el Programa sí despliega acciones de planeación orientadas a proporcionar información a la que por Ley o mandato de órganos de gobierno (H. Consejo Técnico del IMSS, Consejo Técnico del Fideicomiso, en el caso de los servicios de velatorios<sup>5</sup>), está obligado. En el caso de obligaciones de Ley, está el Informe que rinde ante el Ejecutivo Federal y el H. Congreso de la Unión sobre el estado de la situación financiera y presupuestaria, así como sobre los principales riesgos que enfrenta el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con el Artículo 273 de la Ley del Seguro Social, donde se señala que este ejercicio es anual. Ahí se compendia información sobre el Programa proyectándose la situación financiera para el quinquenio siguiente de los 3 componentes del mismo.

Otro ejemplo de mandato legal en que se expresan ejercicios de planeación deviene de lo dispuesto en la Ley del Seguro Social, en sus Artículos 261, 266 y 268, donde se plantea que el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debe poner a consideración de la Honorable Asamblea General, el Informe de Labores y Programa de Actividades. En el caso de Informe (2013-2014) y del Programa (2014), se rinde cuentas sobre los resultados del Programa y se plantean escenarios de actuación para el siguiente ejercicio fiscal. Está también el caso de la información que compendia el Informe al H. Consejo Técnico del IMSS en relación a los resultados operativos y financieros obtenidos en el ejercicio 2014, en particular por parte del componente del Programa relativo al Sistema Nacional de Tiendas IMSS-SNTSS (Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social), mismo que se integra en cumplimiento del Acuerdo número ACDO.SA3.HACT.280508/133.R.DPES, de fecha 28 de mayo de 2008. En este Informe de 14 páginas se presenta la situación financiero-operativa de las Tiendas y se plantean una serie de Acciones Estratégicas que buscan mejorar la situación planteada. Estos tres casos muestran la realización sistemática de ejercicios de planeación a fin de cumplir con la rendición de cuentas a través de los Informes mencionados, los cuales le plantean de manera clara y en tiempos establecidos presentar la situación que se vive en los componentes del Programa, así como el planteamiento de escenarios de acción estratégica orientados a sustentar la toma de decisiones, particularmente en el caso del Informe al H. Consejo Técnico. No obstante lo anterior, no se cuenta con un Plan Estratégico como tal.

---

<sup>5</sup> El Sistema Nacional de Velatorios del IMSS tiene como órgano de gobierno el Consejo Técnico del Fideicomiso de Beneficios Sociales (FIBESO).



EPADEQ

16. El Programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:
- a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.
  - b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del Programa.
  - c) Tienen establecidas sus metas.
  - d) Se revisan y actualizan.

**Respuesta: No, el Programa no cuenta con planes de trabajo anuales con las características establecidas en la pregunta, para el año 2014.**

El equipo de evaluación no contó con evidencia de la existencia de planes de trabajo anuales con las características establecidas en la pregunta, para el año 2014.

Existen Planes de Trabajo Anuales para el año 2015 para las Divisiones Normativas que se involucran en el Programa Presupuestario: División de Evaluación de Centros Vacacionales, Velatorios, Unidad de Congresos y Tiendas.

Como se ha señalado, son 3 los componentes del Programa y en diversos aspectos sustantivos cada uno de ellos actúa por separado, sin que exista un esquema de actuación conjunto, como un solo Programa, por ello cada componente cuenta con su Plan de Trabajo para el 2015.

Dichos Planes de Trabajo tienen establecidas sus metas, de acuerdo con los indicadores establecidos en la MIR del Programa, asimismo, de acuerdo con entrevista a operadores del Programa, son conocidos por los responsables de los principales procesos del Programa.

En cuanto al resto de las características señaladas, sólo en el caso del componente de Velatorios se obtuvo evidencia de que existe una práctica sistemática institucionalizada orientada a formular año tras año su Plan de Trabajo. Se cuenta con el documento "SISTEMA NACIONAL DE VELATORIOS I.M.S.S. Programa de Trabajo 2015", en donde se da cuenta de la normatividad, procesos y resultados que rigen a este componente para integrar anualmente su Plan de Trabajo. Sin embargo, tampoco en este caso se contó con el Programa de Trabajo del año evaluado, 2014.



EPADEQ

## 2.2 DE LA ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS Y ESQUEMAS O PROCESOS DE EVALUACIÓN

17. El Programa utiliza informes de evaluaciones externas:

- a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al Programa son los resultados de evaluaciones externas.
- b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.
- d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.

**Respuesta: No Aplica. El Programa carece hasta el momento de evaluaciones externas**



EPADEQ

18. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados acorde con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

**Respuesta: No Aplica. El Programa carece hasta el momento de evaluaciones externas.**



EPADEQ

19. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los *Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal* de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

**Respuesta: No Aplica. El Programa carece hasta el momento de evaluaciones externas.**

20. ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

**Respuesta: No Aplica. El Programa carece hasta el momento de evaluaciones externas.**





EPADEQ

21. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al Programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del Programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

**Respuesta: No Aplica. El Programa carece hasta el momento de evaluaciones externas.**



## 2.3 DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

22. El Programa recolecta información acerca de:

- a) La contribución del Programa a los objetivos del Programa sectorial, especial o institucional.
- b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.
- c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.
- d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

**Respuesta: Sí**

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>El Programa recolecta información acerca de dos de los aspectos establecidos.</b></li></ul>

El Programa recolecta información vinculada a la contribución que hace al cumplimiento del PIIMSS. Como se señaló anteriormente, el objetivo del Programa se encuentra vinculado con el objetivo del “PIIMSS 2014-2018” denominado “Mejorar la atención de las prestaciones económicas y sociales”. Más particularmente con la “Estrategia 5.6 Fortalecer la gestión administrativa de los servicios de Centros Vacacionales y Velatorios, para mejorar la calidad de la atención en los usuarios”.

De manera particular, recoge datos sobre los tipos y montos de apoyo que brinda cada uno de los componentes del Programa a través de los sistemas de información de los que dispone cada uno de ellos. Esa información es integrada al Informe de Labores y Programa de Actividades del IMSS que la Dirección General reporta anualmente a la Asamblea General del IMSS.

En particular sobre el Sistema Nacional de Tiendas, ese tipo de información se encuentra en el Informe al H. Consejo Técnico del IMSS en relación a los resultados operativos y financieros obtenidos en el ejercicio 2014.

También se reporta, compendia, sistematiza y analiza información sobre los tipos y montos de apoyo del Sistema Nacional de Tiendas en el Informe que el IMSS rinde al H. Congreso de la Unión, particularmente por lo que hace a los vales de crédito que las y los trabajadores del IMSS canjean en cada Tienda de Autoservicio.



23. El Programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:

- a) Es oportuna.
- b) Es confiable, es decir, está validada por quienes las integran.
- c) Está sistematizada.
- d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.
- e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.

**Respuesta: Sí**

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"><li>• La información que recolecta el Programa cuenta con todas las características establecidas.</li></ul>

El Programa cuenta con sistemas de información por componente, Sistema Administrativo y Contable Velatorios, en el caso de Velatorios; Sistema de Administración Hotelera, en el caso de Centros Vacacionales; y lo mismo sucede respecto del Sistema de Tiendas.

Dichos sistemas arrojan información sustantiva sobre los servicios mensualmente, por lo que se considera oportuna. La misma se encuentra validada, pues es recogida conforme a lineamientos establecidos en manuales de procedimientos y en el proceso de supervisión de la calidad de cada uno de los tres servicios, se contempla que la información que se acopia diariamente para su reporte mensual cuenta con los atributos de calidad establecidos.<sup>6</sup>

La información acopiada está sistematizada en bases de datos, lo cual permite generar información más robusta. Así mismo es utilizada de manera estratégica, pues sirve de base para reportar la situación de cada servicio ante las diversas instancias a las que el IMSS está obligado a reportar, de lo cual ya se dio cuenta en preguntas anteriores.

Finalmente, es información pertinente respecto de su gestión, esto porque permite medir los indicadores de Actividades y Componentes contemplados en su MIR. De ello da cuenta el documento en formato Excel denominado "E010 Reporte Anual 2014 20-08-2015", donde se compendia información de cada uno de los indicadores de la MIR a nivel propósito, componentes y actividades.

No obstante lo anterior, es pertinente señalar que el Programa carece de un adecuado registro de la población beneficiaria de sus distintos componentes, lo cual impide conocer un aspecto básico de su desempeño como es la población atendida y la cobertura, de lo cual se dará cuenta de manera detallada en la respuesta a la pregunta 26.

---

<sup>6</sup> Existen los siguientes documentos: "Procedimiento de Supervisión Centros Vacacionales IMSS"; "Guía de Supervisión y Apoyo a la Operación Velatorios"; y "Procedimiento para expedición, canje y transmisión de vale a crédito en Tiendas IMSS-SNTSS".

## TEMA III COBERTURA Y FOCALIZACIÓN



EPADEQ

### 3.1 ANÁLISIS DE COBERTURA

24. El Programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población o área de enfoque objetivo con las siguientes características:

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

**Respuesta: No**

El Programa carece de una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo, brinda los servicios a la población que lo solicite de acuerdo con su capacidad instalada.

Cabe enfatizar además que, como ha sido señalado con anterioridad, el Programa carece de una definición de Población Objetivo.



25. ¿El Programa cuenta con mecanismos para identificar su población o área de enfoque objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Como fue señalado en Preguntas anteriores (7, 8 y 24), el Programa carece de un documento oficial en el cual se defina su población objetivo así como los mecanismos para identificarla y las fuentes de información que utiliza para ello.

En el árbol de problemas se identifica a la PEA de los deciles 5 a 7 como aquella que tiene el problema central que atiende el Programa (población potencial), sin embargo esta identificación no está alineada al conjunto de documentos normativos en que se basa el Programa, así como tampoco se plasma en algún otro documento oficial, por lo mismo, tampoco se especifica a la población objetivo que será atendida dentro de esta población potencial ni se cuenta con mecanismos para identificarla.

Como ha sido anteriormente señalado, el Programa se integra por tres servicios que tienen una base normativa específica en la cual se define la población que puede ser beneficiaria de cada uno. Por lo que hace a las Tiendas, se trata de una prestación dirigida a las y los trabajadores del IMSS, por lo cual la población potencial de acuerdo con el Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 serían dichos trabajadores (Cláusula 142). Sin embargo, en la práctica las Tiendas están abiertas a todo público, lo cual de acuerdo con la información proporcionada por el equipo coordinador de Programa en entrevista, deviene de un acuerdo Presidencial de 1985 ante la emergencia del país por los efectos de los sismos de ese año.

En el caso de los Centros Vacacionales así como de los Velatorios, se trata de una prestación institucional para las personas derechohabientes del IMSS (Ley del IMSS art. 210), por lo cual la población potencial estaría constituida por los derechohabientes de la institución. Sin embargo, la misma Ley del IMSS señala que el público en general puede también tener acceso a estos dos últimos servicios siempre y cuando cubra una cuota de recuperación.

A partir de lo establecido en estos documentos normativos se puede deducir entonces que la población a la que van dirigidos los servicios está conformada por el público en general, por las y los trabajadores del IMSS y por las personas derechohabientes del Instituto, quienes pueden tener acceso a los distintos componentes del Programa, aunque en condiciones particulares en cada caso, dependiendo del servicio y del tipo de usuarios. No obstante ello, no es posible definir con claridad cuál es la población que enfrenta el problema o necesidad al que responde (población potencial), ni la población que el Programa planea atender en un lapso de tiempo (población objetivo), pues ello no está definido en algún documento oficial. Por la misma razón, no se cuenta con un mecanismo para identificar a la población objetivo. Como fue señalado en la respuesta a la pregunta 24, en los hechos el Programa atiende a quien solicite los servicios.



26. A partir de las definiciones de la población o área de enfoque potencial, la población o área de enfoque objetivo y la población o área de enfoque atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del Programa?

Como se ha señalado en las respuestas a las preguntas 7, 24 y 25, el Programa no tiene identificada ni cuantificada a la población potencial ni a la población objetivo a la que dirige sus servicios. Por lo cual no es posible hacer estimaciones sobre los avances en su cobertura.

Respecto al número de personas atendidas por componente, la institución cuenta con tres distintos tipos de registro, uno para cada uno de los componentes.

En el caso de los Centros Vacacionales no es posible estimar el número de personas atendidas por año porque el registro actual tiene algunas ausencias que lo impiden: 1. No señala el número de personas alojadas por habitación, 2. El registro de algunas personas usuarias no tiene fecha.

En el caso de los Velatorios no es posible estimar el número de personas atendidas por año porque no se cuenta con el registro de beneficiarios de todos los velatorios existentes de la institución, únicamente se cuenta lo la base de 5 de ellos (Doctores, Chihuahua, Mérida, Torreón y Cd. Juárez).

Por lo que respecta a las Tiendas, el Programa cuenta con una base de datos en la cual asienta la variable “clientes atendidos” por tienda, a partir de dicha base es posible estimar el dato relativo al número de clientes atendidos por Entidad Federativa y tienda, el cual se muestra en los Anexos 11 y 12, sin embargo, es preciso señalar que este dato no necesariamente representa el número de personas que han sido beneficiarias del servicio de las tiendas, pues el mismo se obtiene a partir de los *tickets* de venta, por lo cual es posible que varios *tickets* correspondan a una misma persona que efectúa múltiples compras en un mes o año. Adicionalmente, esta base de datos no cuenta con desglose de información que permita conocer características sociodemográficas de las personas atendidas, como el sexo y la edad.

A partir de lo anteriormente señalado es posible afirmar que el Programa desconoce su cobertura y las características de las personas que atiende, para ello sería necesario en primer término definir las poblaciones potencial y objetivo y posteriormente operar un sistema de registro que le permita contar con una base de datos completa sobre las personas beneficiarias. Aunque cabe destacar que para el caso de las Tiendas la generación de este tipo de información es en extremo complicada pues las personas que acuden a realizar compras en las mismas son público en general que no requiere de algún tipo de registro para ingresar o realizar los pagos correspondientes, por lo que se considera que para este componente no debiera aplicar esta contabilidad.



## TEMA IV OPERACIÓN



EPADEQ

#### **4.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS ESTABLECIDOS EN LAS ROP o NORMATIVIDAD APLICABLE**

27. Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del Programa para cumplir con los bienes y los servicios (Componentes), así como los procesos clave en la operación del Programa.

Debido a que el Programa está constituido por Componentes cuyos procesos y procedimientos funcionan independientemente entre sí, no es posible elaborar un diagrama de flujo integral que describa el proceso general del Programa, por tal motivo se integran en el Anexo 13 Diagramas de Flujo de cada uno de los tres principales componentes del Programa: Tiendas, Centros vacacionales y Velatorios.

### **Solicitud de apoyos**

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

#### **Respuesta: No.**

El Programa no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de las y los solicitantes.

No obstante, es importante señalar que los servicios que ofrece el Programa están abiertos a todo público, además de que no cuenta con restricciones de atención, es decir que cualquier persona que requiera los servicios que brinda el Programa, puede acceder a ellos siempre y cuando pague los costos o las cuotas definidas para cada tipo de beneficiario (trabajador del IMSS, derechohabiente o población abierta).

En cuanto a beneficios extras que ofrece el Programa a trabajadores y trabajadoras del IMSS, como serían vales de descuentos o planes de pago, para productos de las tiendas del IMSS, centros vacacionales o servicios de velatorios, tampoco existe información sistematizada acerca de la población que los solicita.

Para los casos de los velatorios y de los centros vacacionales, las personas que solicitan dichos servicios se registran y ofrecen ciertos datos personales, como nombre, dirección y teléfono; no obstante, esta información no es suficiente para crear una base de datos estadística con variables socioeconómicas; por otro lado, la información recabada no es sistematizada en alguna base, además de que no registra al total de la población usuaria de los productos del Programa, sólo se registra la persona contratante, no el total de usuarios/as.

En cuanto a las tiendas, no existe ningún registro, excepto para los casos de quienes reciben vales o beneficios de pago por ser trabajadores del IMSS; sin embargo, eso sólo ocurre para quienes los reciben, no para el total de demandantes.



29. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:
- a) Corresponden a las características de la población o área de enfoque objetivo.
  - b) Existen formatos definidos.
  - c) Están disponibles para la población o área de enfoque objetivo.
  - d) Están apegados al documento normativo del Programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"><li>Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen una de las características establecidas.</li></ul>

En general los servicios que otorga el Programa son abiertos a todo público, por lo cual no se lleva a cabo ningún trámite particular para solicitar el apoyo.

Sin embargo, existen algunos apoyos que constituyen beneficios exclusivos de cierto tipo de beneficiarios, en esos casos se encuentran específicamente los vales de despensa que están destinados a los y las trabajadoras del IMSS, así como los descuentos a los que tienen derecho en las tiendas del IMSS, los cuales están reglamentados en el Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 del IMSS; sin embargo, de acuerdo con dicho documento, no existe un procedimiento para acceder a dichos beneficios, ya que todos y todas las trabajadoras de dicha institución reciben vales quincenales por la misma cantidad y son acreedores/as a los mismos descuentos (40 pesos de los primeros 100 pesos de compra en las tiendas por quincena), sin necesidad de llevar a cabo algún procedimiento.

Existe, por otro lado, un procedimiento para acceder a vales de despensa o créditos vía nómina, sin embargo, este procedimiento está dirigido exclusivamente a trabajadores/as de la institución y aunque cuente con formatos definidos, no están reglamentados en los documentos normativos del Programa, ni están disponibles en las plataformas públicas (páginas de internet) del instituto, es decir, no están disponibles para toda la población potencialmente usuaria, por lo que se considera algunos de los procedimientos cuentan con una las características consideradas en la pregunta (b o d).

Cabe recalcar, que estos beneficios, así como otros como lo son descuentos a trabajadores/as en centros vacacionales o planes de pago en velatorios están dirigidos únicamente al personal del IMSS, no al conjunto de la población objetivo del Programa, la cual, cómo ha sido señalado anteriormente no está adecuadamente definida en algún documento normativo o rector del Programa, por lo cual no es posible validar si los trámites o solicitudes de apoyo corresponden a las características de dicha población, así como la plena disponibilidad de la misma.



EPADEQ

30. El Programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:
- a) Son consistentes con las características de la población o área de enfoque objetivo.
  - b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras
  - c) Están sistematizados.
  - d) Están difundidos públicamente.

**Respuesta: No.**

El Programa carece de mecanismos documentados de verificación de los procedimientos existentes para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.

40



EPADEQ

### **Selección de beneficiarios y/o proyectos**

31. Los procedimientos del Programa para la selección de la población objetivo, área de enfoque y/o proyectos tienen las siguientes características:

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

### **Respuesta: No.**

El Programa no cuenta con procedimientos documentados para la selección de su población objetivo. Reciben los beneficios las personas que los solicitan.

De hecho, el único documento en el cual se describe cuál es la población potencial del Programa es en la MIR, la cual, como se ha mencionado con anterioridad, la constituye la PEA que se encuentre entre los deciles 5 y 7; no obstante, no está identificada la población objetivo y no se hace referencia al procedimiento se lleva a cabo para la selección de la misma.



EPADEQ

32. El Programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de la población objetivo, área de enfoque y/o proyectos y tienen las siguientes características:
- a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.
  - b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
  - c) Están sistematizados.
  - d) Son conocidos por operadores del Programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.

**Respuesta: No.**

Consistentemente con la respuesta a la pregunta anterior, el Programa al no contar con procedimientos para la selección de su población objetivo, carece igualmente de mecanismos de verificación de los mismos.

### ***Tipos de apoyos***

33. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios o áreas de enfoque tienen las siguientes características:

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

Respuesta: **Sí.**

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"><li>Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen una de las características establecidas.</li></ul>

Sí existen procedimientos estandarizados para otorgar los servicios a los beneficiarios, establecidos en 4 documentos del Programa que describen cada uno de los procedimientos operativos que existen para brindar los servicios a las y los usuarios.

Se considera que estos procedimientos sólo cuentan con una de las características establecidas en la pregunta debido a lo siguiente:

Estos procedimientos están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras; no obstante, no arrojan información que se integre en alguna base de datos, por lo que no se puede considerar que estén sistematizados. Tampoco están difundidos en ningún medio público o de distribución.

Además, aunque el Programa cuenta con lineamientos y manuales de procedimiento para cada uno de sus componentes, donde se describen los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los usuarios/as, no se cuenta con un documento normativo integral para todo el Programa, por lo que no se puede validar que sus procedimientos estén alineados al mismo.





EPADEQ

34. El Programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:
- a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del Programa.
  - b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
  - c) Están sistematizados.
  - d) Son conocidos por operadores del Programa.

**Respuesta: No.**

El Programa no cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de los bienes o servicios a beneficiarios; no obstante cabe recalcar que, como se ha mencionado anteriormente, los servicios son abiertos al público general y accesibles a partir de que las y los usuarios paguen por los mismos, por lo que tampoco es necesario que exista un procedimiento que verifique la entrega de los servicios. Para el caso de los beneficios que ofrece el Programa a un sector específico de la población beneficiaria, sí habría que instaurar en el documento normativo, mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de bienes.



## Ejecución

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

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

**Respuesta: Sí.**

45

2	<ul style="list-style-type: none"><li>Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.</li></ul>
---	---

En el Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, está establecido que la Coordinación de Centros Vacacionales, Velatorios, Unidad de Congresos y Tiendas, que es la que tiene a su cargo los 3 componentes que conforman al Programa, tiene que *“Aprobar las normas, criterios, políticas y lineamientos que regulen las acciones y procesos de Centros Vacacionales, Velatorios, Unidad de Congresos y Tiendas IMSS SNTSS”*, entre otros mandatos.

En dichos lineamientos, existentes para cada uno de los componentes (centros vacacionales, velatorios y tiendas), están establecidos, de manera estandarizada, los procedimientos que llevan a cabo las instancias para brindar sus servicios. Dichos servicios están abiertos a la población en general y están difundidos públicamente en los distintos sitios de internet del IMSS.

No obstante, no se verifica que dichos procedimientos estén sistematizados en alguna base de datos, no que estén apegados al documento normativo del Programa, pues como ha sido señalado anteriormente, el Programa carece de un documento normativo rector (ROP o similar).



EPADEQ

36. El Programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del Programa.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del Programa.

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"><li>Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.</li></ul>

46

Existen guías de supervisión y formatos estandarizados para dar seguimiento a la ejecución acciones, de conformidad con lo establecido en los distintos manuales de procedimientos con que cuenta el Programa (a y b), no obstante, la información recabada por la aplicación de dichos mecanismos no se encuentra en bases de datos ni disponible en un sistema informático (c); por otro lado, son desconocidos por operadores del Programa, de acuerdo con la información recabada en entrevista que sostuvo el equipo evaluador con los mismos.

Es decir, que cuentan con dos características establecidas en la pregunta:

- a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del Programa y,
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.



EPADEQ

## 4.2 MEJORA Y SIMPLIFICACIÓN REGULATORIA

37. ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

Los servicios que ofrece el Programa no son apoyos sujetos a proceso de solicitud y aprobación, sino productos que se ofrecen al público en general a cambio de un pago, por lo que no existe un proceso de apoyo como tal que pudiese contar con mejoras para agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes. En ese sentido, **no aplica** analizar los cambios o avances normativos que hayan permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes.



EPADEQ

### 4.3 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

38. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el Programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

La unidad administrativa no manifiesta contar con problemas sistemáticos para la transferencia de recursos a sus distintos centros vacacionales, tiendas o velatorios. El Programa no otorga recursos a sus beneficiarios.

En revisión documental no se observan problemas para la transferencia de recursos.

## 4.4 EFICIENCIA Y ECONOMÍA OPERATIVA DEL PROGRAMA

### Eficiencia y Eficacia

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

- Gastos en operación: Directos e Indirectos.
- Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.
- Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el Programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para Programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

**Respuesta: Sí.**

3	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.</li> </ul>
---	--

El Programa identifica y cuantifica en diferentes bases de datos sus gastos de operación, directos e indirectos, así como gastos en mantenimiento y, el gasto unitario para cada uno de sus componentes. Estos gastos están a su vez desagregados en gastos más específicos, según cada uno de los tres grandes componentes del Programa (tiendas, centros vacacionales y velatorios, respectivamente), de acuerdo a la siguiente desagregación:

Centros vacacionales	Velatorios	Tiendas
Gastos	Gastos	Gastos
<b>Gasto Corriente</b> Servicios de Personal Consumos Mantenimiento Servicios Generales <b>Prestaciones Económicas</b> Reg. Jub. y Pens. IMSS <b>Otros</b> Intereses Financieros Depreciaciones Resultado de Ejercicios Anteriores	<b>Gasto Corriente</b> Servicios de Personal Consumos Mantenimiento Servicios Generales <b>Prestaciones Económicas</b> Sumas Aseguradas Reg. Jub. y Pens. IMSS Subsidios y Ayudas <b>Otros</b> Intereses Financieros Castigos por Incob. y Flu Precios Depreciaciones Reversión de Cuotas Resultado de Ejercicios /	<b>Costo de Operación</b> Servicio de Personal Consumos Mantenimiento Servicios Generales Arrendamiento de Inmuebles y Cajones de Estacionamiento Comisiones por Cupones Recibidos Servicios Bancarios <b>Otros</b> Rec. de Bienes Siniestrados Rectif. Result. de Ejercicios Anteriores Tiendas Prov. Régimen de Jubilaciones y Pensiones Resultados de Ejercicios Anteriores Quebranto Patrimonial Faltantes de Inventario

Para el año evaluado, el Programa no reportó gastos en capital.

## Economía

40. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del Programa y qué proporción del presupuesto total del Programa representa cada una de las fuentes?

El IMSS es una entidad de control directo. Por esa razón, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), los recursos del IMSS no son fiscales, son públicos, propios y están integrados por 1) Cuotas Obrero Patronales (COP's); 2) Aportaciones del Gobierno Federal (AGF) y; 3) Otros ingresos (ingresos por pago de servicios, venta de terrenos o inmuebles, intereses de las reservas, etc.). Estos son los recursos que se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación a los distintos rubros y Programas de la Institución.

En números globales los ingresos del IMSS (PEF 2014) ascendieron a \$326,617.00 millones de pesos, de los cuales \$228,188.00 millones (69.9%) fueron por COP's; \$68,497.00 millones (21%) fueron por aportaciones del Gobierno Federal y \$29,932.00 millones (9.1%) por otros ingresos.

Estas proporciones son las de todo el Instituto, sin embargo, actualmente no se desagregan específicamente por Programa, por lo cual no es posible conocer qué proporción del presupuesto total del Programa representa cada una de las fuentes.

El Programa informó que en cuanto a los ingresos por venta de bienes y servicios en Tiendas y Centros Vacacionales, el calendario PEF de ingresos detallado 2014 señala que los ingresos por estos dos componentes fueron \$ 430,248,923 pesos. Por lo que respecta a la División de Velatorios, no existen documentos que detallen específicamente cómo se manejan los ingresos del Fideicomiso de Beneficios Sociales (FIBESO), que es quien administra sus recursos.<sup>7</sup>

De acuerdo con las cifras publicadas en Cuenta Pública 2014, los montos asignados y ejercidos por el Programa durante el año sujeto a evaluación, son los siguientes:

AÑO	PRESUPUESTO		EJERCIDO	
	AUTORIZADO	MODIFICADO	DEVENGADO	PAGADO
2014	1,018,350,290.00	1,032,353,882.00	890,389,570.00	890,411,312.00

A partir de esta información no es posible conocer la proporción del presupuesto total del Programa que representa cada una de sus fuentes de financiamiento.

<sup>7</sup> Información proporcionada por la División de Política y Evaluación Presupuestaria de la Coordinación de Presupuesto e Información Programática del IMSS, mediante petición expresa del equipo evaluador.



EPADEQ

## 4.5 SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

41. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el Programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.
- b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.
- c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.
- d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.

51

**Respuesta: No.**

El Programa no cuenta con aplicaciones informáticas o sistemas informáticos con al menos una de las características establecidas.





## 4.6 CUMPLIMIENTO Y AVANCE EN LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y PRODUCTOS

42. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del Programa respecto de sus metas?

### Fin:

Porcentaje de la diferencia del gasto efectuado por los hogares en productos de tiendas y servicios vacacionales y funerarios, respecto del gasto promedio realizado por los usuarios en tiendas, velatorios y centros vacacionales institucionales.

Este indicador es de medición Bianual y carece de meta anual, por lo que para el 2014 no hay dato relativo a su avance.

Porcentaje de la diferencia del gasto efectuado por los hogares en productos de tiendas y servicios vacacionales y funerarios, respecto del gasto promedio realizado por los usuarios en tiendas, velatorios y centros vacacionales institucionales.

Aunque este indicador también es de medición Bianual, sí cuenta con una meta anual, la cual es del 66.61%, para el 2014 se alcanzó el 73.18%, con lo que superó en un 9.86% la meta establecida.

### Propósito:

Índice de la diferencia de las cuotas de recuperación que cobra el IMSS por la prestación de los servicios de velatorios y centros vacacionales, y de los precios de los productos comercializados en tiendas IMSS, respecto de los precios de la competencia.

Este indicador también sobrepasó su meta anual comprometida (81.67%), alcanzando para el 2014 el valor de 87%

Porcentaje de cobertura respecto del año anterior en la prestación de los servicios de velatorios, centros vacacionales y tiendas.

Este indicador se propuso superar la cobertura con respecto al año anterior, por lo que su meta fue 107.89%, no obstante, el valor alcanzado a final del año fue de 75.72% es decir 70.18% de lo establecido como meta.

### Componentes

Para los componentes del Programa se establecieron 6 indicadores, de los cuales sólo en un caso se superó valor establecido en la meta, mientras que en otros 4 se alcanzaron valores muy cercanos a la meta, resaltando el caso del indicador Porcentaje de usuarios que evalúan satisfactoriamente el servicio otorgado en Tiendas, ya que en este caso sólo se alcanzó el 57.24% del valor presupuestado en la meta.

### Actividades

Seguimiento a las actividades de supervisión que se realizan a los Velatorios.

Indicador de medición semestral que a final de año alcanzó un 88.23% con respecto a lo Programado.

Porcentaje del cumplimiento en el mantenimiento de Centros Vacacionales.

En este caso se superó el valor establecido en las metas cuatrimestrales, llegando a un 103.45% con respecto a las mismas.

Porcentaje de reposición de inventarios de artículos de mayor demanda en Tiendas.

Este indicador cubrió el 83.21% de lo Programado en las metas trimestrales a lo largo del año 2014.



#### 4.7 Rendición de cuentas y transparencia

43. El Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

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

**Respuesta: Sí.**

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.</li> </ul>

Existe una página de internet para cada uno de los componentes del Programa, que contienen la siguiente información:

La página de las tiendas de autoservicio IMSS, contiene un directorio con la dirección y teléfonos de las 136 tiendas IMSS. Qué productos venden; a qué prestaciones dentro de la tienda tienen derecho las y los trabajadores del IMSS, así como los requisitos para ejercer dichas prestaciones. La página también contiene información dirigida a proveedores que quieran vender sus productos a través de las tiendas, así como a negociantes que quieran rentar espacios en las instalaciones de las tiendas.<sup>8</sup>

La página de los velatorios del IMSS ofrece la siguiente información: qué servicios ofrecen, directorio de velatorios con ubicación y teléfonos, costos de servicios y planes, sección de preguntas frecuentes.<sup>9</sup>

La página de Centros vacacionales y de convenciones del IMSS, incluye micrositios de cada uno de los centros vacacionales del IMSS, con información referente a cuotas y servicios que ofrecen cada uno de ellos, direcciones, teléfonos, galerías fotográficas, promociones y descuentos, así como datos de contacto y mecanismos para realizar reservaciones.<sup>10</sup>

No obstante, los documentos normativos del Programa no están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics; los resultados principales del Programa tampoco son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics. El Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI).

<sup>8</sup> <http://www.imss.gob.mx/servicios/tiendas>

<sup>9</sup> <http://www.imss.gob.mx/servicios/velatorios>

<sup>10</sup> <http://centrosvacacionales.imss.gob.mx/>



EPADEQ

## **TEMA V PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE ATENDIDA**

54

44. El Programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población o área de enfoque atendida con las siguientes características:
- a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.
  - b) Corresponden a las características de sus beneficiarios.
  - c) Los resultados que arrojan son representativos.

**Respuesta: sí**

Nivel	Criterio
3	Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población o área de enfoque atendida tienen el inciso a) de las características establecidas y otra de las características.

55

El Programa cuenta con tres cuestionarios que se aplican a las personas atendidas por los tres componentes que lo integran para conocer el grado de satisfacción con los servicios recibidos. El diseño de las preguntas de los cuestionarios no induce las respuestas (a) y su redacción y formato puede ser entendido por personas de muy diversos perfiles, de tal forma que es posible afirmar que corresponden a las características de las personas beneficiarias (b); el cuestionario carece de información geográfica y socioeconómica de las personas que la responden.

El Programa no mostró evidencia del diseño de una estrategia de muestreo que garantice la representatividad de los resultados obtenidos con la aplicación de las encuestas (c). Adicionalmente, los reportes estadísticos que se genera carecen de un análisis estadístico respecto de la representatividad, margen de error o nivel de confianza de los resultados, de tal forma que no es posible conocer la representatividad. El equipo de evaluación tampoco contó con evidencia que muestre la existencia de una metodología sistemática para la aplicación, periodicidad, análisis y uso de las encuestas. Los reportes a los que tuvo acceso muestran que en cada componente se aplican encuestas con características, periodicidad, procesamiento y reportes diversos, sin que se generen indicadores de satisfacción globales por componente, lo cual dificulta un análisis riguroso y confiable por parte del Programa. En la siguiente tabla se muestran los principales resultados de las encuestas:

Componente	Resultados	Observaciones
CENTROS VACACIONALES	8.28	Cálculo propio. Promedio de calificación de los centros vacacionales de Oaxtepec, Atlixco, Malintzi <sup>11</sup> , de enero a septiembre de 2015. Escala de 0 a 10.
TIENDAS	N.D.	No se contó con reportes estadísticos concentrados del procesamiento de los resultados de la encuesta, por lo cual no es posible plasmar los resultados globales.
VELATORIOS	96.9	Cálculo propio. Porcentaje de personas que declararon como bueno o excelente en las categorías de valoración del cuestionario. Enero-agosto 2015.

Se recomienda el diseño y aplicación de una metodología rigurosa para la aplicación y uso de las encuestas de satisfacción de usuarios.

<sup>11</sup> No se obtuvo el dato del Centro Vacacional de Trinidad, debido a que el archivo proporcionado está dañado o es protegido.

## TEMA VI MEDICIÓN DE RESULTADOS



EPADEQ

45. ¿Cómo documenta el Programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?

- a) **Con indicadores de la MIR.**
- b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto.
- c) Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de Programas similares.
- d) Con hallazgos de evaluaciones de impacto.

Hasta la fecha el Programa documenta sus resultados con indicadores de la MIR. No ha llevado a cabo evaluaciones externas o internas ni cuenta con referencias documentales de evaluaciones o estudios nacionales o internacionales que demuestren los estudios o evaluaciones de impacto de Programas similares.

De acuerdo con información recabada en entrevista, esto se debe a que el Programa no había sido incluido en el Programa Anual de Evaluación que emiten conjuntamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social.



EPADEQ

46. En caso de que el Programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?

**Respuesta: Si**

Nivel	Criterio
2	Hay resultados positivos del Programa a Nivel de Fin o de Propósito.

Como se muestra en la siguiente tabla, el Programa ha obtenido resultados positivos respecto de su contribución a la economía de las familias beneficiadas a partir del ahorro en los precios de los productos comercializados en las tiendas del IMSS así como en los servicios vacacionales y velatorios ofrecidos. El indicador de fin muestra que el gasto de las familias beneficiadas en estos bienes y servicios fue de 73% respecto del gasto efectuado por familias no beneficiadas, en estos mismos bienes y servicios. Lo cual significó un ahorro del 27%. No obstante ello, es importante señalar que no se cumplió con la meta de lograr un ahorro mayor al 33%.

En el caso del Propósito, si bien se alcanzó un buen resultado al mantener un índice de diferencia de cuotas y precios respecto del mercado del 87%, lo cual significa que los precios ofrecidos por el IMSS fueron en promedio 13% menores que los del mercado, tampoco se alcanzó la meta de lograr un diferencial de precios mayor al 17%. Asimismo, en el caso del propósito no se obtuvo un buen resultado en la tendencia de cobertura, pues el indicador muestra que en 2014 se registró una cobertura casi 25% menor que la del 2013, lo cual se debió a que un porcentaje alto de Tiendas (54%) cerró temporalmente debido al *Programa de Reestructura en Tiendas*.

NIVEL	OBJETIVOS	Denominación	Meta anual		Realizado al periodo
			Aprobada	Modificada	
<b>Fin</b>	Contribuir a la economía familiar a través del ahorro en los precios de los productos comercializados por Sistema Nacional de Tiendas IMSS, y de las cuotas de recuperación por los servicios otorgados en centros vacacionales y velatorios institucionales.	Porcentaje de la diferencia del gasto efectuado por los hogares en productos de tiendas y servicios vacacionales y funerarios, respecto del gasto promedio realizado por los usuarios en tiendas, velatorios y centros vacacionales institucionales.	66.61	66.61	73.18
<b>Propósito</b>	La población económicamente activa del decil 5 al 7 se beneficia a través del ahorro por las cuotas y precios accesibles en el Sistema Nacional de Tiendas IMSS-SNTSS, Centros Vacacionales y Velatorios.	Índice de la diferencia de las cuotas de recuperación que cobra el IMSS por la prestación de los servicios de velatorios y centros vacacionales, y de los precios de los productos comercializados en tiendas IMSS, respecto de los precios de la competencia.	81.67	81.67	87.00
		Porcentaje de cobertura respecto del año anterior en la prestación de los servicios de velatorios, centros vacacionales y tiendas.	107.89	107.89	75.72

Ahora bien, aunque el Programa reporta los resultados de sus indicadores y se registran datos positivos éstos no arrojan información suficiente para valorar los resultados del Programa respecto del cumplimiento de su propósito y su contribución al fin, pues en el caso del fin, no se trata de un indicador de impacto, y en el caso del propósito no dan cuenta de aspectos sustantivos para dar cuenta de su logro, como la cobertura, la satisfacción de beneficiarios o los efectos generados, por lo que no se tiene claridad respecto del alcance, incidencia y calidad en los resultados del Programa.



EPADEQ

47. En caso de que el Programa cuente con evaluación(es) externa(s) que no sea(n) de impacto y que permite(n) identificar hallazgo(s) relacionado(s) con el Fin y el Propósito del Programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- a) Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.
- b) La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.
- c) Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.
- d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.

59

**Respuesta: No**

El Programa carece de evaluaciones externas.





EPADEQ

48. En caso de que el Programa cuente con evaluación(es) externa(s), diferente(s) a evaluaciones de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del Programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

**Respuesta: No**

El Programa carece de evaluaciones externas.



EPADEQ

49. En caso de que el Programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales que muestran impacto de Programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:
- I. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
  - II. La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del Programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
  - III. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
  - IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

61

**Respuesta: No**

El Programa carece de estudios o evaluaciones nacionales que muestren impacto de Programas similares.

50. En caso de que el Programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales que muestran impacto de Programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

**Respuesta: No**

El Programa carece de estudios o evaluaciones nacionales que muestren impacto de Programas similares.



EPADEQ

51. En caso de que el Programa cuente con evaluaciones de impacto, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:
- a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
  - b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del Programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
  - c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
  - d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

**Respuesta: No**

El Programa carece de evaluaciones de impacto.

52. En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

**Respuesta: No**

El Programa carece de estudios o evaluaciones nacionales que muestren impacto de Programas similares.

## ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES

Tema de Evaluación	Fortaleza y Oportunidad /Debilidad o amenaza	Referencia a pregunta	Recomendación
<b>FORTALEZA Y OPORTUNIDAD</b>			
Diseño	El Programa cuenta con una base legal y normativa que sustenta cada uno de los 3 servicios que lo componen.	3, 7, 15 y 25	Retomar los contenidos correspondientes de la Ley del IMSS respecto de los Centros Vacacionales y lo Velatorios, así como lo concerniente al Contrato colectivo de trabajo y las Tiendas en un solo documento normativo integral y consolidado que oriente y rija el actuar del Programa.
Diseño	El Programa se encuentra actualmente en un proceso de reestructuración y diseño, por lo que se presenta la oportunidad de fortalecer sus bases normativas conceptuales, programáticas e instrumentales, en concordancia con lo que prescriben los instrumentos de planeación de mayor rango (PIIMSS, PROSESA, PND).	1, 2, 5,10, 11, 12, 13	Elaborar un diagnóstico del problema que atiende el Programa con base en el cual se rediseñe la Matriz de Marco Lógico, objetivos, indicadores y metas.
Diseño	El Programa encuentra coincidencia con otros Programas Presupuestarios Federales.	14	A fin de que la coincidencia que el Programa tiene con Programas similares que se operan en el ISSSTE se transforme en complementariedad, se recomienda promover Convenios de Colaboración a fin de hacerla efectiva.
Planeación y orientación a resultados	El Programa tiene experiencia en la práctica de actividades periódicas de planeación que datan de tiempo atrás, orientados a rendir cuentas a los diversos órganos de gobierno que los rigen, lo cual constituye una fortaleza importante.	15, 16	Vincular los procesos sistemáticos de planeación que existen a esquemas de planeación estratégica de mediano y largo plazo y a la integración de Planes Anuales de Trabajo en los que se integren todos los componentes del Programa, a fin de que se fortalezcan sus bases de desarrollo y su orientación a resultados.
Planeación y orientación a resultados	El Programa tiene la fortaleza de contar con procesos sistemáticos de acopio de información sobre su proceso de gestión.		Integrar en un solo sistema de información y bajo criterios comunes la información que acopia de los tres componentes, buscando que el uso de la misma se dirija a monitorear su desempeño a fin de contribuir a la toma de decisiones estratégicas para la obtención de resultados relevantes.



Cobertura y focalización	Los servicios que se otorgan a partir de los componentes del Programa son muy conocidos en el núcleo principal de beneficiarios que son las y los derechohabientes y trabajadores, lo cual constituye una fortaleza para impulsar procesos de consolidación de los servicios (están posicionados en su nicho de mercado)	25, 26	En el proceso de definición de la población potencial, objetivo y atendida del Programa, se debe aprovechar el reconocimiento que tiene entre las y los principales beneficiarios, que son las y los derechohabientes y trabajadoras para emprender campañas de difusión focalizadas y lograr una adecuada cobertura.
Operación	El Programa cuenta con procedimientos de ejecución de sus servicios que están estandarizados y consolidados al contar con una amplia experiencia en su ejecución.	35, 36	Definido el documento normativo del Programa, se deberán alinear con él los procedimientos de ejecución. Particularmente se recomienda sistematizar los principales procedimientos, esto es, que la información sobre la ejecución de los procedimientos se encuentre en bases de datos y disponible en un sistema informático. Así como también se difundan públicamente, principalmente a través de su plataforma en internet. A ese respecto, debe fortalecer los mecanismos documentados para dar seguimiento a dicha ejecución, sistematizándolos también en bases de datos.
Operación	El Programa identifica y cuantifica algunos de los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece.	39	Fortalecer el esquema financiero y contable del Programa mediante la consolidación de contable que le permita conocer su composición relativa respecto de las distintas fuentes de financiamiento.
Operación	El Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permiten que la ciudadanía tenga fácil acceso a parte sustantiva de su información relevante	43, 40	Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, haciendo accesible en su página electrónica (a menos de 3 clicks), los documentos normativos del Programa, sus resultados y otros aspectos de importancia estratégica para conocer su desempeño.
Percepción de la Población atendida	El Programa cuenta con una amplia experiencia en la consulta del grado de satisfacción de su población con los servicios recibidos.	44	Aprovechar la experiencia y trayectoria existente para fortalecer la realización de las enuestas, para lo cual se recomienda que el equipo operador del Programa participe en el rediseño de la metodología de evaluación del grado de satisfacción de la población usuaria.
Medición de resultados	El Programa obtiene resultados positivos en el cumplimiento de sus objetivos a nivel de Fin y Propósito, de acuerdo con los indicadores contemplados en su MIR.	46	Rediseñar los indicadores del Programa para que constituyan evidencias robustas que permitan analizar y valorar los resultados del Programa respecto del cumplimiento de su Propósito y su contribución al Fin, pues en el caso de éste último no se trata de un indicador de impacto, y en el caso del Propósito no da cuenta de aspectos sustantivos que permitan valorar más integralmente su logro, como la cobertura, la satisfacción de beneficiarios o los efectos generados.



DEBILIDAD / AMENAZA			
Diseño	El Programa carece de un diagnóstico en el cual se plasme una adecuada definición, caracterización y dimensionamiento del problema y de la de la población que lo vive (potencial).	1, 2, 5, 7, 12, 13, 14, 25, 26, 29, 31	Elaborar un diagnóstico del problema público que busca atender el Programa, donde se ubiquen con claridad sus causas y consecuencias, así como sus características fundamentales. Dicho diagnóstico debe generar una línea de base de indicadores que sirva como referente para evaluar los resultados, efectos e impactos del Programa al paso del tiempo. En dicho diagnóstico se debe identificar a la población que enfrenta el problema y que corresponde a su población potencial.
Diseño	El Programa carece de un documento rector en que esté plasmado su diseño integral.	1, 3, 7, 8, 25	Elaborar un documento rector del Programa, en el que se plasme su diseño integral con características como las siguientes: diagnóstico; marco conceptual; marco jurídico; análisis y selección de alternativas; población potencial, objetivo y atendida; el tipo de servicio o bien que proporciona o produce el Programa y donde se dé integralidad a los componentes del mismo; la cobertura; los principios de actuación; las estrategias de implementación; los esquemas de seguimiento y evaluación.
Diseño	El Programa cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados en la que no se verifican su lógica vertical y horizontal y carece de un documento narrativo de la misma.	4, 10	Reelaborar la MIR y elaborar un documento narrativo en el que se justifique y analice la vinculación, coherencia y factibilidad del logro de sus diversos niveles de objetivos: Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Como parte de la definición de la MML valorar institucionalmente qué componentes deben ser efectivamente integrados a un mismo programa, en razón de que abonan al mismo objetivo, atienden el mismo problema, se dirigen a la misma población, tienen la misma base normativa. Específicamente es relevante valorar la pertinencia de mantener al Sistema de Tiendas como parte del mismo Programa toda vez que se trata de una prestación contractual para trabajadores de la institución, lo cual contrasta con los otros dos componentes que constituyen prestaciones institucionales para derechohabientes.
Diseño	El Programa no recaba información socioeconómica sobre sus beneficiarios/as, así como sobre la población que no es beneficiaria.	9, 22, 25	Recabar información sobre las características socioeconómicas de sus beneficiarios a fin de conocer mejor el perfil de su población atendida, así como contar con referentes para medir los impactos del Programa.





Diseño	Los indicadores y las metas no atienden a criterios estratégicos y de máxima eficacia.	12, 13	Rediseñar los indicadores a la luz de la nueva MIR y establecer criterios para la definición de las metas, a fin de orientarlas al impulso del desempeño del Programa desde una mirada estratégica y proactiva, asumiendo la capacidad y los recursos disponibles pero procurando atender de manera significativa a la población que enfrenta el problema.
Planeación y orientación a resultados	El Programa no cuenta con un documento de Plan Estratégico.	15	Diseñar un Plan Estratégico que sea resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, que siga un procedimiento establecido formalmente. Que se contemple el mediano y/o largo plazo. Que establezca los resultados que se quieren alcanzar. Que cuente con indicadores de gestión y de resultados y que sea revisado y actualizado periódicamente.
Planeación y orientación a resultados	El Programa no cuenta con Planes de Trabajo Anuales.	16	Diseñar Planes Anuales de Trabajo del conjunto del Programa, asegurando que su diseño sea resultado de ejercicios de planeación institucionalizados. Que sean conocidos por los responsables de los principales procesos del Programa y que tengan establecidas metas.
Cobertura y focalización	El Programa carece de una estrategia de cobertura.	24, 25, 26	Definir, cuantificar y caracterizar a sus poblaciones potencial y objetivo, y con base en ello definir una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo. Dadas las particularidades normativas de los componentes del Programa, se recomienda diferenciar entre población usuaria de los servicios (aquella población no derechohabiente del IMSS que paga por los servicios) y poblaciones potencial (derechohabientes del IMSS) y objetivo (derechohabientes del IMSS a quienes se pretende ofrecer beneficios).
Operación	El Programa no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.	28, 29, 30	Generar información que permita conocer la demanda potencial de los servicios de centros vacacionales y velatorios y las características de los potenciales solicitantes.
Operación	Los procedimientos para la selección de la Población Objetivo no están definidos.	31, 32	Una vez que se defina la Población Objetivo se deben definir los procedimientos para su adecuada selección conforme a criterios de elegibilidad claramente especificados, estandarizados, sistematizados que estén difundidos públicamente. Así mismo, establecer mecanismos documentados que permitan verificar a aplicación de dichos procedimientos.



Operación	El Programa no cuenta con aplicaciones informáticas o sistemas informáticos que apoyen su buena administración y ejecución.	41	Diseñar un sistema informático en el que se integren todos los componentes del Programa que cuente con fuentes de información confiables y que permita verificar o validar la información capturada. Que tenga establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables. Que proporcione información al personal involucrado en el proceso correspondiente y que esté integrado, es decir, que no exista discrepancia entre la información de las diversas aplicaciones o sistemas.
Percepción de la Población atendida	El Programa carece de una metodología sólida para valorar la satisfacción de la población atendida y usar estratégicamente la información generada.	44	Diseñar una metodología consistente para la evaluación del grado de satisfacción de la población usuaria, que aplique para los tres componentes, que garantice la confiabilidad y representatividad de los resultados y permita dar uso estratégico a la información recogida. También se recomienda ajustar los cuestionarios de las encuestas (en los 3 componentes) a fin de incluir información relativa al perfil socioeconómico de las personas.
Medición de resultados	El Programa carece de evaluaciones externas o investigaciones que permitan valorar los resultados alcanzados.	47, 48, 49, 50, 51 y 52	Promover la realización de evaluaciones externas y estudios especializados al Programa, a fin de contar con evidencias que permitan valorar el logro de sus objetivos a nivel de Fin y Propósito, particularmente sobre los efectos e impactos que genera en sus beneficiarios y beneficiarias.



EPADEQ

## COMPARACIÓN CON LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

No Aplica, no se han elaborado evaluaciones anteriores.

## CONCLUSIONES

El Programa Presupuestario E010 Otorgamiento de las prestaciones de velatorios, centros vacacionales y tiendas corresponde a la Modalidad E- Prestación de Servicios Públicos y es operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Está conformado por tres servicios que ha ofrecido de manera independiente entre sí el Instituto Mexicano del Seguro Social durante décadas: Tiendas de autoservicio, Velatorios y Centros vacacionales. Estos servicios, que constituyen los componentes del Programa, corresponden a prestaciones para fortalecer el poder adquisitivo de las personas beneficiarias así como para apoyar en casos de gastos excesivos no previstos.

El Programa cuenta para su operación con recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que en el año de 2014 ascendieron a \$1,002,331,509.00 pesos, así como cuenta con otros ingresos provenientes del patrimonio del Fideicomiso de Beneficios Sociales.

Se vincula al Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018, en el *Objetivo Sectorial 1: Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades*. Éste objetivo del Programa Sectorial está alineado primordialmente con la Meta Nacional *México Incluyente* del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Más particularmente con el Objetivo de esa misma Meta 2.4. *Ampliar el acceso a la seguridad social*.

Este Programa surge para dar cumplimiento a un mandato de la Ley del IMSS respecto de dos prestaciones institucionales para derechohabientes de la institución: Centros Vacacionales y Velatorios, así como a una prestación para trabajadoras y trabajadores de la institución establecida en el Contrato Colectivo de trabajo del IMSS, por lo cual no deriva de un análisis sobre la atención a una problemática o necesidad social, sino del cumplimiento de una norma. En este contexto de surgimiento, el Programa no se había planteado (hasta antes de la presente evaluación), la necesidad de justificar teórica o empíricamente el tipo de intervención que despliega, sentando su justificación en los mandatos referidos. Por esta misma razón carece de un diagnóstico documentado con la caracterización, cuantificación y análisis estratégico del problema o necesidad que atiende.

No obstante ello, sí cuenta con la siguiente redacción del problema que atiende, asentada en el árbol de problemas del Programa: *La Población Económicamente Activa (PEA) de los deciles 5 al 7 tiene disminuidos los beneficios por altos precios en tiendas de consumo, centros de esparcimiento y recreación, así como en velatorios*. En esta redacción del problema se define la población que tiene el problema, así como se plantea una aproximación a la definición del hecho negativo que es sujeto de atención, pero, dicha formulación presenta áreas de mejora que derivan de que no está adecuadamente definido el hecho negativo o la necesidad que se atiende o pretende revertir y del hecho de que la población potencial identificada en esa redacción no es consistente en los distintos documentos que conforman su diseño.

Derivado de su mismo origen, el Programa carece de un diseño integral expresado en algún documento normativo o rector específico, lo cual genera que existan diversas ausencias y áreas de mejora en su diseño. Entre las más relevantes están:



1. Inadecuada lógica vertical en la redacción de los distintos niveles de objetivos de la MIR que muestra su mayor debilidad en la vinculación lógica entre el logro del Propósito y el logro del Fin.
2. Carencia de una definición clara y estratégica de las poblaciones potencial y objetivo, lo cual afecta una adecuada focalización de los servicios para incrementar el potencial de impacto del Programa.
3. Insuficiente e inadecuado diseño de indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar la gestión, desempeño y resultados del Programa.

No obstante estas deficiencias, los componentes del Programa constituyen servicios o prestaciones para fortalecer el poder adquisitivo de las personas beneficiarias así como para apoyar en casos de gastos excesivos no previstos, las cuales forman parte de las políticas de protección social que son recomendadas por organismos internacionales que protegen los derechos de las y los trabajadores, por lo cual existe una base suficiente que justifica el tipo de intervención que encarna el Programa. A ello hay que agregar que existe una base robusta de experiencia y trayectoria de la institución en la impartición de los servicios que componen el Programa que debe ser fortalecida mediante un proceso de rediseño conceptual y estratégico que permita re direccionar y potenciar su operación hacia la obtención de mejores resultados.

Respecto de la *Planeación y Orientación a Resultados* el Programa muestra una importante experiencia en la práctica de actividades periódicas de planeación así como de acopio de información para dar cuenta de su proceso de gestión a distintos órganos de decisión, sin embargo, esto lo hace de manera separada para cada uno de sus componentes, mientras que carece de una mayor sistematicidad, integralidad y formalidad en estos procesos, lo cual se evidencia en la ausencia de planes estratégicos o de trabajo para el conjunto del Programa.

El Programa carece también de una estrategia de cobertura que le permita orientar mejor sus servicios a la atención de la población que más requiere de ellos, lo cual deriva de la inexistente identificación de población potencial u objetivo. Actualmente atiende de manera indistinta a toda la población que solicite sus servicios. Es necesario analizar internamente si esa práctica obedece a una intencionalidad, en cuyo caso se deberán plasmar los criterios o consideraciones que la sustentan. La información recabada en esta evaluación permite suponer que responde más bien a una lógica de operación inercial.

Respecto del tema de *Operación*, el Programa cuenta con procedimientos de ejecución de sus servicios estandarizados y consolidados, lo cual deviene de su amplia trayectoria en la operación de sus tres componentes, asimismo identifica y cuantifica los gastos en los que incurre, así como los ingresos que genera a partir de sus tres componentes. En contraste, carece de información sistematizada que le permita conocer la demanda total de servicios así como las características de las personas solicitantes, así como carece de aplicaciones informáticas consolidadas e integrales para todo el Programa que apoyen su buena administración y ejecución.

Una de las fortalezas más importantes del Programa es que cuenta con amplia experiencia y práctica en la consulta del grado de satisfacción de su población atendida a través de los tres componentes, mediante la aplicación de encuestas, sin embargo, carece de una metodología sólida y unificada para los tres componentes que le otorgue confiabilidad, representatividad y solidez a los resultados obtenidos, así como carece de métodos que le permitan usar de manera estratégica la información generada para incrementar la calidad de sus servicios.



EPADEQ

El Programa obtiene resultados positivos en los indicadores contemplados en la MIR a nivel de Propósito y de Fin, no obstante, éstos no arrojan información suficiente para valorar los resultados del Programa respecto del cumplimiento de su Propósito y su contribución al Fin, pues en el caso del fin, no se trata de un indicador de impacto, y en el caso del propósito los indicadores no brindan información acerca de aspectos sustantivos para dar cuenta del logro de dicho nivel de objetivo, como la cobertura, la satisfacción de beneficiarios o los efectos generados, por lo que no se tiene claridad respecto del alcance, incidencia y calidad en los resultados del Programa.

Como una conclusión general se identifica que el Programa tiene una larga trayectoria en la operación de sus tres componentes lo cual lo dota de una gran experiencia en la gestión y operación para la prestación de servicios, sin embargo, requiere fortalecer su base conceptual y normativa así como los aspectos de diseño, planeación y gestión para fortalecer su coherencia interna y su orientación estratégica para la obtención de resultados con mayor potencial de contribuir al desarrollo social.



EPADEQ

## Bibliografía

1. Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (PIIMSS) 2014-2018.
2. Ley del Seguro Social
3. Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 del Instituto Mexicano del Seguro Social.
4. Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social.
5. Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010 – 2014. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
6. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2013-2014.
7. Informe de Labores y Programa de Actividades 2013-2014 del Instituto Mexicano del Seguro Social.
8. Informe de Resultados operativos y financieros del Sistema Nacional de Tiendas IMSS-SNTSS, primer y segundo semestre 2014.
9. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (PIIMSS) 2014-2018; Logros 2014.
10. Informes financieros del Programa E010 2014.
11. Informes de encuestas de satisfacción a usuarios del Programa E010 2014.
12. Matriz de Indicadores Para Resultados del Programa E010 2014.
13. Informes al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) DEL Programa E010 2014.