



## **Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015**

**Diciembre 2015**

Equipo Evaluador

Andrés Ortiz Bueno  
Iván Jesús Barrera Olivera  
Antonio de Haro Mejía  
Luis Jorge Méndez Borjas  
Felipe Blanco Sánchez  
Jerónimo Hernández Hernández

# **Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015**

## **1. Resumen Ejecutivo**

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) realiza la presente evaluación de procesos de conformidad con el numeral 27 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2015 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE). La evaluación de procesos consiste en el análisis de la estructura lógica de una política pública, valorando cómo opera en la realidad el diseño operativo planteado. La evaluación analiza la organización del programa, identifica los procesos, valorando la suficiencia de recursos, la oportunidad y la articulación de las acciones, así como la pertinencia de las mismas en el contexto en el que ocurren. La información de la evaluación de procesos del PPAM proviene de la revisión de documentos normativos, manuales de organización y procedimientos (MOP), guías operativas, informes y reportes, así como de entrevistas semiestructuradas y grupos focales con diversos funcionarios y otros agentes ligados al programa, además de observación directa de algunos procesos operativos en las entidades de Estado de México, Oaxaca, Nayarit y Coahuila.

Los objetivos de la evaluación son los siguientes:

### **Objetivo general**

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y los objetivos del Programa, así como hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

### **Objetivos específicos**

- Describir la gestión operativa del programa mediante sus procesos en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Valorar la idoneidad de los procesos en los que se interactúa con los beneficiarios del programa PAM, dadas las características socioeconómicas y de salud de los mismos, así como generar recomendaciones que permitan que, aún en estas circunstancias, la población potencial juegue un papel protagónico en la planeación y operación de las actividades que desarrolla el programa.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo, haciendo especial énfasis en los mecanismos para el pago de los apoyos económicos.

- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro de los objetivos del programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

El Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es un programa de modalidad 'S' (Sujeto a Reglas de Operación) y clave presupuestal 176 operado de manera centralizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal. El Fin y el Propósito del PAM son:

Fin: "Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo".

Propósito: "Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social".<sup>1</sup>

El PPAM contempla dos componentes: 1) Apoyos económicos directos otorgados, y 2) Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas. El primer componente incluye la entrega de apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales (\$580.00) y el apoyo económico de pago de marcha por única ocasión (\$1,160.00). El segundo componente está integrado por tres modalidades, la primera corresponde a los apoyos para la incorporación de los beneficiarios al Sistema Financiero Nacional (hasta por \$300.00), así como para el mantenimiento y administración de las cuentas bancarias en el Sistema Financiero Nacional (hasta por \$85.00), la segunda modalidad comprende las acciones para aminorar el deterioro de la salud, física y mental por medio de la conformación de la Red Social de Gestores Voluntarios y, finalmente, la tercera agrupa a las acciones para la protección social, tales como apoyos para rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día y la realización de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI).

El Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es operado por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, que es la subsecretaría con el mayor presupuesto de la SEDESOL. La DGAGP tiene a su

---

<sup>1</sup> Los resúmenes narrativos de la MIR en 2014 eran: Fin: "Contribuir a la creación de una sociedad igualitaria con acceso irrestricto al bienestar social y al pleno uso de los derechos de todas las personas, mediante la entrega de apoyos económicos y de seguridad social a personas de 65 años o más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo". Propósito: "Los Adultos Mayores de 65 años en adelante que no reciben pago mensual superior a 1,092.0 pesos, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva, aseguran un ingreso mínimos mediante apoyos económicos y mitigan su deterioro físico y mental a través de apoyos de participación y protección social."

cargo, además del PAM, la coordinación del Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

A partir de la información contenida en los Informes Trimestrales de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social se obtuvo información sobre el presupuesto aprobado, modificado y ejercido por el Programa 70 y más y por el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) en el periodo 2007-2015., cabe precisar que para el año 2015 aún no se cuenta con el dato definitivo del presupuesto ejercido:

**Cuadro 1.1. Evolución del Presupuesto del PPAM 2007-2014 a pesos constantes**

| <b>Año</b> | <b>Presupuesto Aprobado</b> | <b>Presupuesto Modificado</b> | <b>Presupuesto Ejercido</b> |
|------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 2007       | \$7,374,662,322             | \$7,143,392,911               | \$7,143,392,911             |
| 2008       | \$11,129,937,018            | \$10,705,661,485              | \$10,703,416,641            |
| 2009       | \$14,045,018,123            | \$13,248,750,019              | \$13,225,299,018            |
| 2010       | \$13,408,014,494            | \$13,246,048,510              | \$13,224,556,814            |
| 2011       | \$13,150,250,120            | \$12,986,543,329              | \$12,945,165,316            |
| 2012       | \$17,891,574,387            | \$16,994,956,236              | \$16,828,599,969            |
| 2013       | \$23,810,370,755            | \$22,552,180,592              | \$22,519,213,584            |
| 2014       | \$37,174,143,157            | \$32,555,256,148              | \$32,535,887,976            |

Fuente: Elaboración propia utilizando como deflactor el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de la segunda quincena de diciembre de 2010, datos de Informes Trimestrales de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social

Como se aprecia, ha habido un notable incremento del presupuesto del PPAM en este periodo, principalmente por el aumento de la cobertura del programa que en 2007 sólo consideraba a localidades de hasta 2,500 habitantes y a adultos mayores de 70 años, mientras que a partir de 2012 cambió a un programa de cobertura nacional. En 2013 el presupuesto se incrementó todavía más para cubrir el cambio en la definición de la población objetivo al reducirse el umbral de edad de 70 a 65 años.

Por lo que respecta al año 2015, de acuerdo con el Tercer Informe Trimestral de este ejercicio fiscal, el presupuesto original del año fue de 42,515.6 millones de pesos; sin embargo, en el primer bimestre el programa sufrió una reducción líquida presupuestaria por 3,623.8 millones de pesos, con lo cual el presupuesto modificado quedó definido con un valor de 38,891.8 millones de pesos. Esta reducción se explica, de acuerdo al documento, por los recortes presupuestales dictados desde la SHCP, en el marco de la austeridad presupuestal derivada de la caída en los precios internacionales del petróleo.

El presupuesto del programa está altamente concentrado en el primer componente al destinar el 99.08% de los recursos destinados a subsidios para el pago de los apoyos económicos mensuales a los adultos mayores. Si a eso se le suma el recurso destinado a la inclusión financiera, que son apoyos para la bancarización de los mismos apoyos económicos mensuales, el porcentaje asciende al 99.88%. El restante 0.12% se destina al pago a Gestores Voluntarios y otros apoyos para la protección social.

**Cuadro 1.2. Presupuesto Ejercido en 2014 por la DGAGP en el PPAM en la partida 43101 de Subsidios**

| Componente / Subcomponente *   | Concepto General de acuerdo a clasificación en la Cuenta Pública. | Total (millones de pesos) | Participación (%) |
|--|---|---------------------------|-------------------|
| Del Componente 1 / a) Apoyos económicos mensuales                                    | Pensión para adultos mayores                                      | 34,759.4                  | 99.08%            |
| Del Componente 2 / a) Apoyos para la inclusión financiera                            | Inclusión financiera (apertura de cuentas)                        | 193.2                     | 0.55%             |
|  | Mantenimiento de cuentas a nombre de beneficiarios                | 88.0                      | 0.25%             |
| Del Componente 2/ b) Acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental | Compensación económica a Gestores Voluntarios                     | 39.9                      | 0.11%             |
| Del Componente 2/ c) Acciones para la protección social.                             | Talleres, ferias y casas de día                                   | 2.3                       | 0.01%             |
| <b>Total</b>   |   | <b>35,082.80</b>          | <b>100.00%</b>    |

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social (2015). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014.

\* Categoría propia, no se incluye en la información de la Cuenta Pública el subcomponente por pago de marcha, es altamente probable que sea de una magnitud muy baja.

El análisis de procesos del PPAM se desarrolló a partir de la clasificación de procesos que se definen en el modelo de términos de referencia que propone el CONEVAL. En tanto la clasificación de procesos de acuerdo al modelo del CONEVAL tiene su eje en la identificación de las acciones del programa para producir los productos y servicios, se revisó la lista de componentes y subcomponentes del PPAM. Por medio de una revisión detallada de la documentación existente, así como de entrevistas semiestructuradas en oficinas centrales, se identificaron que los productos de entrega directa, bajo el control de la SEDESOL, son los siguientes:

Del Componente 1 “Apoyos Económicos Directos”:

1. Apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales.
2. Apoyos económicos por pago de marcha.

Del Componente 2 “Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria”:

3. Apoyos para la inclusión financiera.
4. Gestores Voluntarios Formalizados
5. Proyectos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día ejecutados
6. Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales organizados

Adicionalmente, en el subcomponente 3 “Acciones para la Protección Social” del componente 2, el programa también apoya acciones de fomento a la capacitación de cuidadores de la población beneficiaria; sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas, esto no se encuentra todavía documentado pues está en una fase de prueba piloto en el estado de Chiapas.

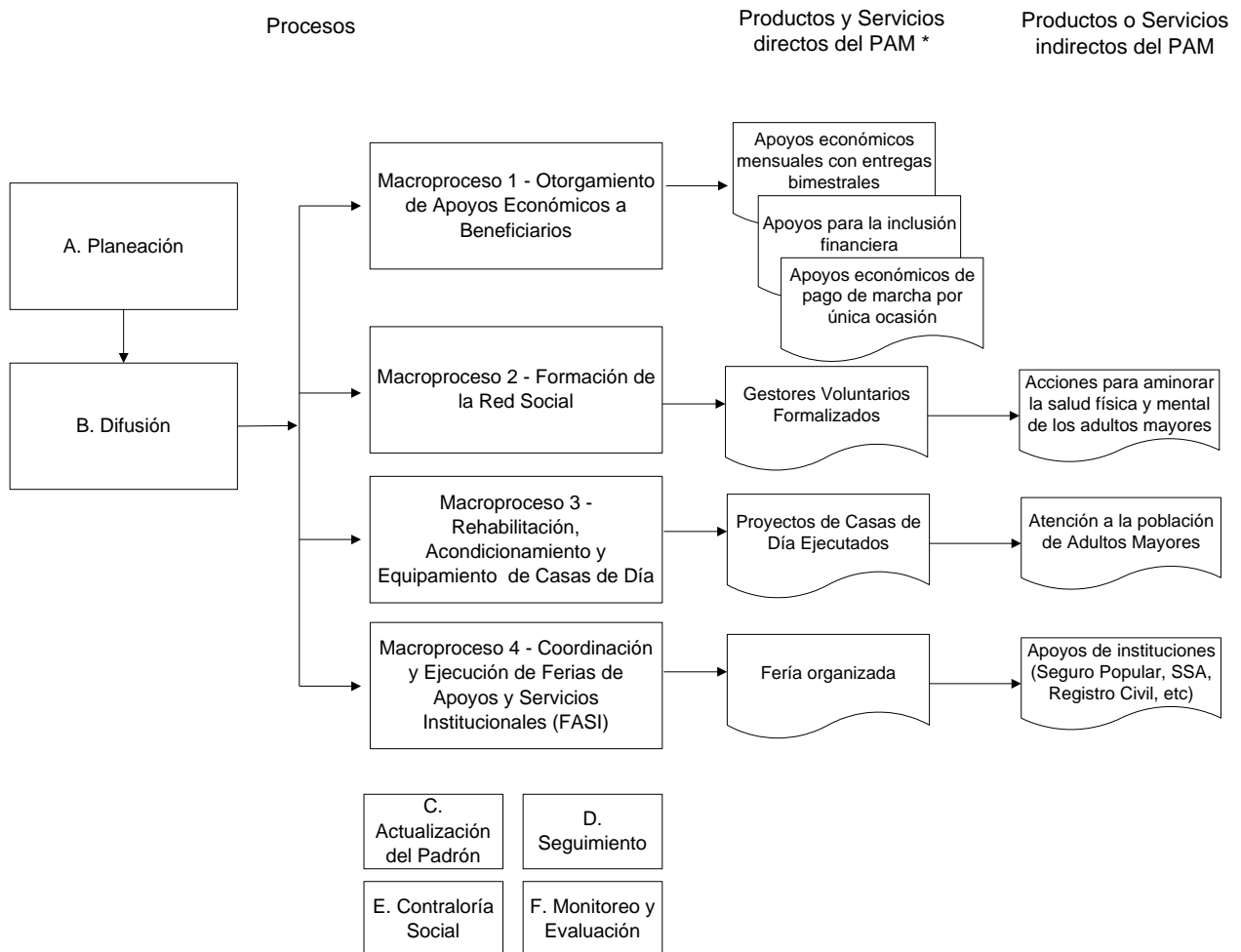
De acuerdo a la investigación realizada, los seis productos no se generan y entregan en un mismo momento, por lo tanto, se formularon varios macroprocesos, que bajo la clasificación del CONEVAL, cada uno de ellos comprenden desde el proceso “3 Solicitud de apoyos” al paso “Entrega de apoyos”.<sup>2</sup> Se entenderá en esta evaluación como macroproceso al conjunto ordenado de procesos que permiten la generación de los productos. La diferenciación por macroprocesos permite una revisión analítica precisa y diferencial de las acciones. Además, facilita la presentación de los resultados de la evaluación a los funcionarios de la unidad responsable.

De acuerdo a la investigación realizada, los primeros tres productos se generan en el primer macro-proceso, mientras que los siguientes tres tienen su macro-proceso independiente. En adición a los macroprocesos, el programa tiene otros seis procesos que actúan de forma transversal en estos. La siguiente figura presenta el esquema de procesos y macroprocesos de la evaluación.

---

<sup>2</sup> En el caso del Macroproceso 3, referente a Casas de Día, se incluyó también un proceso específico de difusión, previo al de “solicitud de apoyos”. Se analiza de forma diferenciada al proceso general de difusión pues las acciones son específicas para el tipo de acción.

**Figura 1.1. Identificación de Procesos Generales y Macroprocesos en el PPAM.**



Fuente: Elaboración propia.

\* No se incluye las acciones de fomento a la capacitación de cuidadores, que está en fase piloto.

Con respecto a los procesos generales, los dos primeros, identificados con las letras A y B, corresponden a los procesos del mismo nombre de acuerdo a la clasificación del CONEVAL. El proceso “D. Seguimiento” corresponde al número 8 de la clasificación CONEVAL, mientras que los procesos E y F, corresponden a los procesos transversales de la clasificación del CONEVAL. Se agrega también un proceso “C. Actualización del Padrón” que tiene particularidades interesantes de analizar para el caso del PPAM.

En la figura se distinguen dos niveles de productos o servicios, los directos e indirectos. Los primeros son aquellos en los que la SEDESOL tiene control y puede monitorear. Estos productos generan, a su vez, otros productos o servicios en la población beneficiaria, a estos se les denomina en este evaluación como indirectos. La responsabilidad de su provisión de los productos o servicios indirectos no recae en la SEDESOL, sino de terceros actores. La SEDESOL participa disponiendo los medios necesarios e incluso da seguimiento en algunos casos, pero tiene en la práctica poco control sobre la provisión. Nos referimos a los siguientes:

- a) Las acciones de participación comunitaria que realizan los Gestores Voluntarios con los beneficiarios
- b) Los servicios brindados por las casas de día a los beneficiarios
- c) Servicios de organizaciones e instituciones a los beneficiarios

El primer caso, se refiere a las acciones que realizan los Gestores Voluntarios y que se enmarcan en el subcomponente denominado como “acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental”. De acuerdo a las RO, las acciones se realizan por medio de técnicas de participación, dentro de las que se destacan los Grupos de Crecimiento, las Campañas de Orientación Social y las Jornadas y Sesiones Informativas. Los Gestores Voluntarios son electos en asambleas comunitarias de beneficiarios. No son trabajadores de la SEDESOL, sino que son personas a las que se les proporciona una compensación económica de \$550 mensuales con entrega bimestral sujeto a la entrega del reporte de sus actividades mensuales en el Portal Web de la Red Social.<sup>3</sup> No es un contrato laboral o de prestación de servicios, por lo que la SEDESOL no tiene incidencia plena en la realización de actividades. En entrevistas se ha subrayado su carácter de “voluntario” y también el hecho de que, en principio, las acciones son definidas por el mismo Gestor o por el grupo de beneficiarios participantes.

El segundo grupo de acciones corresponde a los servicios brindados por las casas de día a los adultos mayores. En este caso, vale resaltar que el PPAM brinda subsidios para la ejecución de proyectos específicos de rehabilitación, acondicionamiento o equipamiento de las casas por un monto máximo de \$120,000 por casa y proyecto. La SEDESOL da seguimiento al cumplimiento de la obra o proyecto, no a la realización de las actividades de las casas. En ellas suelen darse talleres, clases, actividades culturales o deportivas, entre otras. La SEDESOL no tiene registro de ellas.

El tercer grupo de servicios indirectos corresponde a los apoyos brindados durante las FASI, en las que los adultos mayores pueden acudir a los módulos de instituciones convocadas, tales como Secretaría de Salud, Registro Civil, Seguro Popular, INAPAM, institutos de la mujer estatal, entre otras. En las RO se identifican como “... servicios o apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud”, y se dan a “Personas Adultas Mayores de acuerdo a los criterios o requisitos establecidos por las instituciones que los otorgan”. Las instituciones que participan facilitan el acceso a sus programas y acciones. Además, se brindan algunos servicios de los cuales resalta el cuidado a la salud. El programa no tiene registro de los servicios recibidos por los adultos mayores, solo conoce el número de asistentes a las ferias.

Las conclusiones de la evaluación son las siguientes:

El Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) atiende la carencia de seguridad social de los adultos mayores mediante la entrega de apoyos económicos mensuales y acciones de protección social a las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben

---

<sup>3</sup> Previo su formalización, la o el Gestor Voluntario podrá recibir compensación económica sujeta al registro del Acta de Elección, el comprobante de asistencia al Taller Módulo I y la ficha de registro y formalización parte de la Delegación de la SEDESOL respectiva.

ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. En este sentido, el programa cubre un derecho social, que ha sido identificado como uno de los relevantes a incluir en la medición multidimensional de la pobreza.

El PPAM tiene su origen más directo en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 y más que operó de 2009 a 2012, el cual a su vez fue precedido por una versión anterior del programa que solo atendía a población rural que inició en 2007. Desde ese año, el programa ha realizado una mejora continua de sus procesos, precisando sus reglas de operación y manuales de procedimiento, así como sus sistemas informáticos.

En 2015 se observa un programa altamente institucionalizado, con reglas de operación relativamente claras, procesos claramente definidos en términos de definición de actividades y responsabilidades, así como sistemas de información robustos. La Unidad Responsable de conducir la operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) de la Subsecretaría de Desarrollo Humano. De acuerdo a las entrevistas realizadas el personal de las DGAGP es suficiente y cuenta con el perfil adecuado para cubrir sus funciones. Además, la infraestructura es pertinente.

La operación del programa es compleja e intervienen en ella muchas áreas de la SEDESOL, así como otros actores del sector público de los tres niveles de gobierno. En los procesos de planeación, difusión, actualización del padrón, seguimiento, contraloría social, evaluación y monitoreo se observa una coordinación adecuada entre las diversas áreas de SEDESOL, así como con otras dependencias tales como el CONEVAL, la SHCP y la SFP. La coordinación con la Coordinación del Seguro Popular y el INAPAM es débil y sus alcances en los procesos son limitados. Con estas instituciones, actualmente, el PPAM solo se coordina para la promoción de la inscripción en las Ferias de Atención y Servicios Institucionales (FASI), que tienen una baja cobertura.

El programa se implementa por medio de las delegaciones federales de la SEDESOL, en específico por las Subdelegaciones de Desarrollo Social y Humano, las cuales tienen dos coordinaciones, una de las cuales está estrechamente vinculada al programa para lo relativo a los operativos de pago y atención en ventanillas. La DGAGP ha desarrollado guías operativas para llevar el PPAM de forma estandarizada y de acuerdo a la evaluación de campo se observa su cumplimiento, con variantes sumamente menores que solo se explican por el contexto de cada entidad, la dispersión de localidades y el número de personal.

Como ya mencionó, el programa opera por conducto de cuatro macroprocesos generales para la producción y entrega de los bienes y servicios que opera, así como por seis procesos transversales. Las recomendaciones por macroproceso o procesos se presentan a continuación, cada una de ellas se encuentra acompañada por una síntesis del hallazgo identificado:

## Planeación

| Hallazgo   | Recomendación   |
|--|---|
| El sistema de planeación estratégica o planeación a nivel general del programa tiene desfases en el tiempo, lo que ha provocado que actualmente se tengan inconsistencias entre el diagnóstico y el propósito del programa.  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Se recomienda elaborar un nuevo diagnóstico que permita alinear el problema público y el Propósito del programa.</li> <li>2) Se recomienda elaborar una propuesta de atención que defina, entre otros aspectos, el concepto de acciones protección social y la cobertura esperada de éstas en la población beneficiaria.</li> </ol> |
| <p>Los procesos operativos están documentados, altamente estandarizados y, en general, se cumplen. Tienen además guías especializadas para las actividades en las delegaciones.</p> <p>La planeación estratégica no es conocida por el personal en las delegaciones.</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>3) Se recomienda generar una guía introductoria del programa, en la que se presenten las definiciones de la planeación estratégica, incluyendo Fin y Propósito, así como derechos de los beneficiarios.</li> </ol>   |

## Difusión

| Hallazgo  | Recomendación   |
|---|---|
| El personal de las delegaciones menciona que la difusión en localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes es insuficiente y esto probablemente está asociado a la baja cobertura de atención de la población potencial | <ol style="list-style-type: none"> <li>4) se recomienda generar estrategias para fortalecer la coordinación interinstitucional con otras instituciones federales, estatales y municipales, así como con OSC y empresas privadas para promover el programa. En este sentido, se recomienda, en concreto, fortalecer las Mesas de Coordinación que se utilizan para la planeación de las FASI como un mecanismo para incrementar la difusión del programa y, en general, para incrementar la atención a los adultos mayores.</li> <li>5) Asimismo, se recomienda priorizar los recursos de difusión por medios masivos de comunicación a localidades de baja cobertura de población potencial.</li> </ol> |

## Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| El programa no cuenta con un protocolo definido para los mensajes de apertura de las Mesas de Atención, lo cual deriva en mensajes improvisados de los funcionarios. Estos mensajes pueden exaltar de forma desmedida el esfuerzo del gobierno federal por llevar los apoyos a los beneficiarios, lo cual es contrario al enfoque de derechos que se promueve en el programa en el artículo primero de las Reglas de Operación. Estos mensajes pueden inhibir la participación de los gobiernos locales emanados de partidos de oposición, particularmente los municipales. | <p>6) Se recomienda reforzar el carácter neutral y basado en derechos del programa en la sección de Mensaje Institucional en la "Guía para la instalación de Mesas de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes" y generar un discurso institucional que deba ser leído al hacer el acto protocolario de inauguración.</p> <p>7) Se recomienda incluir la vigilancia del sentido apartidista de los apoyos en el segundo módulo de capacitación de los Gestores Voluntarios, relacionado con la Contraloría Social.</p> <p>8) Se recomienda promover la generación de acuerdos de coordinación entre las Delegaciones y los gobiernos estatales y municipales, que sean vinculantes y que definan que apoyos deben aportar los gobiernos locales. Esto puede realizarse en Mesas de Coordinación o un mecanismo similar.</p> |
| Algunas sedes de atención, en su modalidad de ventanillas, han sido instaladas en condiciones que no son adecuadas para el acceso y permanencia de los adultos mayores.   | 9) Se recomienda generar un documento rector que determine las condiciones mínimas que deben cumplir las ventanillas en términos de acceso a adultos mayores y protección civil. Adicionalmente, se recomienda generar un tipo de apoyo similar al que se otorga para Casas de Día para mejorar las condiciones de las ventanillas. Este apoyo podría ser solicitado y ejecutado por los ayuntamientos.  |
| Los prestadores de servicio en ventanilla, responsables de la incorporación de beneficiarios y su bancarización, no tienen una capacitación formal, además se presenta una alta rotación motivada por su esquema de contratación como prestadores de servicio de una instancia  | 10) Se recomienda establecer un programa de capacitación obligatorio para cualquier persona de recién ingreso al programa. En la capacitación deberá incluirse la sensibilización al trato que deberá darse a los adultos mayores.   |

| Hallazgo   | Recomendación  |
|--|--|
| externa a SEDESOL:   | 11) Se recomienda valorar otras alternativas de contratación del personal de ventanilla que permitan dar mayor certeza sobre la periodicidad de sus pagos, para que así se contribuya a dar un mejor servicio a los beneficiarios y bajar el nivel de rotación.  |
| El grado rotación del personal afecta la gestión del programa. En entidades en donde la rotación es baja los resultados de gestión son más favorables.   | 12) Se recomienda que los promotores jefes de zona, responsables de atención en mesas y responsables de atención en ventanilla, así como el coordinador del programa sean contratados como personal de estructura en las Delegaciones, sujeto a la disponibilidad presupuestal.  |
| Los procesos realizados en ventanilla cuentan con el equipo necesario, que está definido en la guía respectiva. Sin embargo, se detectaron problemas en dos estados con la proveeduría de Internet.  | 13) Se recomienda que los procesos de contratación de los servicios de Internet incorporen cláusulas para la rápida atención de fallas, así como garantías en caso de incumplimiento.  |
| El programa es particularmente susceptible a actos de corrupción, dada la vulnerabilidad de la población beneficiaria. Se han detectado casos de corrupción y las autoridades de las delegaciones han tomado medidas para disminuirlos, pero estos han sido casuísticos. | 14) Se recomienda generar una estrategia documentada para prevenir actos de corrupción en el que se definan acciones preventivas como la anteriormente ejemplificada u otras como la de usuario simulado, entre otras. Además, se recomienda promover aún más los esquemas de denuncia ciudadana y la contraloría social |
| Existen discrepancias entre Padrón de beneficiarios emitido para cobro y la nómina de la liquidadora, lo que retrasa el pago a beneficiarios y genera cargas de trabajo adicionales.   | 15) Se recomienda mejorar los sistemas informáticos, en particular, lo relativo a las interfaces de intercambio de datos para disminuir las discrepancias que afectan la operación del programa.   |
| El personal en ventanilla reporta recibir quejas en las oficinas de la delegación por el esquema de bancarización, ya que los adultos mayores no están familiarizados con el uso de tarjetas débito.   | 16) Se recomienda brindar mayor información a los adultos mayores sobre el uso de las tarjetas bancarias y sobre la importancia de no proporcionar su NIP a personas que no sean de su entera confianza, promover una más efectiva familiarización del instrumento   |

| Hallazgo   | Recomendación  |
|--|--|
|  | bancario con estrategias de formación específicas, tales como talleres o pláticas. En las localidades en donde exista un Gestor Voluntario, se puede aprovechar esta figura para apoyar con la realización de talleres.  |
| Se le ha reportado al personal de SEDESOL en las delegaciones que el personal de las instituciones bancarias no da trato preferencial y respetuoso a los adultos mayores. Un mecanismo que la Secretaría puede utilizar para asegurar el buen trato a los beneficiarios consiste en establecer en los contratos, que las instituciones bancarias tienen la obligación de capacitar a su personal en materia de sensibilización y trato a las personas adultas mayores, y exigir la documentación que acredite este tipo de capacitación. | <p>17) Se recomienda promover un acuerdo con la Asociación Mexicana de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para promover un esquema de capacitación y sensibilización para un mejor trato a los adultos mayores.</p> <p>18) Se recomienda establecer en los contratos con las instituciones bancarias la obligación de capacitar a su personal en materia de sensibilización y trato a las personas adultas mayores, y exigir la documentación que acredite este tipo de capacitación.</p> |

## Macroproceso 2. Formación de la Red Social

| Hallazgo  | Recomendación   |
|---|---|
| El Macroproceso de Red Social está documentado, la operación se realiza conforme está establecido. Sin embargo, su alcance es limitado ya que solo está presente en el 12% de las localidades en donde opera el programa y el presupuesto de este esquema de apoyo equivale al 0.11% de los recursos de subsidios del programa. | 19) Se recomienda fortalecer este subcomponente con la definición de criterios para asegurar que se tendrá un Gestor Voluntario focalizado cuando se tenga un mínimo de cincuenta beneficiarios en la localidad.  |
| Los jefes de zona, responsables de atención en mesa o promotores realizan un proceso de pre- selección de los Gestores Voluntarios, con el fin de asegurar que estos tengan un perfil adecuado.   | 20) Se recomienda formalizar el proceso por el personal de la SEDESOL pueda promover Gestores Voluntarios en la <i>Guía para realizar Asambleas Comunitarias</i> , y procurar que en la medida de lo posible siempre se propongan, por lo menos, dos candidatos con el fin de que los beneficiarios realmente tengan la opción de elegir. |

| Hallazgo   | Recomendación  |
|--|--|
| Las actividades que realizan los Gestores dependen de las políticas decididas localmente, al menos el 40% de las acciones no son de protección social y participación comunitaria. | 21) Se recomienda establecer claramente en las Reglas de Operación y en la Guía Operativa de la Red Social cuáles son las acciones mínimas que los Gestores voluntarios deben de realizar al mes.  |
| Existen Gestores Voluntarios en activo que no son conocidos ni por las figuras operativas ni por los beneficiarios.  | 22) Se recomienda establecer en la Guía Operativa y en las ROP que las Delegaciones pueden dar de baja unilateralmente a un gestor voluntario cuando este no cumple, de forma reiterada, con las acciones mínimas establecidas.  |
| Se han presentado casos en donde algunos individuos ajenos al Programa se hacen pasar por funcionarios o Gestores Voluntarios con el fin de embaucar a los adultos mayores.        | 23) Se recomienda asegurar que todos los Gestores Voluntarios, al momento de ser formalizados, se les entregue un uniforme y una identificación oficial que los acredite en su función; asimismo, consideramos que esta práctica se debe extender a los facilitadores voluntarios.<br>24) , Se recomienda establecer un registro de los facilitadores voluntarios.   |
| El Portal Web de Red Social únicamente permite el registro cuantitativo de las actividades que realizan los Gestores Voluntarios.  | 25) Se recomienda mejorar la Cédula de Seguimiento de Acciones del Portal Web de la Red Social, para obtener mayor información tanto cuantitativa como cualitativa sobre las acciones realizadas por los Gestores Voluntarios (p. ej. fecha, hora y lugar en que se realizó la acción, nombre de los beneficiarios participantes, objetivo de la acción, descripción de la acción y resultados esperados de la acción) |

### Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día

| Hallazgos   | Recomendaciones   |
|---|---|
| El esquema de apoyos para la ejecución de proyectos de rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día no está suficientemente normado, lo cual genera incertidumbre a las asociaciones con respecto a los | 26) Se recomienda que las reglas de operación incluyan de forma explícita y exhaustiva los requisitos y criterios de selección que deben cumplirse, así como montos máximos de los apoyos, derechos y obligaciones. |

|   |  |
|---|--|
| requisitos y criterios a cumplir, así como sobre los tiempos de respuesta.  |  |
| El monto máximo por proyecto, que durante 2015 fue de 120,000 pesos, así como el limitado número de metas asignadas a cada entidad, inhiben la difusión del subcomponente; las OSC e instituciones no demandan el apoyo por que lo consideran bajo. | 27) Se recomienda fortalecer el subcomponente, preferentemente con un presupuesto mayor, que actualmente no supera los diez millones de pesos y ampliar los montos máximos, definiendo categorías diferenciadas para rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento, según corresponda. En caso de no poderse ampliar el presupuesto, se recomienda promover mecanismos de coordinación con las entidades federativas para tener un sistema del tipo paripasu. |
| En algunas entidades, el macroproceso de Proyectos de Casas de Día se ha visto fortalecido con coordinación interinstitucional, ésta es una buena práctica que puede ser replicada.   | 28) Se recomienda que las Mesas de Coordinación Interinstitucionales pueden aprovecharse también para generar estrategias para mejorar la atención de los adultos mayores con Casas de Día.  |
| Las Casas de Día conforman una ventana de oportunidad para que, donde se encuentran establecidas, se constituyan en el eje articulador de la Red Social.  | 29) Se recomienda valorar la creación de una modalidad de apoyo para la operación de las Casas de Día que fomenten actividades con los adultos mayores. Estos apoyos pueden otorgarse a personas que funjan como Gestores Voluntarios y que estén permanentemente en los establecimientos de Casas de Día.   |

#### **Macroproceso 4. Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales**

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| La Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” no describe claramente cómo se debe conformar las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores ni como se deben llevar a cabo sus sesiones. | 30) Se recomienda que en la Guía de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” se desarrollen los temas de conformación, organización y protocolos que deben seguirse en las sesiones las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores. |
| No se definen criterios para que empresas particulares ofrezcan bienes y servicios en las Ferias  | 31) Se recomienda formular en la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” un procedimiento que  |

|  |   |
|--|---|
|  | obligue a la Delegación a asegurarse que los bienes y servicios proporcionados cumplen con ciertas características mínimas de calidad y precio  |
| No existe un protocolo para la inauguración de las Ferias, esto puede derivar en mensajes excesivamente largos y en una comunicación paternalista de los apoyos.   | 32) Se recomienda que la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” incorpore un protocolo de apertura, que asegure que la información proporcionada completamente institucional y apegada al enfoque de derechos, que evite la utilización político-electoral del programa y una comunicación clientelar y paternalista de los apoyos.  |
| En las Ferias se presenta una oferta pasiva de bienes y servicios.   | 33) Se recomienda que en el mensaje de apertura de las FASI no sólo se mencionen los módulos instalados sino también los bienes y servicios ofrecidos y los beneficios que estos implican. Asimismo, es necesario que el personal asignado a los módulos busque activamente a los beneficiarios, con el fin de atraer a la mayor cantidad de ellos. |
| El proceso de seguimiento de los resultados de las FASI está sustentado en datos puramente descriptivos que no incorporan la opinión y nivel de satisfacción que los beneficiarios tienen de las Ferias. | Se recomienda diseñar y aplicar un instrumento que mida su satisfacción sobre la organización y los bienes y servicios ofertados, que sirva de base para el seguimiento de las FASI y su mejora continua. Esto forma parte de la recomendación 35)  |

#### **Actualización de Padrón**

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| Los apoyos de acciones de protección social y participación comunitaria no son registrados en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias. | 34) Se recomienda incluir a las acciones de protección social en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias. |

#### **Seguimiento y Satisfacción de Beneficiarios**

| Hallazgo   | Recomendación   |
|--|---|
| No se identificaron mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios | 35) Se recomienda elaborar instrumentos de medición de la satisfacción de |

|               |   |
|---------------|---|
| del programa. | <p>beneficiarios (cuestionarios) y desarrollar políticas de levantamiento de información (encuestas) con periodicidad definida.</p> <p>Se recomienda la generación de encuestas de satisfacción sobre las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención en Mesas de Atención</li> <li>- Atención en Ventanillas y facilidad para uso de tarjetas bancarias</li> <li>- Acciones de Participación Comunitaria de los Gestores Voluntarios</li> <li>- Ejecución de Proyectos de Casas de Día</li> <li>- Bienes y Servicios ofrecidos en las FASI</li> </ul> |
|---------------|---|

### Contraloría Social

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| Los Gestores Voluntarios son actores activos del programa, ya que realizan, promueven o gestionan las acciones de protección social y participación comunitaria del programa. En este sentido, al ser nombrados como comités se vuelven, lo que coloquialmente se conoce como “juez y parte”. En la práctica es improbable que ellos mismos relaten en las Cédulas de Vigilancia una mala actuación de sí mismos. | 36) Se recomienda que los comités de contraloría social efectivamente se formen en las comunidades, con varios integrantes, preferentemente beneficiarios. |
| No existe contraloría social en el macroproceso de Casas de Día.  | 37) Se recomienda establecer comités de contraloría social en los proyectos de casas de día.   |

### Evaluación y Monitoreo

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| La MIR incluye conceptos a nivel de componentes y actividades que no tienen una correspondencia clara con el término de protección social y los fines que se buscan. Las actividades no están alineadas de forma directa a componentes y los indicadores sobre acciones de protección social tienen áreas de mejora | 38) Se recomienda definir con mayor claridad la estructura de la MIR para que tenga una correspondencia clara con las acciones que realiza el programa, también se recomienda mejorar los indicadores. |

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| para medir de mejor forma la eficacia del programa.   |  |
| El PPAM es un programa robusto, que además ha tenido cambios en sus definiciones básicas de Propósito y Fin, ya tuvo una evaluación de impacto, pero esta fue en el año 2009. | 39) Se recomienda realizar una nueva evaluación de impacto que incluya al menos dos tipos de apoyos, los apoyos económicos directos y las acciones de participación comunitaria de los Gestores Voluntarios, al menos en su modalidad de Grupos de Crecimiento |

### **Consideraciones sobre la migración del Programa de Pensión para Adultos Mayores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**

Desde nuestro punto de vista, cuatro son los factores más importantes a considerar sobre la posibilidad de que el programa migre al IMSS.

#### **Cobertura y atención prioritaria a grupos vulnerables**

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es operado por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Desarrollo Social, que al igual que en otros países se constituye como el principal responsable de atender a la población más vulnerable del país. La SEDESOL es una institución consolidada, con más de 20 años implementando programas sociales. Cuenta con un mandato claro en la Ley General de Desarrollo Social. Además, es cabeza de sector del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)

La SEDESOL cuenta con una cobertura de delegaciones en todo el país y una red que le permite llegar a cada una de las comunidades del país. El PPAM en específico cuenta con una estructura consolidada con más de 2000 promotores distribuidos en todo el país, apoyados con una distribución por estructura territorial bien definida y con sistemas de información que permiten el seguimiento de toda la cadena. En adición, el PPAM ha generado vínculos de coordinación con los gobiernos locales que le permiten operar de forma eficiente.

La infraestructura de SEDESOL le permite llevar el programa a comunidades rurales en donde otras instituciones de salud no llegan, y donde tampoco existe la posibilidad de llegar por medio de pagos con transferencia bancaria.

**En caso de que el programa migrara al IMSS, sería muy costoso y complejo que pudiera replicarse esta estructura. Los más perjudicados del cambio serían los segmentos de menores ingresos de la población que viven en localidades rurales dispersas.**

## **El enfoque de atención integral a los adultos mayores.**

Si bien es cierto, que el programa tiene diversas áreas de mejora en cuanto a las acciones de protección social, bajo el auspicio del SEDESOL es más probable que se consolide una política integral de apoyo a los adultos mayores conformada por diversos mecanismos de protección social, cuya finalidad sea elevar la calidad de vida de ese segmento de la población. En SEDESOL pueden articularse apoyos de infraestructura social básica, comedores comunitarios, apoyos económicos para proyectos productivos, mejoramiento de vivienda, entre otros, que sean en beneficio de los adultos mayores.

Por otra parte, la SEDESOL al ser cabeza de sector, puede promover por medio del INAPAM diversos apoyos de protección social con los sectores social y privado, que beneficien a los adultos mayores.

La SEDESOL, al ser una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, puede coordinarse con la Secretaría de Salud para promover esquemas integrales en seguridad social que incorporen tanto salud como ingreso y protección social.

**En caso de que el programa migrara al IMSS, es institucionalmente más complejo que pudieran presentarse esquemas de atención integral a los adultos mayores. Incluso sería complejo que, dada lo expuesto en la iniciativa de ley, pudieran mantenerse las acciones de protección social, principalmente la Red Social.**

## **La seguridad social como un derecho**

El programa contribuye directamente al objetivo sectorial de dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia. Bajo el enfoque de pobreza multidimensional, la seguridad social es un derecho social que el estado mexicano debe tratar de asegurar. Es así que el PPAM es de carácter universal pues no está restringido a un grupo socioeconómico específico o limitado a un umbral de pobreza. En este sentido, el programa es más amplio que los casos de Chile o Brasil, por mencionar algunos.

El PPAM se vincula con el IMSS, el ISSSTE y PEMEX para asegurar que los beneficiarios no reciban una pensión de tipo contributiva. En Brasil, es el Instituto Nacional de Seguridad Social el que ejecuta el programa, lo hace con el fin también de asegurar que los apoyos no se dupliquen; sin embargo, esto no es necesario en México, puesto que existen convenios de colaboración entre las instituciones. Ciertamente existen oportunidades de mejora para lograr una coordinación más efectiva y que incluso se puedan concentrar en un único padrón de pensionarias toda la información existente; pero esto no es un impedimento que limite o baje la eficacia del programa. Los sistemas de información actuales permiten que se pueda tener un padrón único de beneficiarios/pensionarios.

**No existen actualmente impedimentos para asegurar que se cubra el derecho a la seguridad social de los adultos mayores por medio del PPAM.**

### **Financiamiento**

El PPAM, al igual que otros esquemas similares en otros países, es financiado con recursos presupuestales, para el pago de pensiones no contributivas o apoyos económicos. La propuesta de ley prevé que en adición a los recursos públicos para financiar a los actuales adultos mayores, se genere un fideicomiso para financiar a la población que a partir del año de publicación de la ley cuente con 18 años. En principio, dados los planteamientos de la ley el esquema propuesta genera una mayor certeza sobre el financiamiento del pago de las pensiones no contributivas. Esto mejoraría notablemente la situación actual del PPAM, que incluso, por ejemplo, este año tuvo una reducción de tres mil millones de pesos con respecto a lo propuesto en el proyecto de presupuesto.

No obstante, el IMSS es una institución que ya posee una presión financiera por la demanda creciente de servicios de salud y por los gastos correspondiente a la nómina de su régimen de jubilaciones y pensiones.<sup>4</sup> Desde nuestro punto de vista, la sostenibilidad de los apoyos requiere de una situación financiera menos riesgosa y que asegure los fondos necesarios para su funcionamiento, el IMSS enfrenta todavía importantes riesgos financieros que podrían impedirle la ampliación de su objeto.

**No es recomendable que el PPAM sea operado por una institución con problemas financieros como es el IMSS.**

**Ante lo anteriormente expuesto, se recomienda mantener el PPAM como un programa de subsidio del Poder Ejecutivo Federal.**

---

<sup>4</sup> Mayor información sobre estos temas se encuentra disponible en la siguiente página electrónica: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20142015/21-InformeCompleto.pdf> (consultado el 3 de diciembre de 2015).

## Acrónimos

|         |   |
|---------|---|
| BANSEFI | Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (institución liquidadora)  |
| CEPAL   | Comisión Económica para América Latina  |
| CLUNI   | Clave Única de Inscripción del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil                                      |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  |
| CUIS    | Cuestionario Único de Información Socioeconómica  |
| DGAGP   | Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios   |
| DGEMPS  | Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales   |
| DGGPB   | Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios   |
| DGS     | Dirección General de Seguimiento  |
| DIF     | Desarrollo Integral de la Familia   |
| DIO     | Dirección de Implementación Operativa de la Dirección General Adjunta de Implementación, Seguimiento y Control de Padrones. |
| DPT     | Dirección de Planeación Táctica de la Dirección General Adjunta de Control de Programas de Atención a Grupos Prioritarios   |
| EED     | Evaluación Específica de Desempeño  |
| ENADIS  | Encuesta Nacional sobre Discriminación en México  |
| ENIGH   | Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares   |
| FASI    | Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales  |
| IMSS    | Instituto Mexicano del Seguro Social  |
| INAPAM  | Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores  |
| INEA    | Instituto Nacional para la Educación de los Adultos   |
| INEGI   | Instituto Nacional de Estadística y Geografía,  |
| ISSSTE  | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  |
| MIR     | Matriz de Indicadores para Resultados   |
| MOSERED | Módulo de Seguimiento de la Red Social  |
| NIP     | Número de Identificación Personal para uso del cajero de institución bancaria   |
| OSC     | Organización de la sociedad civil   |
| PAE     | Programa Anual de Evaluación  |
| PAJA    | Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas   |
| PASH    | Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda  |
| PEMEX   | Petróleos Mexicanos   |
| PET     | Programa de Empleo Temporal   |
| POA     | Programa Operativo Anual  |
| PPAM    | Programa de Pensión para Adultos Mayores  |
| PUB     | Padrón Único de Beneficiarios   |
| RAM     | Responsable de Atención en Mesas  |
| RAV     | Responsable de Atención en Ventanilla   |
| ROP     | Reglas de Operación   |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social   |



---

|          |  |
|----------|--|
| SFP      | Secretaría de Función Pública                          |
| SHCP     | Secretaría de Hacienda y Crédito Público               |
| SIAFF    | Sistema Integral de Administración Financiera Federal  |
| SIIPSO   | Sistema Integral de Información de Programas Sociales  |
| TELECOMM | Telecomunicaciones de México (institución liquidadora) |
| TPV      | Terminal punto de venta                                |
| UAEM     | Universidad Autónoma del Estado de México              |

## 2. Índice

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 1.     | Resumen Ejecutivo .....   | 2   |
| 2.     | Índice .....  | 23  |
| 3.     | Introducción .....  | 26  |
| 4.     | Metodología y Diagnóstico .....   | 29  |
| 4.1.   | El Programa y el problema público .....   | 29  |
| 4.2.   | Metodología.....  | 40  |
| 4.2.1. | Proceso de Investigación .....  | 42  |
| 4.2.2. | Selección de las Entidades en las que se realizaron los estudios de caso .....                    | 46  |
| 4.2.3. | Entrevistas, grupos focales y unidades de observación .....                                       | 48  |
| 4.3.   | Diagnóstico.....  | 50  |
| 4.3.1. | Los actores del programa.....   | 50  |
| 4.3.2. | Identificación y Descripción General de Procesos Sustantivos.....                                 | 57  |
| 4.2.4. | Valoración de los Procesos Sustantivos.....   | 66  |
| 4.     | Otros antecedentes sobre los procesos .....   | 70  |
| 5.     | Descripción y análisis de los procesos operativos del programa .....                              | 73  |
| 5.1.   | Proceso A. Planeación .....   | 74  |
|        | Subproceso de Planeación Estratégica.....   | 74  |
|        | Subproceso de Planeación Táctica y Microplaneación.....   | 78  |
| 5.2.   | Proceso B. Difusión.....  | 80  |
| 5.3.   | Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios .....                                | 82  |
|        | Mesas de Atención.....  | 83  |
|        | Proceso 1.1.1. Organización y convocatoria a la Mesa de Atención .....                            | 84  |
|        | Proceso 1.1.2. Identificación e incorporación de beneficiarios .....                              | 87  |
|        | Proceso 1.1.3. Confronta y aceptación de beneficiarios .....                                      | 90  |
|        | Proceso 1.1.4. Entrega de apoyos en efectivo .....  | 93  |
|        | Atención en Ventanilla .....  | 98  |
|        | Proceso 1.2.1. Incorporación de beneficiarios en ventanilla .....                                 | 99  |
|        | Proceso 1.2.2. Entrega de apoyos a través de institución bancaria y Prueba de Supervivencia ..... | 103 |
| 5.4.   | Macroproceso 2. Formación y mantenimiento de la Red Social .....                                  | 109 |
|        | Proceso 2.1. Organización y convocatoria a Asamblea para elegir al Gestor Voluntario .            | 109 |
|        | Proceso 2.2. Elección y registro del Gestor Voluntario .....                                      | 111 |
|        | Proceso 2.3. Capacitación de Gestor Voluntario .....  | 114 |

|   |     |
|---|-----|
| Proceso 2.4. Acciones y seguimiento del Gestor Voluntario.....  | 116 |
| 5.5. Macroproceso 3 - Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día .....                | 121 |
| Proceso 3.1. Difusión con Organizaciones de las Sociedad Civil e Instituciones.....                         | 122 |
| Proceso 3.2. Recepción de Solicitudes para apoyos de Casas de Día.....                                      | 124 |
| Proceso 3.3. Validación Técnico-Normativa y Social y Aprobación .....                                       | 126 |
| Proceso 3.4. Ejecución de Proyecto.....   | 128 |
| 5.6. Macroproceso 4 – Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI) .....  | 132 |
| Proceso 4.1 Mesa de Coordinación (Planeación).....  | 132 |
| Proceso 4.2 Programación de la Feria .....  | 134 |
| Proceso 4.3 Realización de la Feria .....   | 136 |
| Proceso 4.4 Comprobación y retroalimentación .....  | 138 |
| 5.7. Proceso C. Actualización de Padrón .....   | 141 |
| 5.8. Proceso D. Seguimiento.....  | 143 |
| 5.9. Proceso E. Contraloría Social .....  | 145 |
| 5.10. Proceso F. Evaluación y Monitoreo .....   | 148 |
| 6. Tema II. Hallazgos y resultados .....  | 153 |
| 6.1. Proceso A. Planeación.....   | 153 |
| 6.2. Proceso B. Difusión.....   | 155 |
| 6.3. Macroproceso 1. Apoyos económicos directos .....   | 156 |
| 6.4. Macroproceso 2. Formación de la Red Social .....   | 163 |
| 6.5. Macroproceso 3. Promoción de Acciones para la Protección Social (casas de día) .....                   | 167 |
| 6.6. Macroproceso 4. – Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI) ..... | 170 |
| 6.7. Proceso C. Actualización del Padrón .....  | 172 |
| 6.7. Proceso D. Seguimiento y Satisfacción de Beneficiarios.....  | 172 |
| 6.8. Proceso E. Contraloría Social .....  | 173 |
| 6.8. Proceso F. Evaluación y Monitoreo .....  | 174 |
| 6.9. Buenas Prácticas .....   | 175 |
| 7. Tema III. Conclusiones y recomendaciones.....  | 177 |
| Referencias.....  | 187 |
| 8. Estudios de Caso: descripciones en profundidad y análisis .....  | 191 |
| 8.1. Estudio de Caso del Estado de México .....   | 191 |
| 8.2. Estudio de Caso del Estado de Coahuila .....   | 211 |

|   |     |
|---|-----|
| 8.3. Estudio de Caso del Estado de Oaxaca .....   | 231 |
| 8.4. Estudio de Caso del Estado de Nayarit .....  | 250 |
| 9. Bitácora de Trabajo y Bases de Datos .....   | 263 |
| 10. Instrumentos de recolección de información diseñados por el evaluador .....   | 270 |
|   |     |
| ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA .....   | 284 |
| ANEXO II. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD .....   | 287 |
| ANEXO III. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS .....   | 290 |
| ANEXO IV. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) .....  | 292 |
| ANEXO V. RECOMENDACIONES .....  | 294 |
| ANEXO VI. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN .....   | 302 |
| ANEXO VII. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE PAGO DE LOS APOYOS ECONÓMICOS Y NECESIDADES DE ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES ..... | 319 |
| ANEXO VIII. CONSIDERACIONES SOBRE LA MIGRACIÓN DEL PROGRAMA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .....                     | 328 |

### 3. Introducción

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) realiza la presente evaluación de conformidad con el numeral 27 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2015 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (PAE), el cual indica que la SEDESOL, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), realizará la Evaluación de Procesos del Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) con base en el Modelo de Términos de Referencia que establezca el consejo. La evaluación fue coordinada y contratada por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) y contó con la colaboración constante de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, que es la unidad responsable del programa.

En términos generales, la evaluación de procesos consiste en el análisis de la estructura lógica de una política pública, valorando cómo opera en la realidad el diseño operativo planteado. La evaluación analiza la organización del programa, identifica los procesos, valorando la suficiencia de recursos, la oportunidad y la articulación de las acciones, así como la pertinencia de las mismas en el contexto en el que ocurren. La información de la evaluación de procesos del PPAM proviene de la revisión de documentos normativos, manuales de organización y procedimientos (MOP), guías operativas, informes y reportes, así como de entrevistas semiestructuradas y grupos focales con diversos funcionarios y otros agentes ligados al programa, además de observación directa de algunos procesos operativos en cuatro entidades del país.

La evaluación de procesos es una herramienta que ayuda a identificar carencias en la normatividad, retrasos en la operación, falta de comunicación, excesiva burocracia, actividades obsoletas y otro tipo de elementos que pueden estar obstaculizando el logro de las metas y objetivos del programa. Igualmente, por la naturaleza cualitativa de la misma y al tomar varios estudios de caso, la evaluación de procesos puede identificar mejores prácticas que algunas unidades administrativas locales estén realizando y que puedan extenderse a nivel nacional. Por lo anterior, la evaluación de procesos contribuye directamente a la mejora continua de un programa, pues aporta observaciones y recomendaciones puntuales que pueden implementarse en un corto plazo.

El Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es operado por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, que es la subsecretaría con el mayor presupuesto de la SEDESOL. La DGAGP tiene a su cargo, además del PAM, la coordinación del Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

El propósito del PAM es “las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social”, mientras que sus componentes son 1) Apoyos económicos directos otorgados, y 2) Acciones de Protección social

y Participación Comunitaria realizadas. El primer componente incluye la entrega de apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales (\$580.00) y el apoyo económico de pago de marcha por única ocasión (\$1,160.00). El segundo componente está integrado por tres modalidades, la primera corresponde a los apoyos para la incorporación de los beneficiarios al Sistema Financiero Nacional (hasta por \$300.00), así como para el mantenimiento y administración de las mismas (hasta por \$85.00), la segunda modalidad comprende las acciones para aminorar el deterioro de la salud, física y mental por medio de la Red Social de Gestores Voluntarios y, finalmente, la tercera agrupa a las acciones para la protección social, tales como apoyos para rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día y la realización de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI), entre otras. La evaluación analiza los procesos encaminados a la ejecución de ambos componentes, concentrándose en los apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales, la conformación de la Red Social y los apoyos económicos para Casas de Día. En la sección de Metodología y Diagnóstico se explican las razones de la priorización de la evaluación.

Los objetivos de la evaluación son los siguientes:

### **Objetivo general**

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y los objetivos del Programa, así como hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

### **Objetivos específicos**

- Describir la gestión operativa del programa mediante sus procesos en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Valorar la idoneidad de los procesos en los que se interactúa con los beneficiarios del programa PAM, dadas las características socioeconómicas y de salud de los mismos, así como generar recomendaciones que permitan que, aún en estas circunstancias, la población potencial juegue un papel protagónico en la planeación y operación de las actividades que desarrolla el programa.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo, haciendo especial énfasis en los mecanismos para el pago de los apoyos económicos.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro de los objetivos del programa.

- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

La evaluación sigue el orden de presentación contenido en los términos de referencia, por lo que inicia con el resumen ejecutivo, siguiendo con el índice del documento y la introducción. El cuarto capítulo corresponde a la metodología y diagnóstico global del programa, en este apartado se realiza la distinción de los procesos identificados en el programa. El quinto capítulo realiza la descripción y análisis de los procesos operativos del programa. Posteriormente, en el sexto capítulo se presentan los hallazgos y resultados. Finaliza el documento en su parte central con conclusiones y recomendaciones.

La evaluación presenta como numeral ocho los estudios de caso realizados, en los cuales se relata cómo opera el programa en las entidades de Estado de México, Coahuila, Oaxaca y Nayarit; en seguida se presenta la bitácora de trabajo y los instrumentos de recolección utilizados. Los siguientes anexos presentan información del programa (ANEXO I), propuestas de modificación a la normatividad (ANEXO II), ficha de identificación y equivalencia de procesos (ANEXO III), Análisis FODA (ANEXO IV) y recomendaciones (ANEXO V). También se presentan 3 anexos con contenido solicitado que expanden los términos de referencia del CONEVAL y que son de interés de la unidad responsable. El ANEXO VI presenta el análisis sobre la pertinencia de los indicadores existentes en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del año fiscal 2015, proponiendo agregar indicadores relativos a la operación del programa. El Anexo VII contiene una valoración de los mecanismos de pago existentes, incluyendo una descripción de las principales opiniones que están manifestando los operadores y beneficiarios sobre los mecanismos de pago. Finalmente, el Anexo VIII incluye un análisis sobre las implicaciones que tendría la aprobación de la Ley de Pensión Universal, que actualmente está en discusión en la Cámara de Senadores, la cual establece un ingreso mínimo de sobrevivencia para los adultos mayores. Esta ley modificaría sustantivamente la operación del programa, el cual incluso pasaría a ser administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

## 4. Metodología y Diagnóstico

### 4.1. El Programa y el problema público

#### Antecedentes del Programa

De acuerdo a la memoria institucional elaborada al finalizar la administración 2007-2012, el PPAM tiene su primer antecedente en 2003, con la firma del “Acuerdo Nacional para el Campo, por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y la Seguridad Alimentaria” entre el gobierno federal y 34 organizaciones campesinas, sociales y de productores. En este acuerdo se definió que la SEDESOL fungiría como encargada de operar el programa para apoyar a los adultos mayores en condiciones de mayor vulnerabilidad. Bajo este contexto, se publicaron las reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 2003.<sup>5</sup>

En 2007 se creó el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales con el objetivo general de mejora de las condiciones de vida de este grupo de población. Se definió otorgar una pensión no contributiva a los adultos mayores residentes en localidades de hasta 2,500 habitantes. En 2008 se amplió la cobertura para la atención de los AM en localidades de hasta 20,000 habitantes, posteriormente en 2009 ya con el nombre de “Programa 70 y más”, se extendió la cobertura de atención de los adultos mayores en localidades de hasta 30,000 habitantes, el objetivo general fue el abatimiento del rezago social. En este año se incorporó el apoyo por pago de marcha que se entrega por única ocasión al representante del adulto mayor como apoyo a los gastos en que incurre la familia debido al fallecimiento del beneficiario. Más adelante, en 2012, se implementó la cobertura nacional y se incorporó el criterio de que los beneficiarios no reciban ingresos por concepto de jubilación y pensión de tipo contributivo.

Ya con la nueva administración federal, en 2013 el programa cambia de nombre a “Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM)”, y se reduce la edad de incorporación de beneficiarios quedando en personas de 65 años o mayores que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo o que ésta sea menor a 1,092 pesos.

Desde entonces, el programa se mantiene sin mayores cambios el diseño del programa en términos de definiciones de población objetivo, cobertura y componentes. No obstante, cabe señalar que en 2015 se realizaron ajustes en la definición de Fin y Propósito, para alinear con claridad al programa al objetivo sectorial de “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”. El Fin y el Propósito del PAM son:

---

<sup>5</sup> SEDESOL/Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (2012). “Memoria del Programa 70 y más. 2007-2012. Noviembre 2012.

**Fin:** “Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo”.

**Propósito:** “Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social”.<sup>6</sup>

### **El Programa y su población objetivo**

El Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es un programa de modalidad ‘S’ (Sujeto a Reglas de Operación) y clave presupuestal 176 operado de manera centralizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal, por lo que es considerado como un programa federal de desarrollo social, al alinearse a la atención de derechos sociales o a alguna de las dimensiones de la pobreza.<sup>7</sup>

La población objetivo del PPAM está definida como “[p]ersonas de 65 años de edad en adelante mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo”,<sup>8</sup> y tiene un carácter de universal, es decir, todas las personas que tengan estas características podrán ser beneficiarios del PPAM. Por este carácter de universal, la población potencial del programa es igual a la población objetivo.

### **El problema público y sus componentes**

Como todo programa federal de desarrollo social, el PPAM atiende un problema público identificado que afecta a un sector de la población específico. De acuerdo con el Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, el problema público que atiende el PPAM se

---

<sup>6</sup> Los resúmenes narrativos de la MIR en 2014 eran: Fin: “Contribuir a la creación de una sociedad igualitaria con acceso irrestricto al bienestar social y al pleno uso de los derechos de todas las personas, mediante la entrega de apoyos económicos y de seguridad social a personas de 65 años o más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo”. Propósito: “Los Adultos Mayores de 65 años en adelante que no reciben pago mensual superior a 1,092.0 pesos, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva, aseguran un ingreso mínimos mediante apoyos económicos y mitigan su deterioro físico y mental a través de apoyos de participación y protección social.”

<sup>7</sup> De acuerdo con el Programa Anual de Evaluación 2015, se le denomina “Programa federal de desarrollo social [...] a los programas presupuestarios de modalidad ‘S’ y ‘U’ implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineado con alguno de los derechos sociales o con alguna de las dimensiones de la pobreza, señalados en los artículos 6 y 36, respectivamente, de la [Ley General de Desarrollo Social]”.

<sup>8</sup> Reglas de operación para el ejercicio fiscal 2015 del PPAM, pág. 4.

define como “Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad”. Asimismo, de acuerdo con el mismo documento, “[l]a vulnerabilidad de las personas adultas mayores se refleja en mayor dependencia económica y funcional de familiares o terceros, lo cual es un factor que les resta autonomía y podría generar una situación en la que las personas adultas mayores sean considerados una “carga para la familia””.<sup>9</sup>

Muestra de lo anterior es que poco más de 61% de las personas adultas mayores depende de un familiar o de otra persona para mantenerse económicamente; situación que se acentúa más si sólo se consideran a las mujeres adultas mayores (75.6%),<sup>10</sup> y que se acentuaría aún más si se considera solo a las personas adultas mayores que no cuenten con pensión o jubilación. Además, 6.4% aproximadamente de las personas adultas mayores presenta limitaciones para moverse o caminar; de este conjunto de personas, 41.3% indica que su limitación es consecuencia de su avanzada edad.<sup>11</sup>

Lo anterior se presenta en un contexto de transición demográfica en México, el cual es caracterizado por un aumento mayor de la población adulta mayor en comparación con otro grupo etario; es decir, la pirámide poblacional de México está cambiando al disminuirse la tasa de natalidad por pareja y el aumento de la esperanza de vida de la población en general. En este sentido, “entre las personas adultas mayores del medio rural, la población de hombres sin pensión ni jubilación aumentó de 66.1 a 85.9 por ciento, mientras que las mujeres en igual condición pasaron de 77.2 a 94.5 por ciento”,<sup>12</sup> situación que abona a la vulnerabilidad de este grupo poblacional.

En términos sintéticos la SEDESOL definió un árbol de problemas con dos causas directas y cinco causas indirectas:

- Bajos ingresos, que se derivan de:
  - Bajos ingresos laborales
  - Escasa y desigual cobertura de los sistemas de pensiones y jubilación contributivos
- Acelerado deterioro de la salud, que se derivan de:
  - Un limitado acceso a servicios de salud.
  - Un deterioro natural de la salud e inapropiada cultura de la prevención.
  - Una red de apoyo social y familiar insuficiente.<sup>13</sup>

Igualmente, en términos sintéticos, la SEDESOL identificó cuatro efectos generados por el problema público:

- Condiciones adversas en el bienestar económico del hogar.

<sup>9</sup> SEDESOL (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, pág. 29.

<sup>10</sup> INEGI (2010). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS).

<sup>11</sup> *Ibid.*

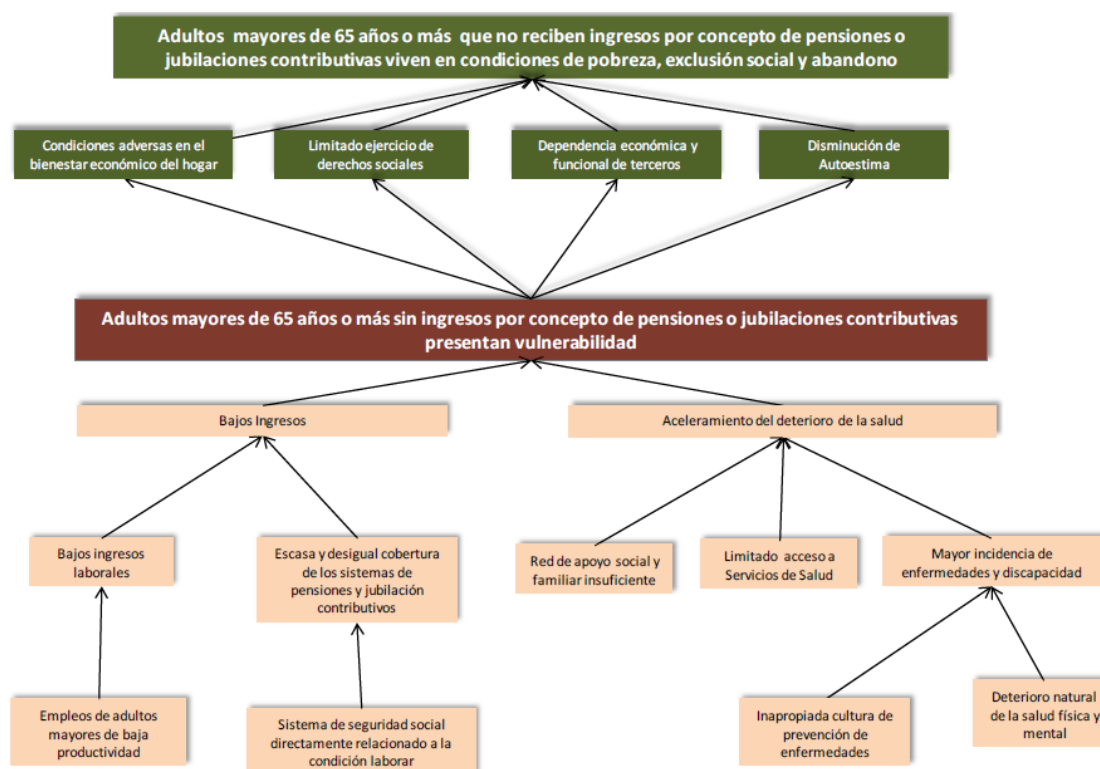
<sup>12</sup> SEDESOL (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, pág. 33.

<sup>13</sup> *Ibid.*, págs. 13-25.

- Limitado ejercicio de derechos sociales.
- Dependencia económica y funcional de terceros.
- Disminución de autoestima.<sup>14</sup>

La siguiente figura presenta el árbol de problemas completo.

**Figura 4.1. Árbol del Problema del PPAM.**



Fuente: SEDESOL (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, pág. 12.

Siguiendo la lógica de las causales del problema público, que tiene dos causas, el PPAM ha definido su actuación bajo dos componentes (bienes o servicios entregados a la población objetivo):

1. Apoyos Económicos Directos.
2. Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria.

El primer componente tiene dos subcomponentes:

- a) Apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales por un monto de \$580.00. Son el núcleo del programa y se entregan a todas las personas adultas mayores en el padrón activo de beneficiarios, es decir, que cumplan los requisitos del programa, así como que hayan demostrado su supervivencia para mantenerse precisamente como activos.

<sup>14</sup> *Ibid*, págs. 26-31.

- b) Apoyos económicos por pago de marcha por un monto de \$1,160.00. Este apoyo se otorga por única ocasión al representante que haya designado el adulto mayor una vez que éste ha fallecido.

El segundo componente está dividido en tres subcomponentes:

- a) Apoyos para la inclusión financiera. Estos son apoyos para que los beneficiarios que residan en localidades desde las cuales puedan incorporarse al Sistema Financiero Nacional; los apoyos pueden ser para dos conceptos, para la apertura de cuenta – que incluye el otorgamiento de la tarjeta electrónica asociada a la cuenta bancaria en la que recibirá los apoyos económicos directos – y para el mantenimiento y administración de la cuenta bancaria. Para el primer concepto el monto de apoyo máximo es de \$300.00 y para el segundo es de \$85.00.
- b) Acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental. Son acciones que realizan los Gestores Voluntarios que se han formalizado en la Red Social del programa.<sup>15</sup> La formalización consiste en el proceso mediante el cual la SEDESOL capacita y da seguimiento a los Gestores Voluntarios para que ejecuten técnicas de participación, tales como Grupos de Crecimiento, Campañas de Orientación Social y Jornadas y Sesiones Informativas con los adultos mayores. Cabe recalcar que este tipo de acciones se realizan en las localidades en donde se ha formalizado un gestor voluntario.

Respecto a la compensación económica que los Gestores Voluntarios reciben, las reglas de operación del PPAM establecen que se les podrá proporcionar una compensación de \$550.00 M.N. mensuales, sujeta al registro del Acta de Elección, el comprobante de asistencia al Taller Módulo I y la ficha de registro y formalización de parte de la Delegación de la SEDESOL correspondiente, así como el reporte de sus actividades mensuales en el Portal Web de la Red Social. Dicha compensación se entregará de manera bimestral.

- c) Acciones para la protección social. El grupo de acciones en este subcomponente son varias; de acuerdo a las reglas de operación se incluyen la promoción del acceso a los servicios de salud (Seguro Popular) y la promoción del cuidado de la salud del Adulto Mayor, que se realiza por medio de las FASI; el fomento a la capacitación de cuidadores de la población beneficiaria y la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día para la atención de la población de Adultos Mayores.

## **Presupuesto**

A partir de la información contenida en los Informes Trimestrales de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social se obtuvo información sobre el presupuesto aprobado, modificado y ejercido por el Programa 70 y más y por el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) en el periodo 2007-2015, cabe precisar que para el año 2015 aún no se cuenta con el dato definitivo del presupuesto ejercido:

---

<sup>15</sup> Los Gestores Voluntarios son personas elegidas por las y los beneficiarios de su localidad mediante una Asamblea Comunitaria, para realizar las Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria. Por otra parte, la Red Social se refiere al conjunto de Promotores, Gestores Voluntarios y Facilitadores Voluntarios de las comunidades que tienen como objetivo realizar las Acciones de Promoción y Participación Social con los beneficiarios.

**Cuadro 4.1. Evolución del Presupuesto del PPAM 2007-2014 a pesos constantes**

| <b>Año</b> | <b>Presupuesto Aprobado</b> | <b>Presupuesto Modificado</b> | <b>Presupuesto Ejercido</b> |
|------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 2007       | \$7,374,662,322             | \$7,143,392,911               | \$7,143,392,911             |
| 2008       | \$11,129,937,018            | \$10,705,661,485              | \$10,703,416,641            |
| 2009       | \$14,045,018,123            | \$13,248,750,019              | \$13,225,299,018            |
| 2010       | \$13,408,014,494            | \$13,246,048,510              | \$13,224,556,814            |
| 2011       | \$13,150,250,120            | \$12,986,543,329              | \$12,945,165,316            |
| 2012       | \$17,891,574,387            | \$16,994,956,236              | \$16,828,599,969            |
| 2013       | \$23,810,370,755            | \$22,552,180,592              | \$22,519,213,584            |
| 2014       | \$37,174,143,157            | \$32,555,256,148              | \$32,535,887,976            |

Fuente: Elaboración propia utilizando como deflactor el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de la segunda quincena de diciembre de 2010, datos de Informes Trimestrales de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social

Como se aprecia, ha habido un notable incremento del presupuesto del PPAM en este periodo, principalmente por el aumento de la cobertura del programa que en 2007 sólo consideraba a localidades de hasta 2,500 habitantes y a adultos mayores de 70 años, mientras que a partir de 2012 cambió a un programa de cobertura nacional. En 2013 el presupuesto se incrementó todavía más para cubrir el cambio en la definición de la población objetivo al reducirse el umbral de edad de 70 a 65 años.

Por lo que respecta al año 2015, de acuerdo con el Tercer Informe Trimestral de este ejercicio fiscal, el presupuesto original del año fue de 42,515.6 millones de pesos; sin embargo, en el primer bimestre el programa sufrió una reducción líquida presupuestaria por 3,623.8 millones de pesos, con lo cual el presupuesto modificado quedó definido con un valor de 38,891.8 millones de pesos. Esta reducción se explica, de acuerdo al documento, por los recortes presupuestales dictados desde la SHCP, en el marco de la austeridad presupuestal derivada de la caída en los precios internacionales del petróleo. El presupuesto ejercido con corte al mes de septiembre de 2015 del PPAM es de 29,854.9 millones de pesos.

**Cuadro 4.2. Presupuesto Ejercido en 2014 por la DGAGP en el PPAM en la partida 43101 de Subsidios**

| Componente / Subcomponente *   | Concepto General de acuerdo a clasificación en la Cuenta Pública. | Total (millones de pesos) | Participación (%) |
|--|---|---------------------------|-------------------|
| Del Componente 1 / a) Apoyos económicos mensuales                                    | Pensión para adultos mayores                                      | 34,759.4                  | 99.08%            |
| Del Componente 2 / a) Apoyos para la inclusión financiera                            | Inclusión financiera (apertura de cuentas)                        | 193.2                     | 0.55%             |
|  | Mantenimiento de cuentas a nombre de beneficiarios                | 88.0                      | 0.25%             |
| Del Componente 2/ b) Acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental | Compensación económica a Gestores Voluntarios                     | 39.9                      | 0.11%             |
| Del Componente 2/ c) Acciones para la protección social.                             | Talleres, ferias y casas de día                                   | 2.3                       | 0.01%             |
| <b>Total</b>   |   | <b>35,082.80</b>          | <b>100.00%</b>    |

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social (2015). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014.

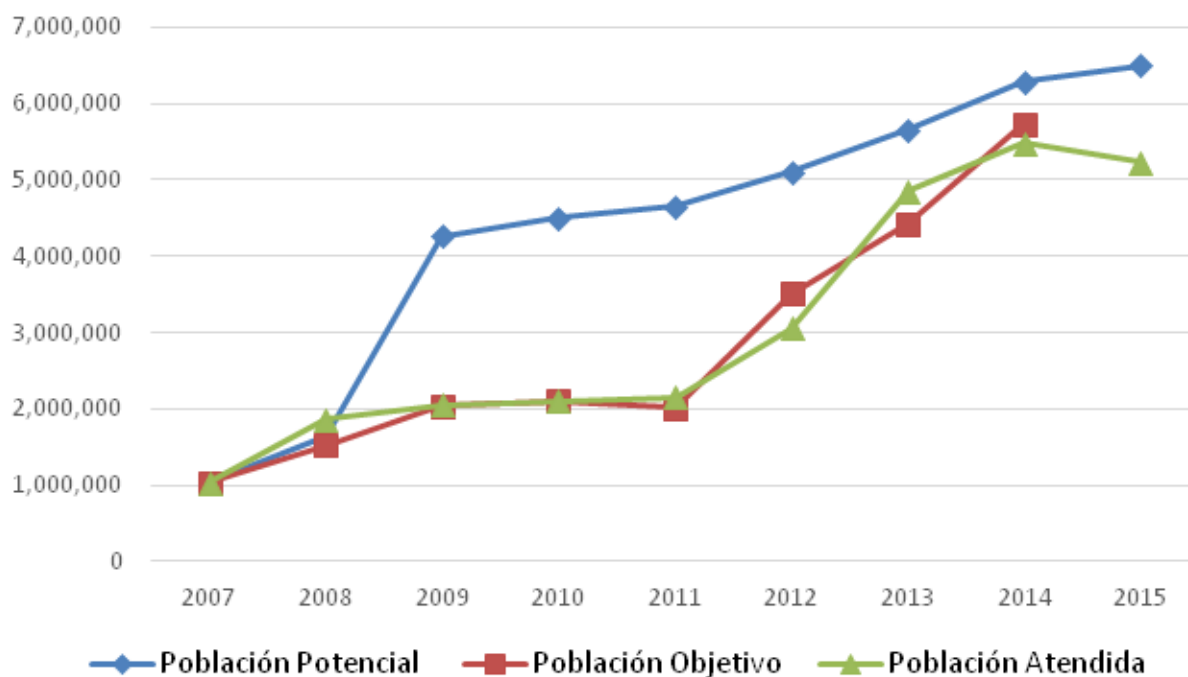
\* Categoría propia, no se incluye en la información de la Cuenta Pública el subcomponente por pago de marcha, es altamente probable que sea de una magnitud muy baja.

El presupuesto del programa está altamente concentrado en el primer componente al destinar el 99.08% de los recursos destinados a subsidios para el pago de los apoyos económicos mensuales a los adultos mayores. Si a eso se le suma el recurso destinado a la inclusión financiera, que son apoyos para la bancarización de los mismos apoyos económicos mensuales, el porcentaje asciende al 99.88%. El restante 0.12% se destina al pago a Gestores Voluntarios y otros apoyos para la protección social.

### **Cobertura**

Como ya se mencionó, el programa ha modificado sustantivamente sus límites de cobertura territorial con base en número de habitantes, así como de edad mínima. Esto repercutió en incrementos de gran magnitud en la población potencial y en la población objetivo. La población atendida también se ha incrementado sustancialmente en los años recientes, lo cual denota no tan solo la capacidad operativa del programa, sino también la rápida reacción de los potenciales beneficiarios por acudir a recibir su apoyo. La siguiente gráfica muestra los datos de cobertura en el periodo 2007-2015:

**Figura 4.2. Evolución de la cobertura del PPAM, 2007-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del documento "Análisis de cobertura 2007-2013" proporcionado por la DGAGP, la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 y el Tercer Informe Trimestral 2015 de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social

**Cuadro 4.3. Evolución de la cobertura del PPAM 2007-2015**

| Año  | Población Potencial | Población Objetivo | Población Atendida |
|------|---------------------|--------------------|--------------------|
| 2007 | 1,030,098           | 1,030,098          | 1,031,005          |
| 2008 | 1,653,989           | 1,520,374          | 1,863,945          |
| 2009 | 4,259,547           | 2,042,000          | 2,050,626          |
| 2010 | 4,502,562           | 2,105,305          | 2,105,306          |
| 2011 | 4,647,839           | 2,009,019          | 2,149,024          |
| 2012 | 5,106,217           | 3,504,142          | 3,056,819          |
| 2013 | 5,652,146           | 4,426,982          | 4,851,025          |
| 2014 | 6,289,174           | 5,727,077          | 5,487,664          |
| 2015 | 6,494,021           |                    | 5,226,563          |

Fuente: Elaboración propia a partir de información del documento "Análisis de cobertura 2007-2013" proporcionado por la DGAGP, la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 y el Tercer Informe Trimestral 2015 de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social

En 2014 el programa tuvo presencia en las 32 entidades federativas del país y en los 2,457 municipios, así como en 85,179 localidades. Es, sin duda, uno de los programas de mayor cobertura de la administración pública federal, en el año 2015 ha atendido a más de cinco millones de adultos mayores, cubriendo a un 88% de la población potencial. Algunas entidades han alcanzado una mayor cobertura de su población potencial, según se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4.4. Estimaciones de Población de Potencial y Población Atendida en el año 2015.**

| Estado              | Población Atendida | Población Potencial | Atendida / Potencial |
|---------------------|--------------------|---------------------|----------------------|
| AGUASCALIENTES      | 45,661             | 52,712              | 87%                  |
| BAJA CALIFORNIA     | 84,527             | 130,655             | 65%                  |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 21,650             | 27,152              | 80%                  |
| CAMPECHE            | 39,405             | 46,016              | 86%                  |
| CHIAPAS             | 248,754            | 262,905             | 95%                  |
| CHIHUAHUA           | 154,679            | 171,075             | 90%                  |
| COAHUILA            | 97,672             | 129,405             | 75%                  |
| COLIMA              | 33,607             | 35,737              | 94%                  |
| DISTRITO FEDERAL    | 430,035            | 539,806             | 80%                  |
| DURANGO             | 88,743             | 100,060             | 89%                  |
| GUANAJUATO          | 280,217            | 299,993             | 93%                  |
| GUERRERO            | 224,962            | 236,712             | 95%                  |
| HIDALGO             | 176,082            | 181,983             | 97%                  |
| JALISCO             | 342,135            | 412,038             | 83%                  |
| MEXICO              | 577,039            | 784,199             | 74%                  |
| MICHOACAN           | 291,500            | 300,528             | 97%                  |
| MORELOS             | 108,613            | 116,971             | 93%                  |
| NAYARIT             | 68,940             | 72,279              | 95%                  |
| NUEVO LEON          | 170,818            | 201,763             | 85%                  |
| OAXACA              | 296,051            | 300,592             | 98%                  |
| PUEBLA              | 321,397            | 355,410             | 90%                  |
| QUERETARO           | 78,784             | 89,760              | 88%                  |
| QUINTANA ROO        | 35,252             | 44,208              | 80%                  |
| SAN LUIS POTOSI     | 165,662            | 177,633             | 93%                  |
| SINALOA             | 152,987            | 161,437             | 95%                  |
| SONORA              | 121,789            | 131,118             | 93%                  |
| TABASCO             | 113,659            | 126,183             | 90%                  |
| TAMAULIPAS          | 150,145            | 180,012             | 83%                  |
| TLAXCALA            | 64,612             | 67,707              | 95%                  |
| VERACRUZ            | 523,816            | 534,214             | 98%                  |
| YUCATAN             | 104,914            | 113,800             | 92%                  |
| ZACATECAS           | 110,747            | 109,958             | 101%                 |
| Total               | 5,724,854          | 6,494,021           | 88%                  |

Fuente: DGAGP.

En los años recientes, la SEDESOL ha puesto gran empeño por fomentar el uso de mecanismos de pago electrónico para la entrega de los apoyos económicos. En el PPAM, la bancarización de los beneficiarios ha llegado al 53% durante 2015. El porcentaje de bancarización difiere sustancialmente entre estados y esto está correlacionado con el nivel de

penetración que ha tenido la banca en los municipios del país. A continuación, se muestra la estadística del programa.

**Cuadro 4.5. Distribución de Beneficiarios por medio de pago 2015.**

| Estado              | Beneficiarios | Beneficiarios Bancarizados | Beneficiarios No bancarizados | Porcentaje de Bancarización |
|---------------------|---------------|----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| AGUASCALIENTES      | 45,661        | 26,630                     | 19,031                        | 58%                         |
| BAJA CALIFORNIA     | 84,527        | 61,516                     | 23,011                        | 73%                         |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 21,650        | 12,341                     | 9,309                         | 57%                         |
| CAMPECHE            | 39,405        | 15,538                     | 23,867                        | 39%                         |
| CHIAPAS             | 248,754       | 86,403                     | 162,351                       | 35%                         |
| CHIHUAHUA           | 154,679       | 94,152                     | 60,527                        | 61%                         |
| COAHUILA            | 97,672        | 72,839                     | 24,833                        | 75%                         |
| COLIMA              | 33,607        | 19,733                     | 13,874                        | 59%                         |
| DISTRITO FEDERAL    | 430,035       | 421,938                    | 8,097                         | 98%                         |
| DURANGO             | 88,743        | 33,881                     | 54,862                        | 38%                         |
| GUANAJUATO          | 280,217       | 158,527                    | 121,690                       | 57%                         |
| GUERRERO            | 224,962       | 78,389                     | 146,573                       | 35%                         |
| HIDALGO             | 176,082       | 56,421                     | 119,661                       | 32%                         |
| JALISCO             | 342,135       | 303,674                    | 38,461                        | 89%                         |
| MEXICO              | 577,039       | 396,756                    | 180,283                       | 69%                         |
| MICHOACAN           | 291,500       | 124,590                    | 166,910                       | 43%                         |
| MORELOS             | 108,613       | 56,823                     | 51,790                        | 52%                         |
| NAYARIT             | 68,940        | 25,118                     | 43,822                        | 36%                         |
| NUEVO LEON          | 170,818       | 144,237                    | 26,581                        | 84%                         |
| OAXACA              | 296,051       | 52,118                     | 243,933                       | 18%                         |
| PUEBLA              | 321,397       | 111,633                    | 209,764                       | 35%                         |
| QUERETARO           | 78,784        | 29,465                     | 49,319                        | 37%                         |
| QUINTANA ROO        | 35,252        | 19,120                     | 16,132                        | 54%                         |
| SAN LUIS POTOSI     | 165,662       | 64,827                     | 100,835                       | 39%                         |
| SINALOA             | 152,987       | 69,894                     | 83,093                        | 46%                         |
| SONORA              | 121,789       | 70,847                     | 50,942                        | 58%                         |
| TABASCO             | 113,659       | 40,130                     | 73,529                        | 35%                         |
| TAMAULIPAS          | 150,145       | 95,920                     | 54,225                        | 64%                         |
| TLAXCALA            | 64,612        | 18,318                     | 46,294                        | 28%                         |
| VERACRUZ            | 523,816       | 215,444                    | 308,372                       | 41%                         |
| YUCATAN             | 104,914       | 46,506                     | 58,408                        | 44%                         |
| ZACATECAS           | 110,747       | 35,344                     | 75,403                        | 32%                         |
| Total               | 5,724,854     | 3,059,072                  | 2,665,782                     | 53%                         |

Fuente: DGAGP.

Por lo que respecta a los apoyos para la protección social y participación comunitaria, la cobertura es sumamente baja. En promedio solo el 12% de las localidades en donde hay presencia de adultos mayores beneficiarios cuenta con un Gestor Voluntario. Aun considerando que de acuerdo al documento rector de la Red Social, debe haber un mínimo de 50 personas en la localidad, la cobertura es baja. En Nuevo León, la proporción de localidades con gestor voluntario es de apenas 4%, mientras que en Chihuahua, Coahuila y Veracruz el indicador es del 7%. El número de casas de día apoyadas también es muy bajo en cada entidad, salvo el caso de Nayarit que cuenta con 21 casas apoyadas.

**Cuadro 4.6. Cobertura del PPAM de Red Social y Casas de Día**

| Entidad             | Localidades con acciones de Red Social | Localidades con adultos mayores en PPAM | Cobertura de localidades con acciones de Red Social (%) | Casas de Día Apoyadas |
|---------------------|--|---|---|-----------------------|
| AGUASCALIENTES      | 118                                    | 669                                     | 18%   | 1                     |
| BAJA CALIFORNIA     | 91                                     | 552                                     | 16%   | 3                     |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 88                                     | 400                                     | 22%   | 1                     |
| CAMPECHE            | 83                                     | 557                                     | 15%   | 1                     |
| CHIAPAS             | 672                                    | 7,036                                   | 10%   | 1                     |
| CHIHUAHUA           | 224                                    | 3,102                                   | 7%  | 7                     |
| COAHUILA            | 89                                     | 1,114                                   | 8%  | 1                     |
| COLIMA              | 101                                    | 250                                     | 40%   | 4                     |
| DISTRITO FEDERAL    | 34                                     | 187                                     | 18%   | 5                     |
| DURANGO             | 208                                    | 2,225                                   | 9%  | 2                     |
| GUANAJUATO          | 374                                    | 4,950                                   | 8%  | 1                     |
| GUERRERO            | 543                                    | 3,897                                   | 14%   | 0                     |
| HIDALGO             | 365                                    | 3,575                                   | 10%   | 3                     |
| JALISCO             | 356                                    | 5,093                                   | 7%  | 1                     |
| MEXICO              | 645                                    | 4,259                                   | 15%   | 6                     |
| MICHOACAN           | 585                                    | 5,228                                   | 11%   | 1                     |
| MORELOS             | 150                                    | 851                                     | 18%   | 2                     |
| NAYARIT             | 251                                    | 885                                     | 28%   | 21                    |
| NUEVO LEON          | 82                                     | 2044                                    | 4%  | 4                     |
| OAXACA              | 1,000                                  | 5,942                                   | 17%   | 2                     |
| PUEBLA              | 943                                    | 4,284                                   | 22%   | 1                     |
| QUERETARO           | 345                                    | 1,383                                   | 25%   | 2                     |
| QUINTANA ROO        | 103                                    | 370                                     | 28%   | 1                     |
| SAN LUIS POTOSI     | 629                                    | 3,889                                   | 16%   | 2                     |
| SINALOA             | 414                                    | 2,625                                   | 16%   | 2                     |
| SONORA              | 372                                    | 1,264                                   | 29%   |                       |
| TABASCO             | 276                                    | 1,818                                   | 15%   | 1                     |
| TAMAULIPAS          | 125                                    | 2,015                                   | 6%  | 3                     |

| Entidad   | Localidades con acciones de Red Social | Localidades con adultos mayores en PPAM | Cobertura de localidades con acciones de Red Social (%) | Casas de Día Apoyadas |
|-----------|--|---|---|-----------------------|
| TLAXCALA  | 128                                    | 525                                     | 24%   | 1                     |
| VERACRUZ  | 761                                    | 10,481                                  | 7%  | 2                     |
| YUCATAN   | 157                                    | 800                                     | 20%   |                       |
| ZACATECAS | 236                                    | 2,388                                   | 10%   |                       |
| Total     | 10,548                                 | 84,658                                  | 12%   |                       |

Fuente: DGAGP.

## 4.2. Metodología

La Evaluación de Procesos es un estudio predominantemente de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que resultan indispensables para que la gestión del programa genere los resultados comprometidos en su diseño. El enfoque cualitativo pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis.

16

La evaluación de procesos comprende la identificación de los procesos sustantivos de la organización para la consecución de su fin, en este caso del propósito del programa y el análisis de los mismos, mediante la valoración del encadenamiento lógico de acciones o tareas hacia la entrega de los productos intermedios o finales, procurando encontrar posibles problemas operativos, en particular de los llamados “cuellos de botella”, que son puntos del proceso que dilatan la producción de los bienes o servicios sin generar valor. En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño de México, las evaluaciones de proceso son importantes pues son el único mecanismo por medio del cual se conoce cómo es que operan los programas sociales en el terreno. Su orientación, por tanto, va más allá de la simple verificación del cumplimiento de manuales o guías, sino que comprende el análisis de los procesos de los programas mismos en el contexto social en el que se implementan. Pressman y Wildavsky señalan que la implementación puede concebirse como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas. Al respecto, refieren que las políticas implican teorías, ya sea que se declaren explícitamente o no, las políticas apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales las consecuencias futuras. Si hay x, sigue y.<sup>17</sup> El estudio de la implementación exige comprender el hecho de que secuencias de

<sup>16</sup> CONEVAL (2013), Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social, pag. 8.

<sup>17</sup> Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, D.F. pag. 55.

acontecimientos aparentemente sencillos dependen de cadenas complejas que ejercen una interacción recíproca.<sup>18</sup> En el mismo sentido Sabatier y Mazmanian señalan que el análisis de la implementación implica Identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso de implementación. Estos factores, de acuerdo a los autores, se pueden dividir en tres categorías: a) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto, 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación y 3) el efecto neto de las diversas variables políticas en el apoyo de los objetos estatutarios. En el primer rubro comprende los factores sobre cómo se está entendiendo o tratando el problema público desde su diseño, el segundo se refiere a los recursos y reglas que tiene la organización para llevar a cabo la política, mientras que el tercer rubro incluye a las condiciones socioeconómicas, atención de los medios, apoyo del público, actitudes y recursos de los ciudadanos, apoyo de las autoridades y compromiso y calidad del liderazgo de los funcionarios encargados.<sup>19</sup> El diseño metodológico de esta evaluación tiene esta connotación, es así que se identifican los factores externos que afectan positiva o negativamente el logro del programa y se analiza cómo se aterriza en la operación la forma en cómo se está tratando el problema público. Es decir, se estudia cómo el diseño de la política pública afecta la implementación del programa.

La forma más pertinente para analizar la implementación de los programas en el terreno es la realización de estudios de caso. Socorro Arzaluz hace hincapié en que el estudio de caso no es una técnica determinada, sino que es una forma de organizar datos sociales, sin perder el carácter unitario del objeto social que se está estudiando.<sup>20</sup> La realización de estudios de caso no conlleva una técnica exclusiva, pueden utilizarse varias herramientas de acopio de información tales como entrevistas, grupos focales, cuestionarios, historias personales, documentos, informes de casos hechos por otras personas, etcétera. El uso de una u otra herramienta depende de la naturaleza del fenómeno estudiado y del tipo de informantes al que se acude. En el estudio que nos conlleva, la unidad de análisis es el programa social en cuestión, tomando como eje de análisis a los procesos sustantivos que se llevan a cabo en los casos.

Para esta evaluación se entenderá como procesos a la ordenación específica de actividades, a lo largo del tiempo y el espacio, por medio de las cuales ciertos insumos permiten obtener un producto, servicio o resultado determinado. En este caso, los insumos son los recursos humanos, materiales, financieros, así como sistemas informáticos que tiene la SEDESOL para generar los apoyos, productos o servicios que tiene contemplado el programa social.

Un aspecto importante a resaltar es que el objetivo de la evaluación es valorar si la gestión y los procesos que incluye, cumplen y están orientados a cumplir con las metas y el objetivo del programa, es así que el énfasis no es al cumplimiento de los procedimientos, sino al de la

<sup>18</sup> *Ibid*, pag. 58.

<sup>19</sup> Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian (1993), *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. En Luis F. Aguilar Villanueva. La implementación de las Políticas. Miguel Angel Porrua, México, D.F.

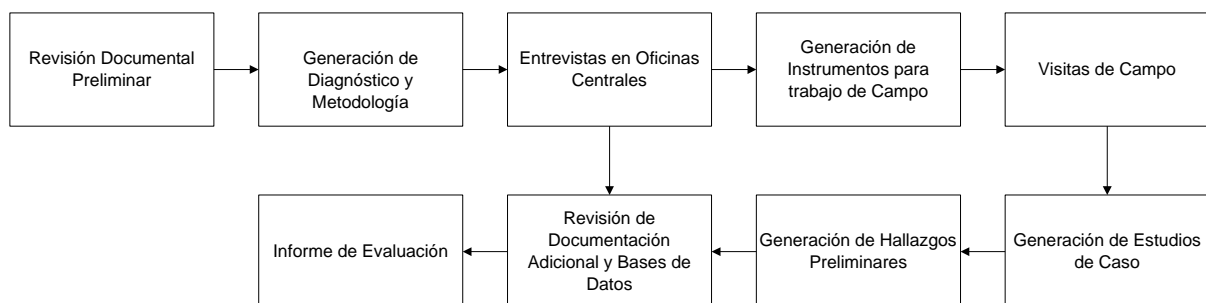
<sup>20</sup> Arzaluz Solano, Socorro (2005), “La utilización del estudio de caso en el análisis local”. *Región y Sociedad*, vol. XVII, núm. 32, enero-abril, 2005, pags.107-144.

valoración del encadenamiento de acciones hacia el logro del objetivo. Por lo anterior, los objetivos específicos contemplan la identificación de problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como la identificación de fortalezas y buenas prácticas que mejoren la capacidad de gestión.

#### 4.2.1. Proceso de Investigación

La evaluación siguió el proceso que se presenta en la siguiente figura.

**Figura 4.3. Proceso de Investigación.**



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se describen los elementos principales de cada paso.

##### Revisión Documental Preliminar

La Secretaría de Desarrollo Social proporcionó a la firma del contrato un disco con información relevante del programa que incluyó:

- 01 - Aspectos Susceptibles de Mejora 2014-2015
- 02 – Matriz de Indicadores para Resultados 2014 – 2015
- 03 – Fichas Técnicas de Indicadores
- 04 – Reglas de Operación 2013 – 2015
- 05 – Cambios relevantes a las reglas de operación 2013 – 2015
- 06 – Metodología para el cálculo de Población Potencial y Población Objetivo
- 07 – Cuantificación de Cobertura
- 08 – Informes Trimestrales de 2014 y 2015
- 09 – Diagnóstico del programa (2013) y Nota de actualización de la población potencial (2011)
- 10 – Evaluaciones Externas
- 11 – Manual de Procedimientos y Guías operativas
- 12 – Plan Anual de Trabajo y Calendario
- 13 – Planeación Estratégica
- 14 – Perfil Socioeconómico de Adultos Mayores
- 15 – Microplaneación
- 16 – Documentación relevante (lineamientos, memorias, estadística sobre apoyos otorgados)

### **Generación de Diagnóstico y Metodología**

Con base en la información se preparó por medio de un análisis de gabinete un diagnóstico preliminar y la propuesta metodológica que definió al grupo de funcionarios a entrevistar en oficinas centrales de la SEDESOL, así como a las entidades seleccionadas en las que se realizarían los estudios de caso. Más adelante se presenta la metodología utilizada para la selección.

### **Entrevistas en Oficinas Centrales**

Entre los días 10 y 20 de noviembre de 2015 se entrevistaron a funcionarios de oficinas centrales de la SEDESOL, tanto de la unidad responsable de la operación, como de otras áreas que intervienen en los procesos sustantivos. Para la realización de estas entrevistas se utilizó la guía temática de entrevista a profundidad que es anexa al Modelo de Términos de Referencia de CONEVAL.

Los funcionarios entrevistados corresponden a las siguientes áreas:

- Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios:
  - o Subdirección de Apoyo a la Planeación Estratégica
  - o Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria
  - o Dirección de Planeación Táctica
  - o Dirección de Vinculación y Concertación Social
  - o Dirección de Implementación Operativa
  - o Dirección de Padrones
- Dirección de Coordinación y Vinculación para el Desarrollo Social de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales
- Dirección de Soporte a Padrones de Beneficiarios de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios

A partir de estas entrevistas se solicitó y entregó información adicional sobre los procesos sustantivos del programa.

### **Generación de Instrumentos para trabajo de Campo**

Con base en la información proporcionada, principalmente de las guías operativas, se desarrollaron cinco instrumentos para generar entrevistas semiestructuradas o grupos focales con actores relevantes en el trabajo de campo. Las guías elaboradas fueron las siguientes:

- Guía para el Coordinador del Programa en la Delegación
- Guía para el Responsable de Red Social
- Guía para el Responsable de Casas de Día
- Guía para Promotores, Jefes de Sector y Personal de Ventanilla
- Guía para Gestor Voluntario
- Guía para Beneficiarios

Las guías no se establecieron con base en un puesto definido sino sobre las funciones que realmente ocupan y fueron definidas con base en la distinción de macroprocesos que se definió en el diagnóstico.

### **Visitas de Campo**

En esta fase se recurrió a técnicas cualitativas como entrevistas semi-estructuradas a profundidad, grupos focales y observación directa no participante. Las entrevistas fueron grabadas en audio en los casos en que se dio el consentimiento de los entrevistados, se registraron fotos y videos de respaldo y se recopilaron documentos utilizados localmente.

El objetivo de las visitas de campo fue conocer la operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores en cada una de las delegaciones seleccionadas, identificar problemas en la operación, así como mejores prácticas en los procesos sustantivos identificados.

De forma enunciativa, los aspectos a conocer fueron los siguientes:

- Conocimiento detallado de los procesos, identificando unidades o personas responsables de cada paso, así como insumos y productos que generan.
- Estructura de la Delegación que participa en el proceso, teniendo claridad del número de personas en cada área y el perfil que tienen.
- Recursos, insumos y productos generados.
- Sistemas informáticos que utilizan en el proceso.
- Formatos, guías o manuales para la operación.

Se investigó sobre el grado de integración de los procesos (entre ellos), y si se tiene alguna articulación con otros programas de la SEDESOL o con otros programas de dependencias federales o estatales. Igualmente se inquirió sobre la existencia de mecanismos formales o informales de coordinación con otras instancias de gobierno para la operación del programa, tales como gobiernos municipales, oficinas del DIF municipal o estatal, así como del INAPAM, entre otros.

A nivel de percepción se preguntó la opinión de los servidores públicos sobre la suficiencia de recursos, la normatividad vigente, las definiciones de la planeación o programación central, así como sobre las responsabilidades que recaen a nivel central. Se preguntó sobre si detectaban algún problema para la entrega oportuna de recursos (cuellos de botella) y si tienen alguna sugerencia de mejora. Asimismo, se preguntó a los beneficiarios si observaban problemas en los servicios que realizan (trámites) o en el proceso de entrega de los apoyos.

Como parte del plan de visita se indicó desde oficinas centrales al personal directivo de las delegaciones que se acompañaría al operativo de pago del siguiente día de la visita de acuerdo al calendario que ya estuviera previamente fijado. Asimismo, se solicitó acudir a al menos una ventanilla en la que los beneficiarios acuden a realizar trámites, así como a al menos una casa de día. La ventanilla y la casa de día fueron seleccionadas de acuerdo a las posibilidades logísticas en términos de tiempo y distancia.

Como parte de la estrategia de levantamiento de información se presentó un plan general de visita, el cual se proporcionó previamente a los responsables de la operación del programa en los estados. En todos los casos fue cubierto el plan, aunque cabe señalar que tuvo variantes en el orden dependiendo de la situación logística.

### **Plan General de Visita de Campo**

#### **- Miércoles 25 de noviembre**

##### **Objetivo del día: Conocer la operación del programa a nivel local**

1. Entrevista con Delegado, para introducción y autorización del ejercicio de evaluación, así como para conocer su opinión general (entrevista no obligatoria)
2. Entrevista con Coordinador operativo del Programa
3. Entrevista con Responsable de red social
4. Entrevista con Responsable de casas de día
5. Entrevista o Grupo focal con jefes de zona y promotores vinculados al Programa
6. Entrevista o Grupo focal con personal de ventanilla

#### **- Jueves 26 de noviembre:**

##### **Objetivo del día: Conocer cómo opera el programa en una comunidad menor a 30,000 habitantes, en específico durante la operación de mesa de atención y entrevistar al gestor social de la comunidad.**

- 1.- Entrevista a gestor social en la comunidad
2. – Entrevista, solo si es posible dada la operación, con el personal que está atendiendo a los adultos mayores
- 3.- Grupo focal o entrevistas a beneficiarios (de la fila o en un grupo que quiera participar)

#### **- Viernes 27 de noviembre:**

##### **Objetivo del día: Conocer una casa de día, conocer cómo fue su proceso, así como conocer la percepción de beneficiarios en una comunidad urbana.**

- 1.- Visita a casa de día, entrevista con el responsable de la casa y si es posible con quien haya elaborado el proyecto de la casa, así como con adultos mayores que asisten a la casa de día.
- 2 – Visita a la comunidad urbana en donde exista una atención en ventanilla, puede ser la misma comunidad en donde esté la casa de día. Se entrevistará allí al gestor social, si hubiera, así como a beneficiarios.

### **Generación de Hallazgos Preliminares**

Con base en la investigación de campo se realizó un análisis comparativo preliminar en la que se identificaron aquellos problemas que se detectaron con mayor frecuencia. Estos resultados fueron presentados a la DGEMPS y a la unidad responsable del programa. Para complementar el análisis se solicitó estadística adicional que permitió conocer si los problemas detectados fueron casuales o si corresponden a un patrón común.

### **Revisión de Documentos Adicionales y Bases de Datos**

La información adicional fue revisada y de forma conjunta con el análisis previo y los resultados de las entrevistas se generaron los análisis por proceso requeridos en la investigación. Adicionalmente se solicitaron estadísticas y bases de datos adicionales para analizar de forma cuantitativa la información. Las bases de datos analizadas fueron.

- Estadística bimestral de pagos en mesas de atención y bancarizados
- Estadística bimestral sobre pagos en pagos provisionales
- Estadística de apoyos de Casas de Días y Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales
- Base de Datos de Gestores Voluntarios

### **Informe de Evaluación**

La culminación de la evaluación corresponde a la elaboración del informe de resultados, el cual contiene la descripción y análisis de los procesos, hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

#### **4.2.2. Selección de las Entidades en las que se realizaron los estudios de caso**

La selección de entidades consideró la técnica de casos extremos o polares, mediante la cual se busca identificar si existen causas que determinan los resultados observados. La variable ancla para definir los casos extremos fue la de cobertura de población atendida sobre población potencial, la cual es uno de los indicadores a nivel de propósito de la MIR del programa. Con esta selección se determinó incluir dos entidades que estuvieran entre las ocho con mayor cobertura y dos de las ocho con menor cobertura.

El segundo criterio de selección fue el de incluir una entidad que fuera de un alto número de beneficiarios dentro de las entidades que de baja o alta cobertura. El tercer criterio fue que las entidades seleccionadas tuvieran un alto o un bajo índice de beneficiarios por promotor. Entidades con un alto número de beneficiarios por promotor indican que las cargas de trabajo son muy elevadas y probablemente eso perjudique los tiempos de atención, así como la calidad en la atención a los beneficiarios. Por el contrario, un indicador bajo implicaría una menor tensión por carga de trabajo. Se definió que las entidades seleccionadas fueran algunas que estuvieran entre las ocho con mayor indicador o las ocho con menor indicador. El cuarto criterio de selección fue el de incorporar a aquellas entidades que tuvieran un mayor número de casas de día, para así poder conocer con mayor detalle el funcionamiento de las entidades que han priorizado este tipo de acción. El quinto criterio fue que el grupo de entidades seleccionadas cubrieran las tres regiones del país, de acuerdo a los programas regionales vigentes de la Administración Pública Federal.

Finalmente, se tomaron también en cuenta las siguientes variables como referencia (no criterio de selección) para verificar la variabilidad de las entidades consideradas:

- Tasa de beneficiarios bancarizados con respecto a la población potencial en localidades mayores a 30,000 habitantes
- Porcentaje de localidades con red social con respecto a la totalidad de localidades con beneficiarios en el programa.

**Cuadro 4.7. Marco Analítico para la selección de entidades**

| Entidad             | Población Atendida / Población Potencial | Beneficiarios  | Beneficiarios por promotor | Casas de día | Región        | Beneficiarios Bancarizados / PP mayor a 30mil hab | Localidades con Red Social / Localidades PPAM |
|---------------------|--|----------------|----------------------------|--------------|---------------|---|---|
| ZACATECAS           | 101%                                     | 110,747        | 3,692                      |              | Centro        | 1.46  | 10%   |
| <b>OAXACA</b>       | <b>98%</b>                               | <b>296,051</b> | <b>5,805</b>               | <b>2</b>     | <b>Sur</b>    | <b>1.11</b>                                       | <b>17%</b>                                    |
| VERACRUZ            | 98%                                      | 523,816        | 3,254                      | 2            | Sur           | 1.16  | 7%  |
| MICHOACAN           | 97%                                      | 291,500        | 2,830                      | 1            | Centro        | 1.16  | 11%   |
| HIDALGO             | 97%                                      | 176,082        | 2,709                      | 3            | Centro        | 1.93  | 10%   |
| TLAXCALA            | 95%                                      | 64,612         | 2,154                      | 1            | Centro        | 1.25  | 24%   |
| <b>NAYARIT</b>      | <b>95%</b>                               | <b>68,940</b>  | <b>2,462</b>               | <b>21</b>    | <b>Centro</b> | <b>1.26</b>                                       | <b>28%</b>                                    |
| GUERRERO            | 95%                                      | 224,962        | 2,027                      | 0            | Sur           | 1.19  | 14%   |
| SINALOA             | 95%                                      | 152,987        | 3,558                      | 2            | Norte         | 0.97  | 16%   |
| CHIAPAS             | 95%                                      | 248,754        | 4,146                      | 1            | Sur           | 1.23  | 10%   |
| COLIMA              | 94%                                      | 33,607         | 1,293                      | 4            | Centro        | 0.87  | 40%   |
| GUANAJUATO          | 93%                                      | 280,217        | 901                        | 1            | Centro        | 1.09  | 8%  |
| SAN LUIS POTOSI     | 93%                                      | 165,662        | 5,522                      | 2            | Centro        | 0.96  | 16%   |
| SONORA              | 93%                                      | 121,789        | 1,765                      |              | Norte         | 0.81  | 29%   |
| MORELOS             | 93%                                      | 108,613        | 3,195                      | 2            | Centro        | 1.02  | 18%   |
| YUCATAN             | 92%                                      | 104,914        | 2,498                      |              | Sur           | 0.77  | 20%   |
| PUEBLA              | 90%                                      | 321,397        | 3,694                      | 1            | Sur           | 0.86  | 22%   |
| CHIHUAHUA           | 90%                                      | 154,679        | 1,778                      | 7            | Norte         | 0.82  | 7%  |
| TABASCO             | 90%                                      | 113,659        | 4,942                      | 1            | Sur           | 1.27  | 15%   |
| DURANGO             | 89%                                      | 88,743         | 3,550                      | 2            | Norte         | 0.79  | 9%  |
| QUERETARO           | 88%                                      | 78,784         | 3,939                      | 2            | Centro        | 0.74  | 25%   |
| AGUASCALIENTES      | 87%                                      | 45,661         | 1,756                      | 1            | Centro        | 0.79  | 18%   |
| CAMPECHE            | 86%                                      | 39,405         | 1,970                      | 1            | Sur           | 0.72  | 15%   |
| NUEVO LEON          | 85%                                      | 170,818        | 1,725                      | 4            | Norte         | 0.85  | 4%  |
| TAMAULIPAS          | 83%                                      | 150,145        | 2,002                      | 3            | Norte         | 0.76  | 6%  |
| JALISCO             | 83%                                      | 342,135        | 9,247                      | 1            | Centro        | 1.26  | 7%  |
| QUINTANA ROO        | 80%                                      | 35,252         | 1,602                      | 1            | Sur           | 0.69  | 28%   |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 80%                                      | 21,650         | 833                        | 1            | Norte         | 0.74  | 22%   |
| DISTRITO FEDERAL    | 80%                                      | 430,035        | 2,010                      | 5            | Centro        | 0.80  | 18%   |
| COAHUILA            | 75%                                      | 97,672         | 1,062                      | 1            | Norte         | 0.75  | 8%  |
| <b>MEXICO</b>       | <b>74%</b>                               | <b>577,039</b> | <b>4,616</b>               | <b>6</b>     | <b>Centro</b> | <b>0.78</b>                                       | <b>15%</b>                                    |
| BAJA CALIFORNIA     | 65%                                      | 84,527         | 1,509                      | 3            | Norte         | 0.59  | 16%   |

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la DGAGP.

Dentro de las ocho entidades con mayor cobertura (primer criterio), se identificó que las entidades de Oaxaca, Veracruz y Michoacán eran las que tenían un mayor número de beneficiarios (segundo criterio). De estas tres entidades se seleccionó estudiar Oaxaca por ser la única que tenía una característica de interés en la variable de beneficiarios por promotor (tercer criterio). Oaxaca es la segunda entidad con mayor número de beneficiarios por promotor.

Para escoger a la entidad con mayor cobertura que no fuera de las de mayor número de beneficiarios se requirió de utilizar el cuarto criterio de selección. Se prefirió estudiar Nayarit sobre Zacatecas, Hidalgo, Tlaxcala y Guerrero porque tenía 21 casas de día. Además, la tasa de bancarización era alta, así como la proporción de localidades con red social.

Con respecto al grupo de entidades con baja cobertura (primer criterio), las entidades de Jalisco, México, así como el Distrito Federal eran las que tenían un alto número de beneficiarios (segundo criterio). Jalisco y el Estado de México tenían la particularidad de tener alto número de beneficiarios por promotor (tercer criterio). Se determinó estudiar al Estado de México por ser el que tenía un mayor número de casas de día, de hecho, es la tercera con un mayor número de casas en el país.

La otra entidad dentro del grupo de aquellas de baja cobertura fue seleccionada entre Tamaulipas, Quintana Roo, Baja California Sur, Coahuila y Baja California. Las últimas cuatro también eran unas que tenían un bajo número de beneficiarios por promotor (tercer criterio), por lo que se desechó a Tamaulipas. Dentro de las entidades restantes, se seleccionó a Coahuila utilizando el criterio de región (quinto criterio), pues faltaba incluir a una entidad del norte del país. Además, era una entidad con una baja bancarización y una baja cobertura de localidades con red social.

La siguiente tabla presenta exclusivamente las entidades seleccionadas.

**Cuadro 4.8. Entidades Seleccionadas**

| Entidad  | Población Atendida / Población Potencial | Beneficiarios | Beneficiarios por promotor | Casas de día | Región | Beneficiarios Bancarizados / PP mayor a 30mil hab | Localidades con Red Social / Localidades PPAM |
|----------|--|---------------|----------------------------|--------------|--------|---|---|
| OAXACA   | 98%                                      | 296,051       | 5,805                      | 2            | Sur    | 1.11  | 17%   |
| NAYARIT  | 95%                                      | 68,940        | 2,462                      | 21           | Centro | 1.26  | 28%   |
| COAHUILA | 75%                                      | 97,672        | 1,062                      | 1            | Norte  | 0.75  | 8%  |
| MEXICO   | 74%                                      | 577,039       | 4,616                      | 6            | Centro | 0.78  | 15%   |

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la DGAGP.

#### 4.2.3. Entrevistas, grupos focales y unidades de observación

El siguiente cuadro presenta el número de entrevistas y grupos focales realizados bajo la clasificación de los grupos de estudio para los que se desarrolló una guía de entrevista. Cabe

señalar que el número de entrevistas e incluso el tipo de técnica utilizada varió dependiendo de las condiciones propias que se presentaron al momento del levantamiento. Si una persona conocía todo el proceso sustantivo respectivo fue suficiente con su entrevista; por el contrario, si en la entidad el proceso tenía varios funcionarios responsables en las etapas del proceso se procedió a entrevistar a cada una. En ocasiones se prefirió realizar grupos focales con los actores secundarios como promotores, personal de ventanilla o Gestores Voluntarios. Esta técnica permite que los actores intercambien opiniones en un mismo momento, con lo cual se contrastan los puntos de vista. A los beneficiarios se les entrevistó generalmente de forma independiente, a varios de ellos en forma de plática sin grabación de por medio para obtener su opinión con mayor confianza.

La metodología de investigación cualitativa utilizada en los estudios de caso partió de la definición de los procesos como unidad de análisis, procurando ser exhaustivos en la resolución de las preguntas de investigación y triangulando la información con varios entrevistados de forma independiente.

**Cuadro 4.9. Entrevistas o Grupos Focalizados realizados**

| Grupo                                     | Oaxaca  | Nayarit | México                       | Coahuila   |
|---|---|---------|------------------------------|--|
| Funcionarios responsables de la operación | 7   | 3       | 10                           | 4  |
| Responsable de red social                 | 1   | 1       | 1                            | 1  |
| Responsable de casas de día               | 1   | 1       | 0                            | 1  |
| Promotores                                | 3   | 1       | 1                            | 1 grupo focal  |
| Personal de ventanilla                    | 5   | 4       | 1 grupo focal (7 promotores) | 1 grupo focal (5 promotores y 1 Responsable de atención en ventanilla) |
| Gestores Voluntarios                      | 1   | 7       | 1 grupo focal (3 gestores)   | 1  |
| Beneficiarios                             | Pláticas informales varias y una AC beneficiaria de Casa de Día | 9       | Pláticas informales varias   | 6 (5 en mesa de atención y 1 en Casa de día)                           |

Fuente: Elaboración propia.

En cada entidad se acudió a cuando menos un operativo de pago. Se acudió a los operativos que estaban definidos en la programación para el segundo día de la visita de campo en la localidad más cercana a la sede de la Delegación en la entidad. En este sentido puede afirmarse que la selección fue independiente a la decisión de las autoridades de la Delegación.

La selección de la Casa de Día partió de las posibilidades logísticas para acudir al establecimiento. En los casos de Coahuila y Oaxaca se seleccionaron a las Casas de Día más

cercanas a la Delegación, mientras que en Nayarit se acudieron a la mayor cantidad de casas posibles en el tiempo establecido para la visita, pues se consideró un estado especial para analizar la buena práctica. En el caso del estado de México se intercambié la visita a Casa de Día por una visita a una Feria de Apoyos y Servicios Institucionales (FASI) que estaba programada durante la estancia de investigación. Este tipo de acción no estuvo contemplado en un inicio, pero se determinó que era importante cubrir este rubro. No obstante, también se realizó la entrevista con el responsable de la operación de las Casas de Día en la entidad. En los casos de Operativos de Pago en Mesas de Atención, operación en ventanillas y FASI se realizaron observaciones directas no participantes, corroborando la operación con lo señalado en las guías o documentos normativos.

**Cuadro 4.10. Casas de Día visitadas y Otras acciones estudiadas mediante la técnica de Observación Directa No Participante**

| Acciones observadas                    | Oaxaca | Nayarit | México | Coahuila |
|--|--------|---------|--------|----------|
| Operativos de Pago (Mesas de Atención) | 1      | 1       | 1      | 1        |
| Ventanillas                            | 1      | 1       | 2      | 1        |
| Casas de día                           | 1      | 13      | 0      | 1        |
| FASI                                   | 0      | 0       | 1      | 0        |

Fuente: Elaboración propia.

### 4.3. Diagnóstico

Esta sección tiene por objeto la realización de un análisis preliminar del programa que permita, en primer lugar, identificar los procesos sustantivos del programa, conocer quiénes son los actores relevantes que participan en cada uno de ellos, reconocer los insumos y productos que se presentan en ellos y valorar si existen documentos que normen las actividades. Esta sección comienza con una presentación general de los actores relevantes en el programa, luego sigue con la identificación de los procesos sustantivos, continua con la descripción general de cada proceso identificando actores, documentos normativos o guías, sistemas informáticos y productos. Termina la sección con una valoración sobre el grado de formalidad de los instrumentos normativos y operativos de los procesos, así como de sus instrumentos de medición del desempeño (indicadores).

#### 4.3.1. Los actores del programa

La Unidad Responsable de conducir la operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) de la Subsecretaría de Desarrollo Humano. Esta dirección general también es responsable de llevar el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) y el Programa de Empleo Temporal (PET).

La operación del programa es compleja e intervienen en ella muchas áreas de la SEDESOL, así como otros actores del sector público de los tres niveles de gobierno. La implementación del programa en las entidades federativas está a cargo de las delegaciones estatales de la SEDESOL, las cuales llevan la atención y seguimiento de los trámites de los beneficiarios y participan directamente en la entrega de los apoyos económicos que se dan a través de instituciones liquidadores o por medio de tarjetas de débito de instituciones bancarias. En este apartado se describirán las principales responsabilidades que tienen las áreas de SEDESOL, así como las actividades que realizan los actores externos.

La DGAGP es responsable de conducir la operación del PPAM y supervisar el adecuado ejercicio de sus recursos, para ello contribuyen las siguientes áreas:<sup>21</sup>

- La **Dirección General Adjunta de Implementación, Seguimiento y Control de Padrones (DGAISCP)** tiene bajo su responsabilidad la formulación, implementación y seguimiento de la entrega de los apoyos del PPAM a la población atendida. La DGAISCP tiene cuatro direcciones, la Dirección de Implementación Operativa (DIO), la Dirección de Seguimiento Operativo (DSO) y la Dirección de Padrones (DP). La DIO es el área que se encarga de coordinarse con los funcionarios responsables de la operación en los programas para la implementación del PPAM. La DSO se encarga de llevar el seguimiento de las acciones del programa, realiza visitas de seguimiento y lleva los indicadores del programa. La Dirección de Padrones se encarga de llevar el control del padrón activo de beneficiarios y conducir el cotejo de registros para poder autorizar el alta de beneficiarios.
- La **Dirección General Adjunta de Control de Programas de Atención a Grupos Prioritarios (DGACPAGP)** tiene la responsabilidad de dirigir y controlar el ejercicio del presupuesto del programa. La DGACPAGP tiene cuatro direcciones, la Dirección de Planeación Táctica (DPT), la Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria (DCEPC), la Dirección de Vinculación y Concertación Social (DVCS) y la Dirección de Validación, Autorización y Control del Gasto (DVACG).  
La DPT es responsable de conducir la planeación táctica, que es la que permite llevar de forma ordenada las actividades mes a mes. Además, la DPT tiene la Subdirección de Planeación, Integración y Seguimiento a Proyectos de Inversión que tiene bajo su responsabilidad la conducción de las **Casas de Día**.  
La DCEPC es responsable coordinar la denominada Red Social, que es un esquema mediante el cual se dan apoyos económicos a personas que fungen como gestores sociales. Los **Gestores Voluntarios** llevan actividades de participación comunitaria con los adultos mayores tales como grupos de crecimiento, jornadas y sesiones informativas, entre otros. Esta dirección tiene la Subdirección de Participación y Contraloría Social, que se encarga de formar los contenidos de contraloría social que se brindarán en la capacitación a los gestores sociales y de coordinar la sección del sistema informático por el cual se capturan la información de **contraloría social**. La DVCS es el área responsable de concertar la colaboración institucional de la DGAGP con los diferentes

<sup>21</sup> La información se presenta con base en la consulta al Manual de Organización y de Procedimientos de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. Estructura Orgánica del 16 de Julio de 2012 y entrevistas.

órdenes de gobierno, así como con organizaciones privadas y sociales. En esta dirección se coordina la ejecución de las **Ferías de Apoyos y Servicios Institucionales (FASI)**.

La DVACG es el área que se encarga de dirigir los procesos de validación, autorización y control del gasto del programa. Su Subdirección de Validación y Apoyo a Proyectos de Inversión emite la opinión técnico-normativa de los proyectos de inversión en **casas de día**.

- La **Dirección General Adjunta de Operación de Programas de Atención a Grupos Prioritarios (DGAOPAGP)** es responsable de llevar las plataformas informáticas de la DGAGP.
- La **Dirección de Análisis Estadístico (DAE)** es un área de apoyo de la dirección general y es responsable de llevar el seguimiento estadístico de las acciones del programa con base en los registros de los sistemas informáticos del programa.

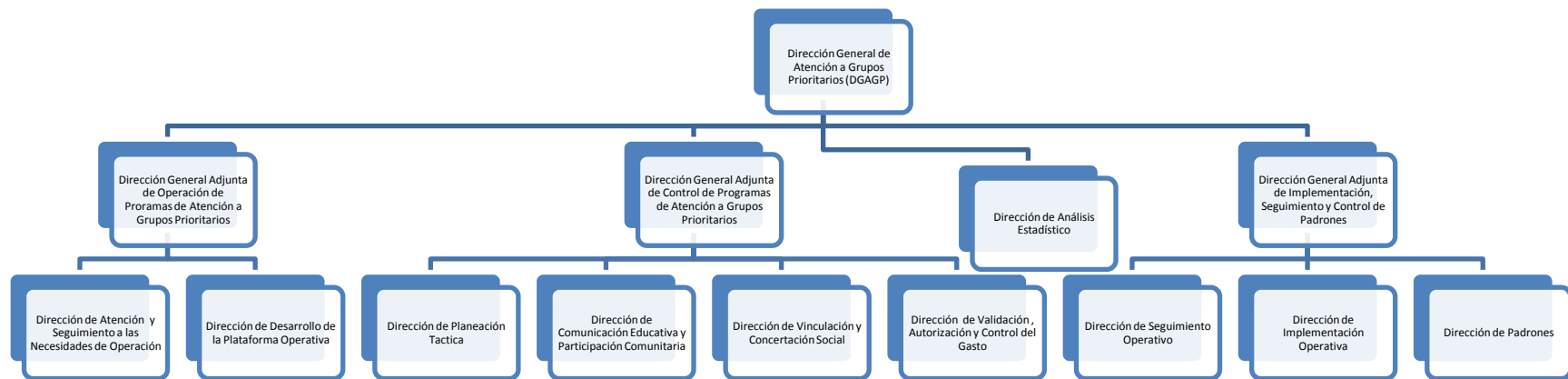
En la misma Subsecretaría de Desarrollo Humano se encuentra adscrita la **Dirección General de Seguimiento**, la cual es responsable de llevar el seguimiento formal de todos los programas de la SEDESOL y conducir las encuestas de satisfacción de beneficiarios.

La Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional tiene participación en el programa por conducto de tres de sus áreas:

- La **Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS)** es la unidad administrativa responsable de coordinar la contratación, supervisión y revisión de las evaluaciones externas, así como coordinar el diseño de los indicadores de desempeño del PPAM.
- La **Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI)** es el área a cargo de dirigir el proceso de diseño y elaboración de las ROP de los programas presupuestarios a cargo de la SEDESOL. La **Dirección General de Análisis y Prospectiva** se encarga de generar el documento de diagnóstico del Programa y estimar las poblaciones objetivo y potencial. Actualmente, la UPRI está elaborando un documento de Planeación Estratégica del PPAM.
- La **Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB)** es el área encargada de diseñar y actualizar los instrumentos de recolección de información socioeconómica a utilizar para obtener la información necesaria en la integración y depuración del padrón de beneficiarios del PPAM.

A continuación, se presenta un organigrama de la DGAGP.

**Figura 4.4. Estructura Orgánica de la DGAGP**



Fuente: Elaboración propia con base en Manual de Organización y Procedimientos de la DGAGP, a julio de 2012 y Estructura de SEDESOL en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

Las delegaciones estatales de SEDESOL en los estados operan el programa a través de su correspondiente Subdelegación de Desarrollo Social y Humano, las cuales tienen dos coordinaciones a su cargo, la Coordinación Operativa y la Coordinación de Programas, sobre la primera generalmente recae la operación para la entrega de los apoyos directos, mientras que los otros apoyos a veces también son dirigidos por esta coordinación y a veces por la de programas. En un nivel inferior al de los Coordinadores, las delegaciones cuentan generalmente con seis Enlaces: a) de Seguimiento Operativo, b) de Supervisión Operativa, c) de Captura y Control Documental, d) de Investigación, Análisis y Validación de Proyectos, e) Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional y f) de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social. Del Enlace de Seguimiento Operativo dependen los jefes de zona, que dirigen a su vez a responsables de atención en mesa (RAM) y a responsables de atención en ventanilla (RAV). Adicionalmente, para la operación en campo, los Enlaces de Seguimiento Operativo y los RAM se apoyan en promotores, quienes son los que acuden a las comunidades y tienen trato directo con los beneficiarios. En las ventanillas de atención también están las figuras de prestadores de servicio, que corresponde a personas contratadas por una institución externa a la SEDESOL para llevar los trámites de incorporación y bancarización.<sup>22</sup> Este personal es dirigido por los RAV.

Otros actores relacionados con la implementación del programa son los siguientes:

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** Se coordina con la SEDESOL para definir el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo 20. Aprueba los indicadores de desempeño de su MIR y el monitoreo de los mismos en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Aprueba, en conjunto con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Programa Anual de Evaluación (PAE).

**Secretaría de Función Pública (SFP).** Emite los lineamientos a cumplir en materia de Contraloría Social y lleva el sistema informático en el que se registra la información sobre este tema. También participa en la aprobación del PAE.

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).** El consejo es el encargado de definir los términos de referencia de las evaluaciones, así como el Programa Anual de Evaluación (de manera conjunta con la SFP y la SHCP). Asimismo, el CONEVAL es el encargado de realizar la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, conforme la cual se miden los indicadores de Fin y Propósito del programa.

**Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).** Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Está sectorizado a la SEDESOL. Es el organismo rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto

<sup>22</sup> Para el ejercicio fiscal 2015, el personal de ventanillas pertenece a la Universidad Autónoma del Estado de México.

general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. El INAPAM no participa en el diseño o evaluación del PPAM, pero la DGAGP sí se coordina con esta institución para que participe en las FASI.

**Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (PROSPERA).** La DGAGP se coordina con PROSPERA para evitar la duplicación de apoyos. Se realizan envíos bimestrales del padrón activo de beneficiarios por medio de oficio de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP), con la finalidad de que el programa Prospera realice la confronta de información identificando coincidencias dentro de los padrones de beneficiarios.

**Pensionarias.** Uno de los requisitos del PPAM es que los beneficiarios no reciban ingresos superiores a \$1,092 pesos el pago de pensión por cesantía en edad avanzada o similar en los regímenes de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o similar de alguna institución de la Administración Pública Federal.<sup>23</sup> Es

**Instituciones Liquidadoras.** El PPAM realiza la entrega de los apoyos económicos a los beneficiarios en localidades no bancarizadas por medio de instituciones liquidadoras, las cuales llevan el dinero en efectivo a las localidades con listas proporcionadas por el programa. Actualmente las instituciones liquidadoras con las que trabaja el programa son el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. y Telecomunicaciones de México (TELECOM), ambas instituciones son públicas.

**Instituciones Bancarias.** El PPAM ha instrumentado una estrategia de bancarización para otorgar los apoyos económicos en localidades en donde existe cobertura de las instituciones bancarias. En cada entidad se acuerda generalmente con un banco específico para la entrega de apoyos, aunque puede haber excepciones en los que se opera con varias instituciones. Los bancos con los que actualmente trabaja el PPAM son Banco Nacional de México, S.A., Banco Santander (México), S.A. y Banco Azteca.

**Gobiernos Locales.** Las delegaciones de SEDESOL se coordinan con los gobiernos locales, ya sean estatales o municipales para la instalación de las sedes de atención, tanto ventanillas como mesas de atención. En particular, la instalación de mesas de atención requiere la

---

<sup>23</sup> No recibir ingresos superiores a \$1,092 pesos mensuales por concepto de pago de pensión por cesantía en edad avanzada o vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente a partir del día 1 de julio de 1997 y la Ley abrogada por ésta; por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el día 31 de marzo de 2007 y bajo el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente; por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del día 1 de abril de 2007; así como por esquemas similares en que se dé una pensión por años de servicio o edad por parte de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

instrumentación de los llamados operativos de pago, en los que generalmente los gobiernos municipales colaboran facilitando espacios y mobiliario, así como apoyando para la seguridad de beneficiarios, personal y de las instituciones liquidadoras. En el caso de los apoyos para casas de día, los gobiernos locales pueden ser ejecutores de los proyectos.

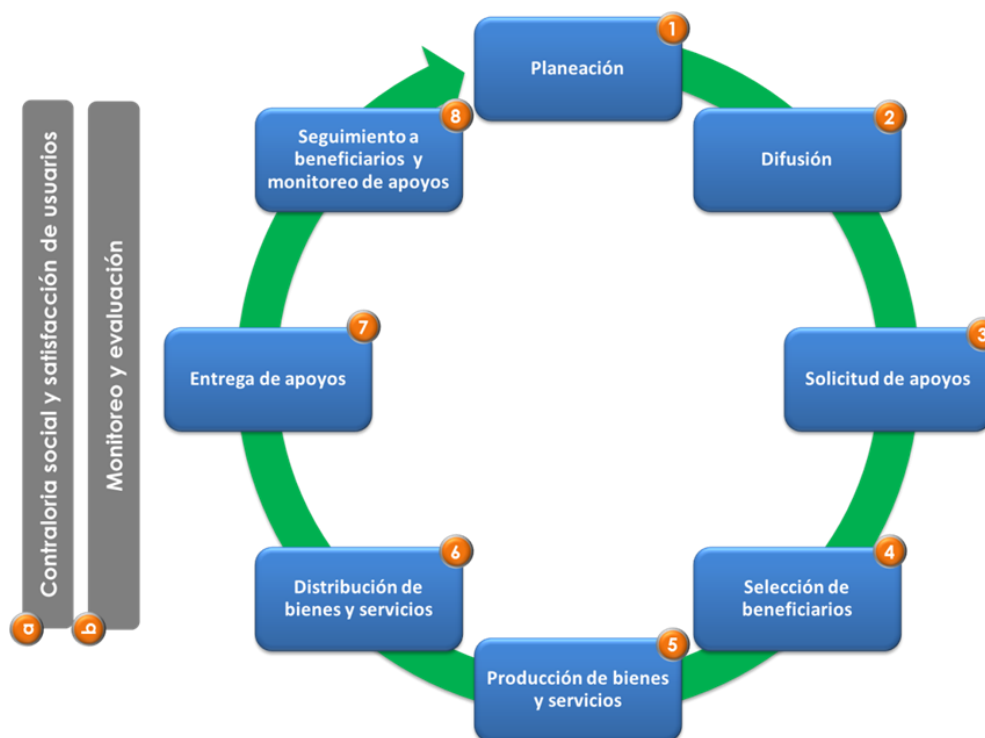
**Organizaciones que cuenta con Casas de Día.** Instituciones públicas o sociales que cuentan con casas de día. Las casas de día son espacios físicos en los que los adultos mayores pueden reunirse, recibir algunos servicios, clases o cursos. Las organizaciones pueden solicitar apoyos al PPAM, siguiendo lo señalado en las ROP.

**Instituciones que brindan apoyos a los adultos mayores en las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales.** El PPAM se organiza con diversas instituciones de los tres órdenes de gobierno para brindar apoyos a los adultos mayores en las FASI. Algunos servicios frecuentes son los de salud, registro civil, inscripción al Seguro Popular, inscripción al INAPAM, entre otros. También pueden participar asociaciones civiles o empresas.

### 4.3.2. Identificación y Descripción General de Procesos Sustantivos

El análisis de procesos del PPAM se desarrolló a partir de la clasificación de procesos que se definen en el modelo de términos de referencia que propone el CONEVAL. La clasificación se presenta de forma esquemática en la siguiente figura.

**Figura 4.5. Modelo General de Procesos**



Fuente: CONEVAL (2013), *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013*, en Oficio No. VQZ.SE.066/13 del Secretario Ejecutivo con fecha 16 de abril de 2013.

El esquema de CONEVAL comprende 8 procesos sustantivos orientados a la entrega de apoyo y su seguimiento, así como 2 procesos paralelos. El enfoque de la evaluación de procesos implica el análisis de toda la cadena causal de acciones que forman parte del programa, independientemente de los actores o áreas administrativas involucradas. Por lo tanto, no tan solo se estudian los procesos desarrollados dentro de la DGAGP, sino también los que desarrollan las delegaciones, así como otros procesos que efectúan otras áreas de la SEDESOL como lo son la DGS o la DGEMPS, por ejemplo. Al respecto, cabe señalar que la DGAGP cuenta con una clasificación de procesos en su Manual de Organización y Procedimientos que incluye un “Mapa de Procesos Institucional”, que distribuye los procesos en Prospectiva de Desarrollo Social, Planeación del Desarrollo Social, Operación del Desarrollo Social, Gestión Institucional, Gestión de Recursos y Evaluación del Desarrollo Social; sin embargo, no se utiliza esta clasificación, pues, como se señaló, la evaluación de procesos va más allá de las funciones de la dirección general.

En tanto la clasificación de procesos de acuerdo al modelo del CONEVAL tiene su eje en la identificación de las acciones del programa para producir los productos y servicios, se revisó la lista de componentes y subcomponentes del PPAM. Por medio de una revisión detallada de la documentación existente, así como de entrevistas semiestructuradas en oficinas centrales, se identificaron que los productos de entrega directa, bajo el control de la SEDESOL, son los siguientes:

Del Componente 1 “Apoyos Económicos Directos”:

1. Apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales.
2. Apoyos económicos por pago de marcha.

Del Componente 2 “Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria”:

3. Apoyos para la inclusión financiera.
4. Gestores Voluntarios Formalizados
5. Proyectos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día ejecutados
6. Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales organizados

Adicionalmente, en el subcomponente 3 “Acciones para la Protección Social” del componente 2, el programa también apoya acciones de fomento a la capacitación de cuidadores de la población beneficiaria; sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas, esto no se encuentra todavía documentado pues está en una fase de prueba piloto en el estado de Chiapas.

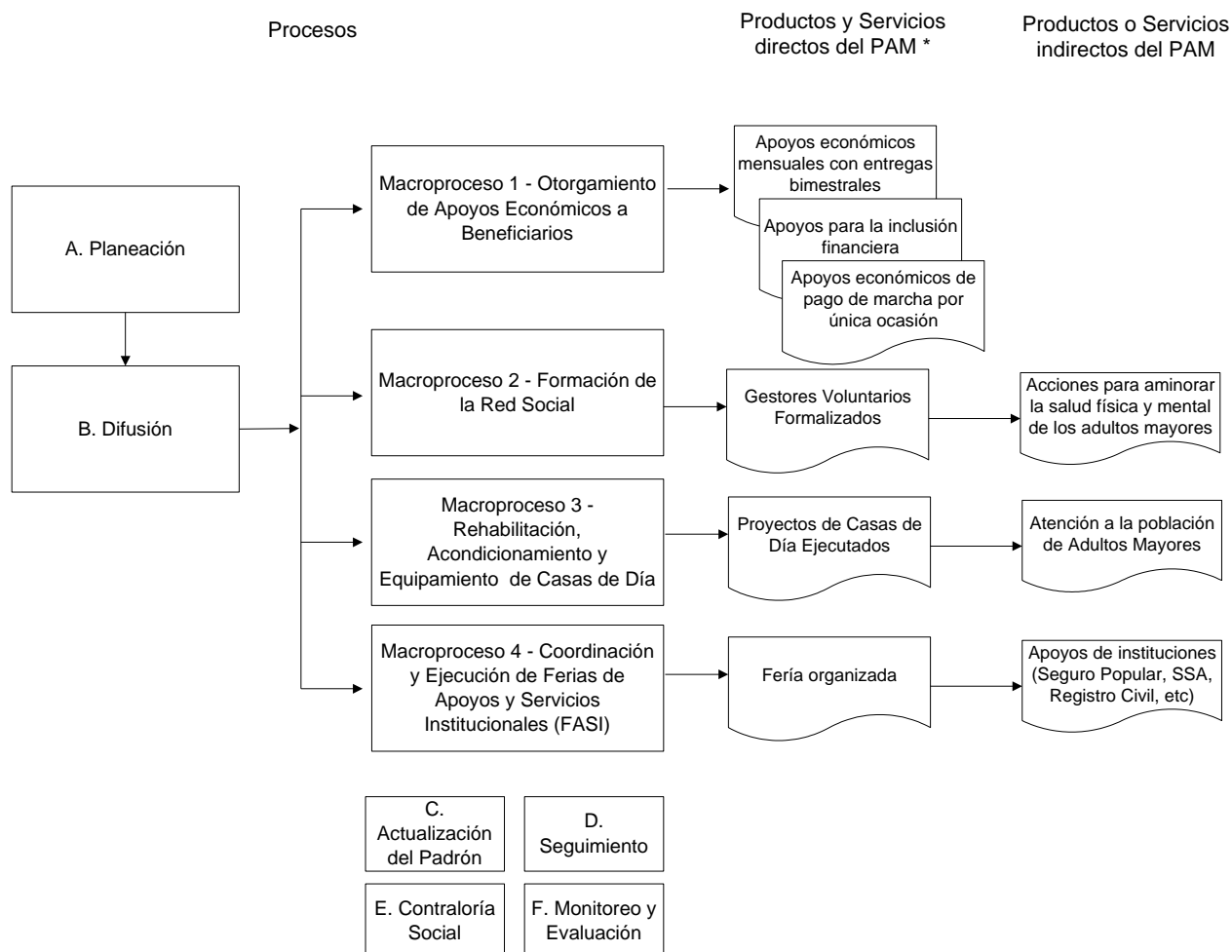
De acuerdo a la investigación realizada, los seis productos no se generan y entregan en un mismo momento, por lo tanto, se formularon varios macroprocesos, que bajo la clasificación del CONEVAL, cada uno de ellos comprenden desde el proceso “3 Solicitud de apoyos” al paso “Entrega de apoyos”.<sup>24</sup> Se entenderá en esta evaluación como macroproceso al conjunto ordenado de procesos que permiten la generación de los productos. La diferenciación por macroprocesos permite una revisión analítica precisa y diferencial de las acciones. Además, facilita la presentación de los resultados de la evaluación a los funcionarios de la unidad responsable.

De acuerdo a la investigación realizada, los primeros tres productos se generan en el primer macro-proceso, mientras que los siguientes tres tienen su macro-proceso independiente. En adición a los macroprocesos, el programa tiene otros seis procesos que actúan de forma transversal en estos. La siguiente figura presenta el esquema de procesos y macroprocesos de la evaluación.

<sup>24</sup> En el caso del Macroproceso 3, referente a Casas de Día, se incluyó también un proceso específico de difusión, previo al de “solicitud de apoyos”. Se analiza de forma diferenciada al proceso general de difusión pues las acciones son específicas para el tipo de acción.

La siguiente figura muestra los procesos transversales y los macroprocesos identificados en el PPAM.

**Figura 4.6. Identificación de Procesos Generales y Macroprocesos en el PPAM.**



Fuente: Elaboración propia.

\* No se incluye las acciones de fomento a la capacitación de cuidadores, que está en fase piloto.

Con respecto a los procesos generales, los dos primeros, identificados con las letras A y B, corresponden a los procesos del mismo nombre de acuerdo a la clasificación del CONEVAL. El proceso “D. Seguimiento” corresponde al número 8 de la clasificación CONEVAL, mientras que los procesos E y F, corresponden a los procesos transversales de la clasificación del CONEVAL. Se agrega también un proceso “C. Actualización del Padrón” que tiene particularidades interesantes de analizar para el caso del PPAM.

En la figura se distinguen dos niveles de productos o servicios, los directos e indirectos. Los primeros son aquellos en los que la SEDESOL tiene control y puede monitorear. Estos productos generan, a su vez, otros productos o servicios en la población beneficiaria, a estos se les denomina en esta evaluación como indirectos. La responsabilidad de su provisión de los productos o servicios indirectos no recae en la SEDESOL, sino de terceros actores. La

SEDESOL participa disponiendo los medios necesarios e incluso da seguimiento en algunos casos, pero tiene en la práctica poco control sobre la provisión. Nos referimos a los siguientes:

- a) Las acciones de participación comunitaria que realizan los Gestores Voluntarios con los beneficiarios
- b) Los servicios brindados por las casas de día a los beneficiarios
- c) Servicios de organizaciones e instituciones a los beneficiarios

El primer caso, se refiere a las acciones que realizan los Gestores Voluntarios y que se enmarcan en el subcomponente denominado como “acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental”. De acuerdo a las RO, las acciones se realizan por medio de técnicas de participación, dentro de las que se destacan los Grupos de Crecimiento, las Campañas de Orientación Social y las Jornadas y Sesiones Informativas. Los Gestores Voluntarios son electos en asambleas comunitarias de beneficiarios. No son trabajadores de la SEDESOL, sino que son personas a las que se les proporciona una compensación económica de \$550 mensuales con entrega bimestral sujeto a la entrega del reporte de sus actividades mensuales en el Portal Web de la Red Social.<sup>25</sup> No es un contrato laboral o de prestación de servicios, por lo que la SEDESOL no tiene incidencia plena en la realización de actividades. En entrevistas se ha subrayado su carácter de “voluntario” y también el hecho de que, en principio, las acciones son definidas por el mismo Gestor o por el grupo de beneficiarios participantes.

El segundo grupo de acciones corresponde a los servicios brindados por las casas de día a los adultos mayores. En este caso, vale resaltar que el PPAM brinda subsidios para la ejecución de proyectos específicos de rehabilitación, acondicionamiento o equipamiento de las casas por un monto máximo de \$120,000 por casa y proyecto. La SEDESOL da seguimiento al cumplimiento de la obra o proyecto, no a la realización de las actividades de las casas. En ellas suelen darse talleres, clases, actividades culturales o deportivas, entre otras. La SEDESOL no tiene registro de ellas.

El tercer grupo de servicios indirectos corresponde a los apoyos brindados durante las FASI, en las que los adultos mayores pueden acudir a los módulos de instituciones convocadas, tales como Secretaría de Salud, Registro Civil, Seguro Popular, INAPAM, institutos de la mujer estatal, entre otras. En las RO se identifican como “... servicios o apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud”, y se dan a “Personas Adultas Mayores de acuerdo a los criterios o requisitos establecidos por las instituciones que los otorgan”. Las instituciones que participan facilitan el acceso a sus programas y acciones. Además, se brindan algunos servicios de los cuales resalta el cuidado a la salud. El programa no tiene registro de los servicios recibidos por los adultos mayores, solo conoce el número de asistentes a las ferias.

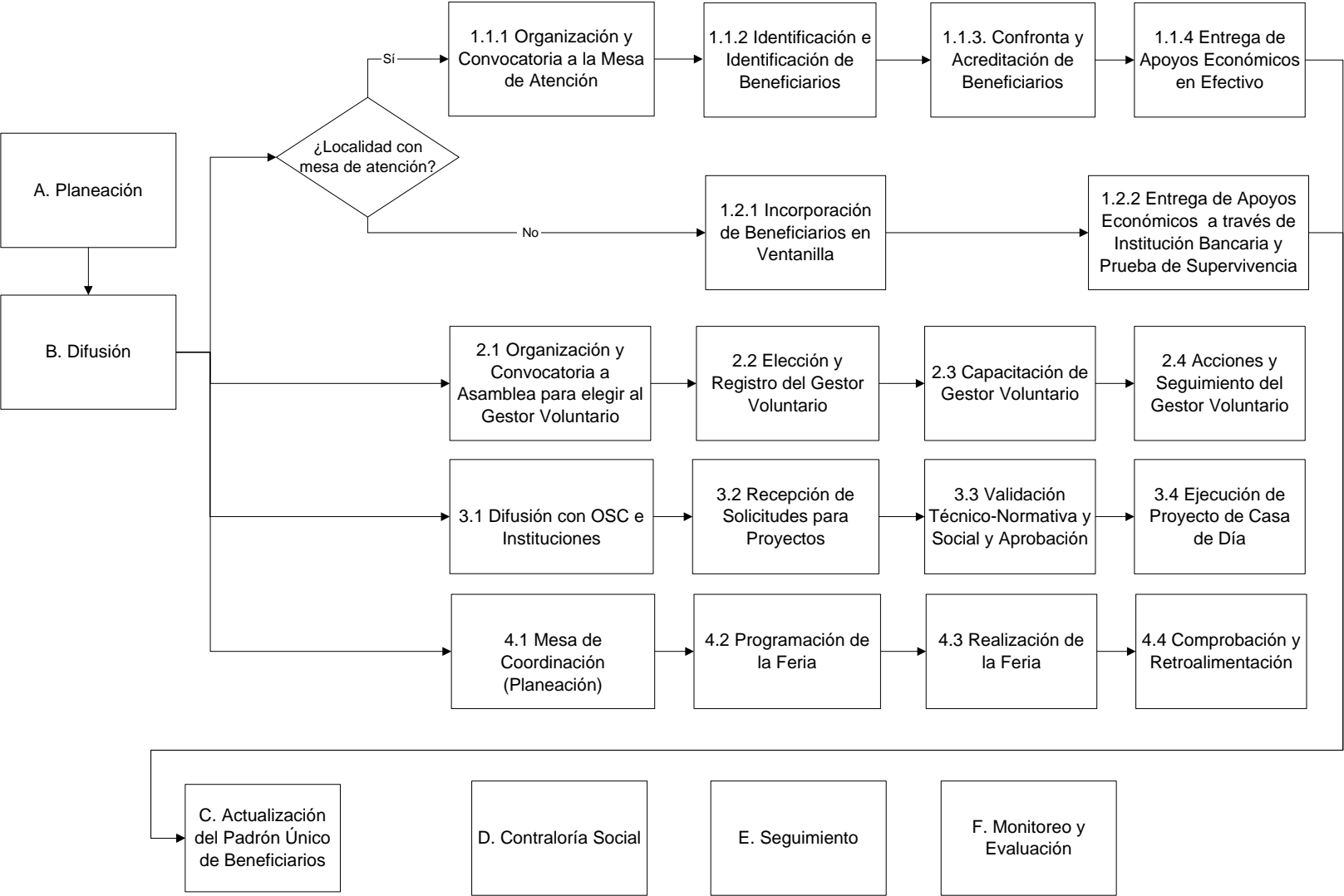
La evaluación de procesos comprende las acciones que realiza el programa hasta la entrega de los productos o servicios directos. Sin embargo, se efectuará un análisis específico sobre las

---

<sup>25</sup> Previo su formalización, la o el Gestor Voluntario podrá recibir compensación económica sujeta al registro del Acta de Elección, el comprobante de asistencia al Taller Módulo I y la ficha de registro y formalización parte de la Delegación de la SEDESOL respectiva.

acciones que realizan los Gestores Voluntarios y el seguimiento que la SEDESOL da sobre el cumplimiento de las actividades de ellos.

Figura 4.7. Identificación de procesos en el PPAM



Fuente: Elaboración propia.

Cada macroproceso, incluye varios procesos. La división analítica fue generada con base en la clasificación de procesos del CONEVAL, así como en la distinción que realiza el propio programa para algunas fases de la operación.

En la figura anterior se muestra la totalidad de procesos identificados para su análisis en la evaluación. Cabe señalar que se procuró utilizar los términos más cercanos a los utilizados por los operadores del programa para facilitar su entendimiento y la presentación de resultados. En el Anexo III de esta evaluación se presenta la equivalencia de procesos con respecto a la clasificación del CONEVAL. A continuación, se presenta una explicación general de cada uno de los macroprocesos.

### **Macro-proceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios**

El primer macro-proceso es el que conduce a la entrega de los apoyos económicos mensuales en entregas bimestrales, así como a la entrega de apoyos económicos por pago de marcha. Las entregas de apoyo económicos tienen dos modalidades, la de pago en efectivo por medio de instituciones liquidadoras en mesas de atención y la de pago por medio electrónico a través de transferencia de recursos a cuentas bancarias de los beneficiarios. La primera modalidad ocurre generalmente en localidades menores a 30,000 habitantes y la segunda en las que supera este umbral. El programa de forma distinta dependiendo de la factibilidad de bancarización de los beneficiarios, lo cual a su vez depende de la cobertura de las instituciones bancarias. En la evaluación se clasificaron los procesos por modalidad, a la primera se le ha llamado “Mesas de Atención” y a la segunda “Atención en Ventanillas”. Esta división permite un análisis más preciso y pertinente de los insumos que se utilizan en cada proceso, así como de las condiciones y factores que le afectan. En la primera modalidad se identificaron cuatro procesos:

Proceso 1.1.1. Organización y convocatoria a la Mesa de Atención

Proceso 1.1.2. Identificación e incorporación de beneficiarios

Proceso 1.1.3. Confronta y aceptación de beneficiarios

Proceso 1.1.4. Entrega de apoyos en efectivo

La segunda modalidad comprende dos procesos:

Proceso 1.2.1. Incorporación de beneficiarios en ventanilla

Proceso 1.2.2. Entrega de apoyos a través de institución bancaria y Prueba de Supervivencia

En la primera modalidad se incluye un proceso correspondiente a la organización y la convocatoria a las Mesas de Atención, que se corresponde a las acciones que tiene que realizar el personal de las delegaciones para organizar, en coordinación con las autoridades municipales, la instalación de la sede provisional de atención de los adultos mayores en la localidad que corresponda de acuerdo a la programación. No se incluye como parte del análisis un proceso equivalente en “Atención en Ventanillas”, puesto que se asume que son

instalaciones fijas ya acordadas.<sup>26</sup> Otra diferencia entre modalidades es que en la segunda modalidad, se tiene un único proceso para las actividades de identificación, confronta e incorporación de beneficiarios, lo cual se debe a que cuando los adultos mayores solicitantes acuden a ventanilla puede incorporárseles mediante la confronta inmediata con los registros de las bases de datos de las pensionarias, al utilizarse un sistema informático conectado a los servidores del programa por vía de Internet. En cambio, en la primera modalidad, la confronta se hace por medio de un proceso independiente y en instalaciones diferentes a las Mesas de Atención. Cada modalidad tiene un proceso de entrega de apoyos económicos diferente, en la primera modalidad el pago es en efectivo por medio de instituciones liquidadoras, tales como BANSEFI o TELECOMM, y en la segunda es por transferencia electrónica a las cuentas de debido de instituciones bancarias.

## **Macroproceso 2. Formación de la Red Social**

El segundo macroproceso está dirigido a establecer la Red Social de protección a los adultos mayores. El producto, en términos analíticos para la evaluación, es el Gestor Voluntario formalizado. Los procesos que se incluyen son los siguientes:

- Proceso 2.1. Organización y convocatoria a Asamblea
- Proceso 2.2. Elección y registro del Gestor Voluntario
- Proceso 2.3. Capacitación del Gestor Voluntario
- Proceso 2.4. Acciones y seguimiento del Gestor Voluntario

Con respecto al último proceso vale la pena señalar que los Gestores Voluntarios brindan acciones mediante técnicas de participación comunitaria; sus acciones se registran en la plataforma Web de Red Social en la que la DGAGP le da seguimiento. Los beneficiarios no tienen que realizar ningún proceso de solicitud para acceder a las acciones que promueven los Gestores.

## **Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día**

Como parte de las acciones de protección social, el programa apoya la ejecución de proyectos de rehabilitación, acondicionamiento o equipamiento de establecimientos de Asistencia Social Temporal para la atención de Adultos Mayores, comúnmente denominados como Casas de Día. Este Macroproceso es muy independiente a los otros; se desarrolla de forma semejante a los proyectos de ejecución de obra de otros programas de desarrollo social, aunque a menor escala, pues son apoyos que tienen un presupuesto máximo de 120,000 pesos. Organizaciones de la Sociedad Civil o Instituciones Públicas que provean el servicio de Casas de Día pueden solicitar el apoyo económico para la ejecución de un proyecto. Suelen realizarse obras menores

<sup>26</sup> En los hechos, todavía existe una frecuente instalación de ventanillas por la ampliación de cobertura del programa y, además, en ocasiones se cambian de ubicación las ventanillas. La mayor parte de éstas son facilitadas por los gobiernos estatales o municipales. En el análisis no se incluyó el proceso específico de negociación y convenio para la instalación de ventanillas, pero sí se hace mención sobre las condiciones de éstas en el proceso 1.2.1.

en los establecimientos como instalación de rampas y pasamanos, pintura e impermeabilización, entre otros. En este macroproceso son fácilmente distinguibles los procesos de acuerdo a la clasificación del CONEVAL. La lista de procesos analizados es la siguiente:

- Proceso 3.1. Difusión con Organizaciones de las Sociedad Civil e Instituciones
- Proceso 3.2. Recepción de Solicitudes para apoyos de Casas de Día
- Proceso 3.3. Validación Técnico-Normativa y Social y Aprobación
- Proceso 3.4. Ejecución del Proyecto

Cabe señalar que las Casas de Día pueden brindar atención a los adultos mayores sean o no beneficiarios del programa. El PPAM no tiene injerencia sobre las actividades realizadas en las Casas, pues su aporte termina al darse el acta de entrega recepción del proyecto.

#### **Macroproceso 4 – Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI)**

Otra de las acciones de protección social del programa son la coordinación y ejecución de las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales (FASI), los cuales son eventos de carácter interinstitucional en los que intervienen instituciones del Sector Público, Social y Privado; que a través de los programas, apoyos y proyectos pueden brindar atención a los adultos mayores. En las FASI se facilita la incorporación de los adultos mayores al Seguro Popular, al INAPAM y otros programas federales, estatales o municipales; asimismo, se brindan algunos servicios, como se abundará en el análisis del capítulo siguiente. El análisis de implementación de las FASI comprende los siguientes procesos:

- Proceso 4.1 Mesa de Coordinación (Planeación)
- Proceso 4.2 Programación de la Feria
- Proceso 4.3 Realización de la Feria
- Proceso 4.4 Comprobación y retroalimentación

Es importante señalar que las FASI se instalan de forma contigua a los operativos de pago en Mesas de Atención (del Macroproceso 1), aunque solo en un número reducido de estos, con base en el presupuesto disponible y los acuerdos establecidos en la Mesa de Coordinación.

#### 4.2.4. Valoración de los Procesos Sustantivos

Como parte de un primer ejercicio de valoración de los procesos sustantivos se analizaron cuatro temas en cada uno de ellos:

**Grado de Precisión de Normas:** Se valoró si el proceso está claramente normado por lineamientos, manuales de operación y por las mismas reglas de operación. Si el proceso define con precisión las actividades del proceso, las unidades responsables de cada una, así como tiempos de ejecución, criterios o políticas se señaló como de Grado Alto, si las normas no son claras en alguno de los aspectos señalados se indicó como Grado Medio y, finalmente si el proceso no está definido en normas o si las normas son extremadamente vagas en los aspectos señalados se calificó como Grado Bajo.

**Cuenta con Guía o Documento Explicativo:** Se valoró si el proceso está documentado en guías o documentos que no sean normativos, pero que sí faciliten la transmisión del conocimiento a los ejecutores. Se asignó respuesta dicotómica Sí/No

**Uso de sistemas informáticos para la operación.** Se valoró si el proceso utiliza un sistema informático para la operación. Se asignó respuesta dicotómica Sí/No.

**Inclusión de indicador(es) en la MIR.** Se valoró si el proceso utiliza un sistema informático para la operación. Se asignó respuesta dicotómica Sí/No.

**Cuadro. 4.11. Valoración General de los Procesos Sustantivos del PPAM.**

| Proceso   | Grado de precisión en normas | Cuenta con Guía o Documento Explicativo | Uso de sistemas informáticos para la operación | Inclusión de indicador(es) en la MIR |
|---|------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| <b>Procesos Generales</b>   |                              |   |  |                                      |
| A. Planeación   | Alto                         | Sí                                      | Sí   | No aplica                            |
| B. Difusión   | Medio                        | No                                      | S  | No aplica                            |
| C. Actualización de Padrón  | Alto                         | No                                      | Sí   | No aplica                            |
| D. Seguimiento  | Alto                         | No                                      | Sí   | No aplica                            |
| E. Contraloría Social   | Alto                         | Sí                                      | Sí   | No aplica                            |
| F. Evaluación y Monitoreo   | Alto                         | Sí                                      | Sí   | No aplica                            |
| <b>Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios</b> |                              |   |  |                                      |
| Proceso 1.1.1. Organización y convocatoria a la Mesa de Atención    | Alto                         | Sí                                      | Sí   | No                                   |
| Proceso 1.1.2. Identificación e incorporación de beneficiarios      | Alto                         | Sí                                      | Sí   | Sí                                   |
| Proceso 1.1.3. Confronta y  | Alto                         | Sí                                      | Sí   | Sí                                   |

| Proceso   | Grado de precisión en normas | Cuenta con Guía o Documento Explicativo | Uso de sistemas informáticos para la operación | Inclusión de indicador(es) en la MIR |
|---|------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| aceptación de beneficiarios   |                              |   |  |                                      |
| Proceso 1.1.4. Entrega de apoyos en efectivo  | Alto                         | No                                      | Sí   | Sí                                   |
| Proceso 1.2.1. Incorporación de beneficiarios en ventanilla   | Alto                         | Sí                                      | Sí   | Sí                                   |
| Proceso 1.2.2. Entrega de apoyos a través de institución bancaria y Prueba de Supervivencia             | Alto                         | No                                      | Sí   | Sí                                   |
| <b>Macroproceso 2. Formación de Red Social</b>  |                              |   |  |                                      |
| Proceso 2.1. Organización y convocatoria a Asamblea   | Medio                        | Sí                                      | Sí   | No                                   |
| Proceso 2.2. Elección y registro del Gestor Voluntario  | Medio                        | Sí                                      | Sí   | No                                   |
| Proceso 2.3. Capacitación del Gestor Voluntario   | Medio                        | Sí                                      | Sí   | Sí                                   |
| Proceso 2.4. Acciones y seguimiento del Gestor Voluntario   | Bajo                         | No                                      | Sí   | No                                   |
| <b>Macroproceso 3 - Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día</b>                |                              |   |  |                                      |
| Proceso 3.1. Difusión con Organizaciones de las Sociedad Civil e Instituciones                          | Bajo                         | No                                      | No   | No                                   |
| Proceso 3.2. Recepción de Solicitudes para apoyos de Casas de Día                                       | Bajo                         | Sí                                      | Sí   | No                                   |
| Proceso 3.3. Validación Técnico-Normativa y Social y Aprobación   | Bajo                         | Sí                                      | Sí   | No                                   |
| Proceso 3.4. Ejecución del Proyecto   | Alto                         | No                                      | Sí   | No                                   |
| <b>Macroproceso 4 - Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales (FASI)</b> |                              |   |  |                                      |
| Proceso 4.1 Mesa de Coordinación (Planeación)   | Bajo                         | Sí                                      | No   | No                                   |
| Proceso 4.2   | Bajo                         | Sí                                      | Sí   | No                                   |

| Proceso   | Grado de precisión en normas | Cuenta con Guía o Documento Explicativo | Uso de sistemas informáticos para la operación | Inclusión de indicador(es) en la MIR |
|---|------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| Programación de la Feria                        |                              |   |  |                                      |
| Proceso 4.3<br>Realización de la Feria          | Bajo                         | Sí                                      | Sí   | Sí                                   |
| Proceso 4.4<br>Comprobación y retroalimentación | Bajo                         | Sí                                      | No   | No                                   |

Fuente. Elaboración propia.

Los procesos transversales están normados, principalmente por lineamientos emitidos por la SHCP, la SFP y CONEVAL. Las reglas de operación marcan criterios generales, pero no definen responsabilidades. En general, los procesos transversales no tienen guías o documentos al personal operativo cómo deben realizarse las actividades; las excepciones son los procesos de planeación, y de evaluación y monitoreo en los que el CONEVAL y la SHCP ha dispuestos de guías y manuales. En el caso de contraloría social, además de los documentos emitidos por la SFP, la DGAGP generó una guía de contraloría social para el uso del personal de las delegaciones, con la finalidad de instrumentar el proceso por conducto de los Gestores Voluntarios. Todos los procesos transversales utilizan sistemas informáticos. Destaca, el caso del PASH para los procesos de planeación y de evaluación y monitoreo, así como el Sistema Argos que se utiliza para la planeación táctica en la DGAGP.

El Macroproceso 1 - Entrega de apoyos económicos a beneficiarios - es el más consolidado del PPAM, los procesos se encuentran claramente normados en las reglas de operación del programa. También el Manual de Organización y Procedimientos de la DGAGP define las actividades que se realizan al interior de la DGAGP. La SEDESOL, por medio de la DGAGP, ha generado guías que definen cómo se realizarán los procesos en las delegaciones. Existen guías diferentes para las modalidades de mesas de atención y de atención en ventanillas. Los procesos específicos de entrega de apoyos, ya sea en efectivo o por transferencia electrónica, que realizan las instituciones liquidadoras y las instituciones bancarias, no están documentados.<sup>27</sup> Todos los procesos utilizan sistemas informáticos para facilitar la operación, son sistemas altamente robustos que permiten el uso de altos volúmenes de información. La MIR incluye indicadores a nivel de componente y actividades que permiten valorar la eficacia y eficiencia de algunas acciones.

El Macroproceso 2 – Formación de la Red Social – está medianamente normado. Tres de sus procesos se encuentran mencionados en las reglas de operación, la organización de las asambleas, la elección de los Gestores Voluntarios y la capacitación. Sin embargo, no se

<sup>27</sup> Son procesos que realizan instituciones externas de la SEDESOL. En el caso de las instituciones liquidadoras, se realiza una transferencia interbancaria a la institución liquidadora por medio de una transferencia de la Tesorería de la Federación, acompañada de una lista de beneficiarios a pagar. Cuando el pago es por institución bancaria, la transferencia de recursos es realizada directamente a la cuenta abierta para el beneficiario. El proceso administrativo al interior de la SEDESOL sí está documentado.

precisan aspectos básicos tales como periodos de convocatorias a asambleas, número de integrantes de las asambleas, criterios para la elección de los Gestores Voluntarios, entre otros. Algunos de estos elementos se incluyen en el Documento Interno para la Operación de la Red Social. El PPAM cuenta con sistemas informáticos que registran la operación de la Red Social en todos los procesos identificados. La MIR incluye un indicador sobre el número de Gestores Voluntarios formalizados, es decir, que cuentan con el primer módulo de capacitación acreditado. Los demás procesos no se incluyen como parte de los indicadores de Componente o Actividades de la MIR.

El Macroproceso 3 - Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día – tiene un grado de precisión normativa bajo. Las RO del PPAM hacen alusión al proceso en el numeral 4.2.8.5.4 en el que se definen requisitos básicos para que organizaciones de la sociedad civil o instituciones públicas puedan solicitar subsidios para la ejecución de proyectos. Sin embargo, se deja la libertad para que la unidad responsable pueda pedir información. Se ha elaborado el “Documento Rector para la implementación de proyectos de Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Establecimientos de Asistencia Social Temporal (Casas de Día) para la atención de Adultos Mayores” en el que se precisan criterios de elección, y montos máximos de los apoyos, entre otros aspectos. En la práctica este es el documento normativo del macroproceso, sin embargo, se considera en esta evaluación como guía, pues no es publicado en el Diario Oficial de la Federación, ni cumple la técnica normativa para ser considerado como lineamientos de operación. En adición, el macroproceso en su etapa de ejecución está normado por los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano. El proceso utiliza sistemas informáticos para tres de los cuatro procesos identificados. No se utiliza para la difusión, pues es un proceso informal, tal y como se detallará en el capítulo siguiente. No existen indicadores relacionados con Casas de Día en la MIR.

El Macroproceso 4- Organización y Ejecución de Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales FASI – no está claramente normado en las reglas de operación. En la lista de acciones de protección social y comunitaria, numeral 4.2.8. de las RO, se menciona en el punto 4.2.8.5. que la URP promoverá la concertación y vinculación con otras instituciones u organizaciones para que los Adultos Mayores tengan acceso a apoyos o servicios en los ámbitos de: Servicios del INAPAM, Servicios de Salud (Seguro Popular) y Atención de Salud”. No se menciona a las ferias por su nombre, ni se definen los procesos específicos. La DGAGP sí cuenta con una guía que define las actividades que deben realizarse en las ferias, es una guía para el personal de las delegaciones. El proceso utiliza sistemas informáticos para la programación de acciones y la contabilidad y comprobación de acciones. Existe un indicador en la MIR sobre el número de ferias realizadas.

En general, solo el primer macroproceso se encuentra consolidado de acuerdo a la valoración utilizada. Normativamente, solo el primer proceso está altamente definido; mientras que los demás presentan lagunas; la carencia de precisión en las RO es, en parte, subsanada con la emisión de guías y documentos rectores. Todos los procesos tienen documentos que permiten una operación relativamente homogénea en las delegaciones. El PPAM es particularmente robusto en sus sistemas informáticos, todos los macroprocesos ocupan el sistema ARGOS para

la planeación y el seguimiento de acciones. Utilizan el Sistema Integral de Información de Programas Sociales (SIIPSO) para la validación de acciones y la programación de pagos. Ante el alto número de beneficiarios, más de cinco millones, también se utilizan sistemas para la administración del padrón activo de beneficiarios. El sistema de indicadores de la MIR contempla varios indicadores de componente y actividades del macroproceso 1, pero no ocurre lo mismo con los otros macroprocesos.

#### **4. Otros antecedentes sobre los procesos**

El programa ha tenido varias evaluaciones desde que inició en 2003. Los resultados de las evaluaciones más relevantes para esta investigación son las siguientes:<sup>28</sup>

##### **Evaluación de Impacto 2009**

En el año 2007, derivado del préstamo que hiciera el Banco Mundial, el Programa de 70 y más, comienza con los trabajos preparativos de una evaluación impacto capaz de dotar evidencia robusta sobre sus efectos. Los objetivos que se perseguían era evaluar los efectos alcanzados en:

- Oferta laboral
- Patrones de ingreso, gasto y ahorro
- Salud (física y mental) y nutrición
- Redes de apoyo (social y familiar) y los arreglos residenciales

La evaluación comprendió una medición basal en septiembre—noviembre de 2007; dos seguimientos, uno en noviembre-diciembre de 2008 y otro en 2009. Entre los principales efectos se encontraron:

##### **FORTALEZAS:**

- El Programa contribuye a la disminución de la vulnerabilidad, empoderamiento, participación en el gasto del hogar, mejoría de la autoestima y disminución de la dependencia económica y en el estado nutricional.
- Se reporta un efecto positivo en la salud mental de los beneficiarios.

<sup>28</sup> Los principales resultados de las evaluaciones pueden consultarse en Soto Romero, Jorge Mario (2012), Meta Evaluación 2007-2012 del Programa 70 y más. Informe Final. Universidad Autónoma de Chiapas. Disponible en [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Meta\\_Evaluacion\\_2007-2012](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Meta_Evaluacion_2007-2012) (consultado el 12 de noviembre de 2012).

### **DEBILIDADES:**

- El Programa no está condicionado a servicios de salud para contribuir en forma integral a la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios.
- Imperfecta difusión de los mecanismos de inscripción y de incorporación de AM sin familiares o poco apoyo del Promotor Social Voluntario de la localidad, o en condiciones de discapacidad para asistir a los puntos de reunión a recoger cuota, acudir a los servicios de salud la presencia de redes sociales débiles o nulas, o por no contar con acta de nacimiento y no conocer la vía para obtenerla.
- Ubicación lejana de los puntos de pago con alto costo en tiempo de traslado.
- Poca información sobre las causas de suspensión a adultos mayores suspendidos.
- Es probable que la transferencia esté generando emigración lo que podría agudizar las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores, modificando negativamente el arreglo domiciliario.

### **RECOMENDACIONES:**

- Para fortalecer el componente de capital social, se requiere que la transferencia deba ser acompañada de acciones de promoción y participación social a nivel localidad.
- Mejorar la difusión del Programa; afinar los mecanismos de incorporación para los adultos mayores sin familiares, monolingües de dialecto y dependientes funcionales.

### **Evaluación de Satisfacción del Usuario del Programa 2011**

En 2011 se llevó a cabo la Evaluación de Satisfacción del Usuario del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 y más en Zonas Rurales, sus observaciones principales fueron las siguientes:

### **FORTALEZAS:**

- Lo mejor calificado fue el trato recibido por los usuarios tanto de parte del personal de SEDESOL como del personal de la liquidadora y la Anticipación del aviso

### **RECOMENDACIONES:**

- Mejorar el Aviso y ubicación de la entrega de apoyos, Evento de entrega de apoyos e Ingreso presenta resultados que pueden ser mejorados
- Realizar estudios para analizar la relación Expectativas-Calidad.
- Enfocar los esfuerzos para mejorar el acceso al programa y la Información sobre derechos y obligaciones, así como en el Tiempo de espera en el Evento de entrega de apoyos.
- Tener cuidado en la selección, capacitación y monitoreo del personal del programa que trata directamente a la población y reforzar la capacitación a los beneficiarios sobre sus derechos y deberes.

### **Evaluación de Consistencia y Resultados 2012**

En 2012 se realizó una Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa. Las principales recomendaciones de la evaluación fueron las siguientes:

- Realizar diagnóstico complementario que incluya localidades urbanas para establecer bases de la evaluación de impacto futura
- Documentar buenas prácticas de los Gestores Voluntarios
- Elaborar estrategia de cobertura de mediano y largo plazo
- Informar por escrito de la suspensión de pago

### **Meta Evaluación 2007-2012**

En 2012 se realizó una evaluación que analizaba todas las evaluaciones hechas en el periodo y mencionaba cuales serían los retos y recomendaciones para la siguiente administración.

### **FORTALEZAS:**

- Permanente fortalecimiento de redes sociales promoviendo la figura del gestor voluntario.

### **RECOMENDACIONES**

- Se recomienda medir adecuadamente el efecto de la transferencia sobre el ingreso neto disponible de los AM beneficiarios ya que la recepción del apoyo monetario por parte del programa reduce las transferencias en dinero y en especie de los AM reciben por parte de sus familiares
- Se sugiere condicionar la entrega de apoyos a la visita recurrente al servicio médico. Si se estableciera la condicionalidad a la asistencia a los servicios médicos, se podría generar un efecto aún más beneficioso para el AM usuario del programa.

## 5. Descripción y análisis de los procesos operativos del programa

En este capítulo se describirán y analizarán cada uno de los procesos sustantivos identificados en el PPAM. De acuerdo a los términos de referencia el análisis incluye los siguientes temas:

1. Descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo del proceso.
2. Determinar los límites del proceso y su articulación con otros.
3. Insumos y recursos: determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso.
  - a. Tiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?
  - b. Personal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones?
  - c. Recursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?
  - d. Infraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?
4. Productos: ¿los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente?
5. Sistemas de información: ¿Los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores?
6. Coordinación: ¿la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso?
7. Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.
8. Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.
9. Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio. Así como la posibilidad de participar en los procesos de planeación y operación.
10. La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa.

Los temas 1, 2 y 4 se explican al inicio de cada proceso, en la sección que explica detalladamente cómo funciona el proceso. Los insumos y recursos de cada proceso, tema 3, así como el tema 5 que trata sobre temas de información para la operación, así como la opinión de los actores, tema 9, se valoran en cada proceso al terminar la descripción general del mismo. Los temas 6, 7, 8 y 10 se analizan a nivel de macroproceso y se presentan al final de cada uno. Se realizó también una valoración de la normativa y documentos existente por proceso y el uso de sistemas informáticos como fuente de información para el sistema de monitoreo a nivel de macroproceso.

## 5.1. Proceso A. Planeación

El proceso de planeación tiene dos niveles claramente definidos, uno global, al que le hemos denominado de planeación estratégica y uno de detalle que es la planeación táctica que realiza cada año la DGAGP con base en su presupuesto autorizado y los recursos disponibles. Se presenta un análisis diferenciado.

### *Subproceso de Planeación Estratégica*

La planeación estratégica consiste en la determinación de elementos que guían la operación del programa hacia el logro de sus objetivos y la medición de los mismos. En este proceso se elaboran y actualizan documentos estratégicos y conceptuales que definen las líneas de acción del programa, tales como la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), las Reglas de Operación (ROP), y el o los documentos en los que se determina la cobertura de corto y mediano plazo, así como los recursos financieros y humanos necesarios para desarrollar las principales actividades con miras a alcanzar los objetivos del programa.

En el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la SHCP emite anualmente los lineamientos o criterios que cada una de las unidades responsables de la operación de los programas presupuestarios debe atender para el registro, revisión y actualización de su MIR, así como las metas de sus respectivos indicadores. Respecto a la actualización de las ROP, el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que las dependencias y entidades son las responsables de emitir o modificar las ROP de los programas presupuestarios con modalidad “S” a su cargo.

Con el propósito de dar cumplimiento a esta normatividad general y otra normatividad aplicable, al interior de la SEDESOL, la UPRI es la unidad encargada de dirigir el procedimiento para la revisión y modificación a las ROP de los programas sociales a cargo de la dependencia. De acuerdo con el Manual de Organización y de Procedimientos (MOP) de la UPRI vigente, la Dirección de Planeación es el área responsable directa de validar los proyectos de modificaciones o de nuevas reglas de operación de los programas sociales de la SEDESOL.

Respecto a la actualización de la MIR, el MOP de la DGEMPS vigente indica que la Dirección de Monitoreo es el área responsable de coordinar y supervisar el diseño y registro de las MIR de los programas sociales de la SEDESOL en el sistema o plataforma informática que para estos fines defina la SHCP (o la instancia que asuma sus funciones).

De acuerdo con la Metodología de Marco Lógico (MML), la MIR de un programa es una herramienta que vincula distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento y evaluación; que, en suma, permiten implementar mejoras a los programas. La MIR es un instrumento de la planeación estratégica que vincula de manera sencilla la alineación de los objetivos de determinado programa presupuestario con objetivos de orden superior; por ejemplo, aquellos de la planeación nacional y sectorial. Asimismo, la MIR incorpora los

indicadores que miden los objetivos y resultados esperados de acuerdo a metas establecidas para el programa.

Por su parte, de acuerdo con la SFP, las ROP son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Por ello, tanto la MIR como las ROP, son elementos centrales en el proceso de planeación estratégica, que además deben estar vinculados; es decir, el objetivo general del programa establecido en las ROP debe ser (a su vez) el resumen narrativo a nivel de fin de la MIR. De igual forma, los bienes y servicios entregados por el programa deben corresponder a los indicadores a nivel de componentes de su MIR. Para el caso del PPAM, ambos documentos en el ejercicio fiscal 2015 se encuentran asociados adecuadamente.

En cuanto a la elaboración de documentos estratégicos para definir la cobertura de corto y mediano plazo y los recursos financieros y humanos necesarios para desarrollar los procesos del PPAM, se identificó que la DGAGP, auxiliada por la UPRI, realiza ejercicios de planeación, en donde se definen la misión, visión, fin, objetivos y metas del programa.

Al respecto, está por concluirse el documento de Planeación estratégica 2015-2016 para cada uno de los programas sociales de la SEDESOL y cuya frecuencia será bienal. A grandes rasgos, dicho documento contendrá la misión y visión tanto de la Secretaría, como de cada uno de los programas que se encuentran a su cargo, así como el establecimiento de metas de corto plazo y mediano plazo. En la elaboración del documento han intervenido las unidades responsables de los programas, la UPRI y la DGAP, para las cuantificaciones de las poblaciones potencial y objetivo.

El documento que fue proporcionado al equipo evaluador para la valoración de este proceso es la “Matriz para la elaboración del plan estratégico”. Esta matriz contiene información sobre algunos de los elementos de la planeación estratégica, tales como el análisis de atención a la problemática; análisis de la situación actual de la Unidad Responsable; marco estratégico; objetivos estratégicos; prioridades y mecanismos para el logro de objetivos, plan de acción, compromisos de mejora continua de la política de desarrollo social, y ajustes estratégicos de corto plazo. No obstante, es importante recalcar que en la Matriz no es posible identificar para todos los elementos señalados, las actividades específicas, los productos generados, los tiempos requeridos ni las áreas responsables, por lo que no fue posible profundizar en el análisis de este elemento de planeación.

Cabe mencionar, que para elaborar los documentos estratégicos de planeación es fundamental contar con ciertos insumos, básicamente, documentos asociados al diseño del programa, cuya elaboración es responsabilidad de la DGAP. Ejemplo de ellos son la Propuesta de Atención y el

Diagnóstico del problema que atiende el programa, el cual se actualiza en caso de que los programas hayan presentado una ampliación o modificación sustantiva.<sup>29</sup>

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

Los documentos normativos del proceso de planeación son precisos y permiten que el proceso se realice de la misma que el resto de los programas de la Administración Pública Federal.

A nivel de dependencia, los procedimientos para la actualización de las MIR y de las ROP de los programas sociales, entre ellos el PPAM, se encuentran normados por los MOP de la UPRI y la DGEMPS. Por otro lado, de acuerdo con la entrevista semiestructurada realizada a un funcionario de la UPRI, la elaboración de elementos estratégicos (objetivos estratégicos del programa, prioridades y mecanismos para el logro de objetivos, plan de acción, etc.) aún no se encuentra normada; se espera que para el ciclo presupuestario 2016 se encuentre listo el documento de Planeación estratégica 2015-2016. Por tanto, dadas las características del proceso, la normatividad es suficiente y clara, solo queda pendiente este último documento.

### **Tiempo**

En la normatividad interna de las áreas responsables del proceso (MOP de la UPRI y la DGEMPS) las actividades se encuentran calendarizadas y se ejecutan en tiempo y forma. De acuerdo con lo anterior y con las entrevistas realizadas en las oficinas centrales de la SEDESOL, se considera que el tiempo establecido para las actividades que conllevan el proceso es el adecuado.

### **Personal**

Conforme a las entrevistas semiestructuradas realizadas en las áreas responsables del proceso, el personal de la UPRI, la DGEMPS y los funcionarios de la unidad responsable del programa (DGAGP) mostraron gran profesionalismo y conocimiento de sus funciones y responsabilidades. En este sentido, se considera que el personal es suficiente y su formación académica y profesional le permite contar con las capacidades analíticas y técnicas para desarrollar las actividades de planeación.

### **Recursos financieros**

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el personal no manifestó inconformidades con el presupuesto asignado a las diferentes áreas de la SEDESOL para llevar a cabo las actividades de planeación.

### **Infraestructura**

---

<sup>29</sup> Véase, CONEVAL (s/f), “Elementos Mínimos a considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos”, disponible en:  
[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf)

Derivado de las visitas realizadas a las instalaciones centrales de la SEDESOL con motivo de las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo, se percibe que la infraestructura con la que cuentan las diferentes áreas involucradas en el proceso es suficiente para desarrollar sus funciones.

### **Sistemas de información**

El sistema informático que se utiliza en este proceso es el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), que es la plataforma informática designada por la SHCP para registrar las MIR de los programas presupuestarios, en este caso del PPAM, con la finalidad de poder realizar el monitoreo a los avances de sus indicadores de manera periódica.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Los funcionarios de la DGAGP entrevistas opinan que el proceso de planeación estratégica funciona como lo marca la norma, cumpliéndose los tiempos establecidos. La comunicación con la UPRI y la DGEMPS, así como con la Dirección General de Programación y Presupuesto es fluida y se toman en cuenta las consideraciones de las diversas instancias. El problema que observan los funcionarios tiene que ver con la temporalidad de los procesos que limita la completa alineación de los documentos. Es así que mientras el programa realiza un ejercicio anual de elaboración de reglas de operación y MIR, por otro camino corrió la elaboración del plan sectorial de corte temporal sexenal. Es así que durante los primeros años de esta administración no estuvieron alineados al objetivo sectorial. El programa tuvo que esperar hasta la apertura del PASH del 2015 para realizar los cambios. También llega a ocurrir un desfase temporal entre la elaboración de la MIR que comienza desde julio y agosto y las reglas de operación que se aprueban hasta diciembre. Los objetivos y definiciones de Propósito y Fin no llegan a veces a concordar, sino hasta el siguiente año.

Por otra parte, en las entrevistas en las delegaciones federales de SEDESOL se identificó que los funcionarios no conocen la planeación estratégica, se dedican al trabajo operativo y seguir la microplaneación. No conocen los Propósito y Fin del programa. Esta información fue confirmada en la entrevista realizada en la Dirección General de Seguimiento, en la que se informó que han realizado encuestas con los coordinadores del programa y en los resultados se detectó que no conocen la planeación estratégica.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

De acuerdo con los hallazgos de gabinete y de trabajo de campo, el proceso de planeación para el PPAM es pertinente. El personal involucrado, los recursos disponibles y los documentos generados en este proceso (MIR, ROP y documentos estratégicos) permiten que la ejecución de los procesos operativos subsecuentes cuente con directrices definidas. Además de la normatividad general emitida por la SHCP, el CONEVAL y la SFP, las áreas

responsables de la SEDESOL cuentan con procedimientos bien documentados, actualizados y detallados en cuanto a las actividades que deben desarrollar los actores responsables, los tiempos en que deben efectuarse y los productos que deben generarse.

Son varias las áreas de la SEDESOL que intervienen, lo cual hace al proceso bastante sólido en el que evidentemente (y en concordancia con el testimonio de los funcionarios entrevistados) existen niveles adecuados de coordinación. Cabe resaltar que, de manera periódica, expertos en materia de MML provenientes de instancias externas como el CONEVAL y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), brindan asesorías a los responsables de los programas presupuestarios para la mejora de sus MIR. Esto demuestra la buena relación y coordinación interinstitucional de la SEDESOL con otras dependencias, que incide de manera directa y positiva en la mejora de la planeación estratégica de los programas sociales a su cargo.

Pese a la buena coordinación entre actores, el problema detectado tiene que ver con la temporalidad en la que se ejecutan los procesos, unos de corte sexenal, otros anuales pero con periodicidades que limitan una alineación perfecta en momentos determinados del periodo de administración. Un área de mejora importante es que actualmente el diagnóstico del programa elaborado en 2013 no tiene correlación directa con el Propósito y Fin definidos en 2015. En el capítulo 6 se detalla el problema de forma específica y se presenta una recomendación

### ***Subproceso de Planeación Táctica y Microplaneación***

En adición a la planeación estratégica existen dos tipos adicionales de planeación. Uno de ellos es la denominada microplaneación, que realiza la Dirección de Implementación Operativa (DIO), a través de la cual se determinan trimestralmente las metas y actividades que se realizarán en las delegaciones. La otra planeación operativa se denomina planeación táctica y es elaborada y cargada mensualmente en el sistema Argos por el personal que atiende al Programa en cada Delegación. Las actividades programadas por las delegaciones son supervisadas por la Dirección de Planeación Táctica (DPT). Ambos tipos de planeación –microplaneación y planeación táctica– se mencionan en la Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores.

La planeación táctica es realizada mensualmente por el personal de las Delegaciones, que cargan en el sistema Argos las acciones que contemplan efectuar en tal periodo, las acciones se elaboran con base en el Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, que se utiliza para identificar la ubicación geográfica de las acciones, así como un catálogo único de acciones, que sirve para clasificar. La DIO provee a las delegaciones del catálogo de localidades objeto de atención y también les comunica el número estimado de adultos mayores que en ellas residen. El sistema permite realizar una asignación de actividades con base en la dispersión geográfica de las localidades.

## Valoración del proceso

### Documentos normativos o guías

El proceso se encuentra documentado en el Manual de Organización y Procedimientos de la DGAGP para lo relativo a las funciones en oficinas centrales. Sin embargo, no se identificó una guía para uso del personal de las delegaciones. La programación se efectúa en el sistema Argos, pero no se cuenta con alguna guía para su uso.

### Tiempo

La planeación táctica es mensual, la efectúan las Delegaciones y la valida la Dirección de Planeación Táctica. La microplaneación es realizada trimestralmente por la Dirección de Implementación Operativa y es comunicada a Delegación.

La microplaneación trimestral es adecuada para las tareas que se realizan en las ventanillas de atención. La programación mensual para las mesas de atención es adecuada, aunque en la práctica, de acuerdo a las entrevistas en la Dirección de Seguimiento Operativo, suelen registrarse más actividades que las que se realizan. Como parte de la retroalimentación, esta dirección ha propuesto que las planeaciones se efectúen considerando las capacidades reales de la organización.

### Personal

La planeación táctica es cargada en el sistema ARGOS por personal que depende de los Coordinadores de Programa en las Delegaciones. La microplaneación es realizada por la Dirección de Implementación Operativa.

El personal de la Dirección de Implementación Operativa es suficiente para hacer elaborar la microplaneación, pero no se le capacita formalmente. El personal de Delegaciones que realiza la planeación táctica es suficiente, pero no existe evidencia de que se le capacite para esta tarea.

### Recursos financieros

Los recursos de esta etapa provienen de los gastos de operación del Programa y son suficientes.

### Infraestructura

La infraestructura para la planeación táctica es aquella en la que se encuentran instaladas las Delegaciones. La infraestructura para la microplaneación es la de oficinas centrales de la Secretaría. Ambas son suficientes.

### Sistemas de información

Para la planeación táctica se utiliza el sistema Argos. El sistema Argos es fundamental para que a nivel central se monitoree la planeación y el avance de las actividades programadas en las Delegaciones.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En general, el personal entrevistado en las Delegaciones señala que la planeación táctica es útil para programar su trabajo. A su vez, el personal de la DPT también valora a la microplaneación como una actividad que le permite monitorear las actividades que los promotores realizan en las Delegaciones, y determinar las acciones correctivas cuando resulta necesario.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de planeación táctica y microplaneación es sumamente importante para la operación del programa. Sin este tipo de planeación sería imposible el funcionamiento del programa, que como se sabe tiene más de 5 millones de beneficiarios y una cobertura nacional en todos los municipios del país. El proceso opera de forma correcta, con interacción del personal en las delegaciones y en oficinas centrales. Es, sin duda, una de las fortalezas del programa.

## **5.2. Proceso B. Difusión**

El proceso de difusión del programa tiene tres niveles, uno es el que se realiza directamente en las delegaciones utilizando los mecanismos más acordes al contexto y costumbres de comunicación en el estado, otro que es a nivel general por parte de la Dirección General de Comunicación Social de la SEDESOL, que contrata spots en radio y televisión, y, finalmente el tercer tipo de difusión es la que se realiza de forma general por medio de Internet al difundir las reglas de operación.

La difusión local es una tarea asignada a cada Delegación, que debe realizarla en coordinación con la DGAGP, con los materiales autorizados por ésta. En específico, el Jefe de Zona es la figura encargada de hacer la difusión. Las actividades que realiza el Jefe de Zona para difundir el Programa inician cuando diseña el orden en que difundirá la convocatoria en las colonias o zonas de su área de influencia, con el fin de que la población interesada asistencias a las sedes de atención. Es el responsable de que se contrate o se realice perifoneo calle por calle de acuerdo a la programación que haya elaborado, entregando en sus recorridos materiales impresos a las personas interesadas. Esto se realiza en coordinación con los gobiernos locales, los cuales también apoyan para esta actividad.

En las localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes, la difusión es realizada por medios masivos de comunicación. La contratación de esta difusión es realizada desde oficinas centrales por parte de la Dirección General de Comunicación Social.

Por otra parte, el Programa tiene una difusión electrónica permanente, a través de las páginas electrónicas de la SEDESOL ([normateca.sedesol.gob.mx](http://normateca.sedesol.gob.mx) y [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

## Valoración del proceso

### Documentos normativos o guías

No existe un documento normativo exclusivo para esta etapa. El cuerpo normativo se encuentra distribuido en diversos documentos, como: numeral 4.2.1 Promoción del Programa, de las ROp; numeral 8.1 Difusión, de las ROp; y numeral 7.1.1.2 Difusión, de la Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores.

Por otra parte, la Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa, describe con claridad cómo debe hacerse esta actividad, tanto en mesas de atención como en ventanillas. Normalmente esta actividad se realiza conforme a lo anotado en tal documento.

### Tiempo

En el ámbito electrónico o digital, la difusión del Programa es permanente, a través de la página electrónica de la SEDESOL. A nivel de Delegación, la difusión depende de la planeación que efectúen los Jefes de Zona. El tiempo que se dedica a la difusión del Programa por parte del personal de las Delegaciones suele ser suficiente para que la población en general y los adultos interesados puedan conocerlo.

### Personal

Las Delegaciones, en coordinación con la DGAGP, son las encargadas de la promoción del Programa. El personal que realiza esta actividad en las delegaciones es limitado, suele apoyarse con los gobiernos locales para actividades específicas como el perifoneo.

### Recursos financieros

Los recursos de esta etapa provienen de los gastos de operación del Programa. De acuerdo a las entrevistas realizadas, los recursos alcanzan para cubrir de forma limitada las actividades de difusión. En las localidades rurales, el programa se apoya con los gobiernos locales. En las localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes se reconoce que la difusión con los medios que dispone la delegación es insuficiente.

### Infraestructura

Los materiales de difusión son diseñados en las oficinas de la DGAGP. Se considera adecuada la infraestructura. Por su parte, en las delegaciones, el proceso de difusión no requiere infraestructura especializada. La existente es suficiente.

### Sistemas de información

El sistema de información para la difusión digital es la plataforma *web* de la SEDESOL. En el sistema Argos se registra también la etapa de difusión. Como ya se ha comentado, este sistema es muy útil para el monitoreo que de las Delegaciones se realiza desde la DGAGP.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En el trabajo de campo efectuado en cuatro entidades federativas se reconoce que los alcances de la difusión son muy diferentes en el ámbito rural y en el urbano. En el rural, la difusión se realiza de forma estandarizada con base en las guías existentes, los recursos son suficientes lo cual se debe tanto a la participación de los gobiernos locales como al hecho de que el programa ya es muy conocido. Simplemente se designan las fechas y los adultos mayores acuden. Sin embargo, en las localidades urbanas, la difusión es poco efectiva. En Coahuila, por ejemplo, se afirma que el programa no lo conocen muchos adultos mayores y no se acercan a las ventanillas.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

A través de la difusión que se hace del Programa, se intenta darlo a conocer a la población en general y a los beneficiarios potenciales. La difusión suele ser oportuna, pero es también insuficiente, sobre todo cuando se realizan acciones para dar a conocer el Programa en las colonias y zonas urbanas en las que se ha detectado que existe una mayor población potencial.

Los actores que participan en la difusión del Programa son: la DGAGP, las Delegaciones (Jefes de Zona) y los gobiernos locales. La coordinación entre los actores casi siempre es adecuada, aunque en ocasiones las diferencias políticas afectan la colaboración. Esto se detallará con mayor amplitud en el proceso 1.1.1. Organización y Convocatoria a la Mesa de Atención.

## **5.3. Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios**

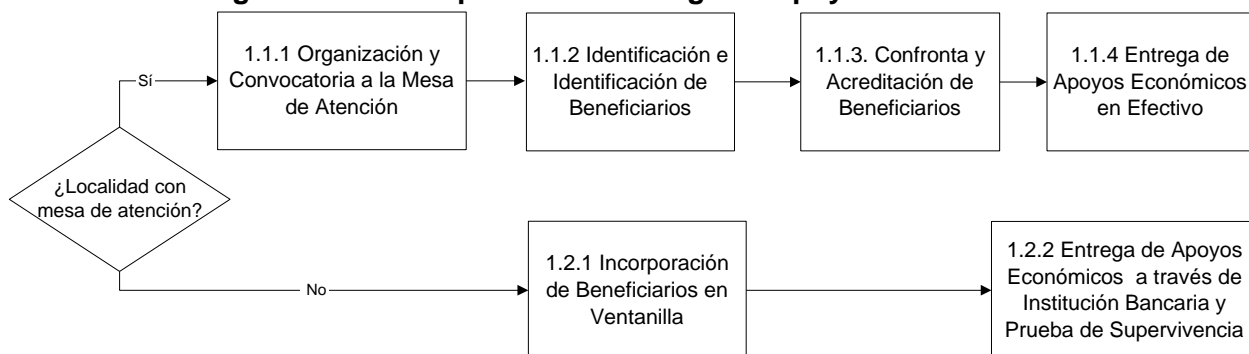
El primer Macro-proceso es el que conduce a la entrega de los apoyos económicos mensuales en entregas bimestrales, así como a la entrega de apoyos económicos de pago de marcha por única ocasión y apoyos de inclusión financiera. Dichos apoyos económicos se otorgan mediante dos modalidades: pago en efectivo por medio de instituciones liquidadoras (sólo para los primeros dos tipos de apoyos) y pago a través de transferencia electrónica de recursos vía instituciones bancarias.

La entrega en efectivo se realiza generalmente en localidades menores a los 30,000 habitantes, mientras que la transferencia vía instituciones bancarias se realiza en núcleos poblacionales superiores a dicha cifra. Sin embargo, la normatividad vigente también contempla la posibilidad de incorporar a las y los beneficiarios de localidades menores a los 30,000 habitantes al sistema bancarizado, siempre y cuando exista al menos una sucursal bancaria en la localidad correspondiente.<sup>30</sup> En cualquier caso, este primer Macroproceso seguirá su cauce mediante una

<sup>30</sup> Guía operativa para la bancarización de beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores que habitan en localidades menores a 30,000 habitantes (Versión 2.1; Enero, 2014).

mesa de atención, o bien, una ventanilla, tal como se ilustra en la figura siguiente, que muestra cada ruta de entrada y sus procesos correspondientes.

**Figura 5.1. Macro-proceso 1. Entrega de Apoyos Económicos**



Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en la Figura anterior, cuando la ruta de entrada es la Mesa de Atención, el primer proceso es la Organización y Convocatoria de la propia Mesa, seguido de la Identificación y Presentación de las y los beneficiarios. Posteriormente se da la Confronta y, en su caso, la Acreditación de los adultos mayores, para concluir con la Entrega de apoyos en efectivo, ya sea mensual (pago bimestral) o pago de marcha. Por su parte, si se lleva a cabo en Ventanilla, el proceso se reduce significativamente en términos del número de etapas respecto de la entrada previa. Así, en Ventanilla el primer proceso es la Incorporación del adulto mayor al que le seguirá la Entrega de Apoyos y –de manera iterativa con este último– la Prueba de Supervivencia. En este caso no sólo se entrega el apoyo mensual o pago de marcha, sino también el apoyo para la inclusión financiera. Enseguida se detalla cada uno de esos procesos, comenzando por la entrada de atención en Mesa.

### **Mesas de Atención**

Las Mesas de Atención se instalan de forma temporal en fechas programadas, en coordinación con las autoridades municipales, para atender a población que reside en localidades con menos de 30,000 habitantes, aunque pueden también ser instaladas en localidades mayores cuando se brinda la atención bajo la modalidad semi-móvil. En las Mesas se ofrecen servicios y orientación al público en general sobre los programas de la DGAGP, incorporación a beneficiarios al Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM), movimientos al padrón de dicho programa, y la propia entrega de apoyos monetarios de forma directa, a través de instancias liquidadoras y de manera bimestral, a los beneficiarios del PPAM (para localidades no bancarizadas menores a 30,000 habitantes).<sup>31</sup>

Para la instalación de las Mesas, el primer proceso es la Organización y Convocatoria a las mismas. Éste se describe a continuación.

<sup>31</sup> Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes (Versión 8.1, Marzo 2014),

### **Proceso 1.1.1. Organización y convocatoria a la Mesa de Atención**

El proceso de Organización y Convocatoria a la Mesa de Atención puede entenderse, a grandes rasgos, como la serie de actividades que se realizan después de la planeación, con vista a la instalación de la Mesa de Atención para la entrega de apoyos. Las actividades de Organización y Convocatoria se encuentran detalladas, sobre todo, en la *Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes*.

En lo que a la Organización se refiere, dicho documento señala en su numeral 6.1., seis actividades previas a la instalación de la mesa en los Operativos de Pago, así como sus responsables:

- "1. El Seguimiento Operativo entrega la documentación, materiales y papelería a utilizar en el operativo.
2. El Jefe de Zona organiza por zona de atención la documentación, materiales y papelería a utilizar.
3. El Jefe de Zona entrega al Responsable de Atención en Mesa, el Paquete Operativo del Bimestre correspondiente.
4. El Responsable de Atención en Mesa valida la documentación, materiales y papelería recibida, la organiza por sede de atención y distribuye cargas de trabajo a los Promotores (...).
5. El Promotor verifica el Paquete Operativo que recibe y debe preparar la documentación, información y herramientas de apoyo que utilizará para llevar acabo las actividades de atención y orientación en las Mesas de Atención.
6. Cuando se trate de la instalación de una Mesa de Entrega de Apoyos, el Promotor deberá integrar su Paquete Operativo para cada sede (...)"

Además, en esa misma normatividad se especifica a detalle el contenido del Paquete Operativo de los Promotores, que incluye diversos formatos, instrumentos de canje de apoyos, elementos de imagen institucional, entre otros. También, se instruye al Promotor a presentarse con la Autoridad local, preparar y colocar la información visual, coordinarse con el personal de la instancia liquidadora, entre otras actividades y recomendaciones necesarias para la organización e instalación de la Mesa de Atención.

Por su parte, el proceso de Convocatoria consiste en invitar a las autoridades locales, así como a los beneficiarios actuales y potenciales a cooperar con la instalación o asistir a la Mesa de Atención, respectivamente. La Convocatoria se realiza mediante Oficio dirigido al presidente del municipio en que se instalará la Mesa de Atención. Allí se le solicita apoyo en términos de la provisión de un espacio adecuado para tal propósito, que incluya: mobiliario, seguridad, energía eléctrica, entre otros aspectos considerados en la *Guía para la Instalación de la Mesa*, antes referida. Además, el Oficio de Convocatoria deberá incluir las localidades a convocar, fecha, hora y lugar de atención.

En dicho Oficio, también se solicita a las autoridades municipales su cooperación para convocar a los beneficiarios del PPAM que recibirán el apoyo o, en su caso, sus representantes. Asimismo, se indica puntualmente la documentación que los adultos mayores deben presentar en original y copia, para iniciar su incorporación al Programa, en caso de que resulten elegibles.

La responsabilidad de realizar el Oficio corresponde al Coordinador Operativo, para ello cuenta con un formato específico en la Guía para la Instalación de la Mesa. Tras su elaboración, el Oficio debe ser firmado por el Delegado de la SEDESOL y entregado a la autoridad local por el Jefe de Zona.

Finalmente, en lo que a la Convocatoria y Organización de las Mesas de Atención se refiere, las y los Gestores y Facilitadores Voluntarios juegan también un papel muy relevante. Como se observó durante el trabajo de campo realizado para esta evaluación, una de las actividades centrales de las y los Gestores es justamente establecer un canal de comunicación entre el personal de la Delegación, las autoridades locales y los adultos mayores de las comunidades. Los Gestores –en las localidades donde éstos se encuentran acreditados y activos–, no sólo informan la fecha y lugar en el que se instalarán las Mesas de Atención, sino que también identifican y convocan a potenciales beneficiarios y ayudan al personal de la SEDESOL a organizar a los beneficiarios que recibirán su apoyo antes y durante los Operativos de Pago.

Con todo lo anterior, los principales productos de la Organización y Convocatoria a la Mesa de Atención son: Oficio de Convocatoria a autoridades locales, integración de Paquete Operativo del Promotor para efectuar los trámites que corresponden en la Mesa de Atención, así como la propia instalación de la Mesa de Atención.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

Como se mencionó en su momento, el documento que explica con mayor detalle este proceso es la *Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes* (Versión 8.1, Marzo 2014), en sus numerales 6, 6.1. y 6.2. Además, el numeral 4.2.2.2 "Aviso para la Instalación de Sedes de Atención", de las *Reglas de Operación*; así como los numerales 8 "Atención Semi-Móvil en Localidades mayores A 30,000 Habitantes" y 9 "Atención Móvil en Localidades con menos de 30,000 Habitantes", de la *Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores* (Versión 6.2., Abril de 2014).

En el trabajo de campo se constató que en términos generales se sigue dicha normatividad en la organización, convocatoria e instalación de las Mesas de Atención.

### **Tiempo**

Con base en la información documental y la información recabada en campo, los tiempos para organizar, convocar y finalmente instalar las Mesas de Atención se pueden considerar adecuados.

### **Personal**

Como se expuso, en la Organización y Convocatoria a la Mesa de Atención participan principalmente los Promotores, pero también el Seguimiento Operativo, el Jefe de Zona, el Responsable de Atención en mesa y el Coordinador Operativo. Todos ellos, además, y de acuerdo con lo observado en las entidades visitadas para esta evaluación, se ven auxiliados por las y los Gestores Voluntarios, que cuando se encuentran activos fungen como vínculo entre el personal de la Delegación y las y los beneficiarios.

### **Recursos financieros**

Para la organización y convocatoria de las Mesas de Atención, los únicos recursos financieros devengados por el Programa son para combustible y, en algunas ocasiones, viáticos los cuáles son suficientes para organizar las asambleas programadas. Sin embargo, según fue referido en las cuatro entidades en donde se realizaron estudios de caso, los promotores suelen financiar directamente sus gastos para llegar a las localidades en donde se realizan las mesas de atención.

### **Infraestructura**

La convocatoria y organización de las mesas de atención se lleva a cabo mayormente en las Delegaciones, en las cuáles la infraestructura es generalmente adecuada y suficiente. Sin embargo, como se mostró y se observó también en campo, la instalación de las Mesas de Atención depende a final de cuentas de la cooperación de las autoridades municipales. Así, en última instancia la infraestructura para el operativo de pago en el que se instalará la Mesa –y lo adecuado de sus condiciones materiales– no está del todo garantizada, pues no depende directa y únicamente de la SEDESOL.

### **Sistemas de información**

A manera de insumo, se utiliza la información previamente capturada en el sistema Argos para la programación de actividades y su seguimiento, en este caso, la instalación de las Mesas de Atención en Operativos de Pago. El sistema, además, permite que se monitoree la programación y el cumplimiento de la instalación de las Mesas de Atención.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

De acuerdo a las entrevistas y observaciones realizadas durante el trabajo de campo en las entidades, los beneficiarios expresan una opinión positiva sobre la instalación de las mesas de atención.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

En la organización y convocatoria de las que resulta la instalación de las Mesas de atención interactúan las DGAGP, las Delegaciones y su personal, la autoridad local, los Gestores Voluntarios de la Red Social (cuando están acreditados y activos) y las instancias liquidadoras en el caso de Mesas de Entrega de Apoyos. En términos generales, con base

en la normatividad revisada y el trabajo de campo, este proceso puede considerarse pertinente y adecuado. En las cuatro entidades seleccionadas para su visita (Coahuila, Estado de México, Nayarit y Oaxaca) se constató que la instalación de las Mesas de Atención ocurre con normalidad, apegada a los procesos antes descritos. No obstante las dificultades geográficas de algunas de esas entidades (casos Coahuila y Oaxaca), el personal de la SEDESOL es capaz de desplazarse e instalar exitosamente las mesas en los operativos de pago que se observaron.

De manera excepcional, para el caso de la infraestructura, esta relación de cooperación se puede ver alterada por los ciclos políticos y las diferencias partidistas, que pueden afectar de manera negativa el proceso.

### ***Proceso 1.1.2. Identificación e incorporación de beneficiarios***

El proceso de identificación e incorporación de beneficiarios da cuenta de las actividades que se realizan para pre-seleccionar a los beneficiarios potenciales e iniciar el proceso de incorporación al PPAM de aquellos que se presenten a la Mesa de Atención y cumplan con los Criterios y Requisitos de elegibilidad, establecidos en el numeral 3.3. de las Reglas de Operación vigentes del programa.

En este caso son dos los documentos principales que mencionan y norman las actividades de incorporación y presentación en la modalidad de Mesas de Atención: la *Guía para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores localidades menores 30,000 habitantes* (Enero 2014); y la *Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores* (Versión 6. 2, Abril 2014). Hasta donde se pudo constatar ambos son consistentes entre sí, pues la segunda prácticamente recoge el contenido de la primera. En ambos documentos se establece que la identificación e incorporación de los beneficiarios se realiza mediante Mesas de Atención en las localidades menores a 30,000 habitantes, tal y como se mostró en su momento en la Figura No. 9

Con base en dichos documentos, el proceso consiste en una visita del Promotor, justamente en el marco de las Mesas de Atención instaladas en los Operativos de Pago. Para esta visita, el Promotor prepara su paquete operativo, entre lo que se cuenta: Dispositivo móvil, Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI), Acuse CUI, Agenda, Bitácora y Folios para CUI. Ya en el lugar del operativo, antes de atender a los adultos mayores interesados, el Promotor se presenta con ellos y les proporciona una plática informativa. Posteriormente, el Promotor llama uno a uno a los adultos mayores y por turno les informa que les hará una entrevista y que deberán entregar original y copia de los documentos necesarios para iniciar su proceso de incorporación al Programa.

Para acreditar su identidad, el adulto mayor puede presentar alguno de los siguientes documentos: credencial para votar, cartilla del Servicio Militar Nacional, pasaporte vigente, formas migratorias, cédula profesional, cédula de identidad ciudadana o credencial del INAPAM.

Para acreditar su residencia, el adulto mayor debe presentar algún recibo de pago de servicios con antigüedad menor a tres meses. Para acreditar su edad puede presentar: CURP o acta de nacimiento; si no cuenta con estos documentos, puede presentar para cotejo: credencial para votar, cartilla del Servicio Militar Nacional, pasaporte, formas migratorias o credencial del INAPAM.

En localidades con menos de 10,000 habitantes no bancarizadas, los solicitantes pueden presentar constancia de identidad, edad y residencia con fotografía, expedida por la autoridad municipal. A su vez, los solicitantes no nacidos en México deberán presentar un documento oficial de las autoridades migratorias mexicanas que especifique su identidad, edad y residencia mínima en el país por 25 años.

Posteriormente, el Promotor levanta el CUIS y el Cuestionario Complementario (CC), requisita el acuse de recibo, recaba firma o huella del adulto mayor y le entrega los apartados que a éste le correspondan, de la documentación. El Promotor requisita el CEP-CUIS y le informa al solicitante que en un máximo de 2 bimestres obtendrá respuesta a su solicitud. Terminada la atención a los interesados, el Promotor revisa y ordena la documentación generada.

El personal que participa en la gestión de la documentación (además del Promotor) hasta que ésta se archiva es: Responsable de Atención en Mesa, Jefe de Zona, Seguimiento Operativo, Enlace de Captura y Control Documental y Jefe de Archivo. Cada uno revisa y la devuelve a su antecesor en caso de detectar alguna inconsistencia, para que ésta sea solventada.

El producto de este proceso son los CUIS y CC debidamente llenados, sistematizados y enviados a Oficinas Centrales (DGAGP) para iniciar el proceso de Confronta; así como los expedientes que incluyen los documentos de soporte por cada beneficiario.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

El proceso, la identificación y presentación de beneficiarios está normados por los numerales 3.3 y 4.2.3 de las Reglas de Operación "Criterios y Requisitos de Elegibilidad" y "Registro de Adultos Mayores", respectivamente, así como por la *Guía para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores en localidades menores a 30,000 habitantes* sus numerales 5 a 5.2.1.5. y la Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, en específico el numeral 9.2.1.3

El trabajo de campo permitió observar que las actividades de las Mesas de Atención visitadas se ajustan a esta normatividad, en particular a lo descrito en las Guías.

#### **Tiempo**

Con base en la normatividad consultada y lo observado en campo, los tiempos del proceso de identificación y presentación en Mesas de Atención, son en general adecuados en lo que al trámite en la Mesa se refiere. No así en la obtención de respuesta que puede ser de

varios meses. En algunos casos, incluso, se mencionaron esperas de hasta un año para que los beneficiarios obtuvieran una respuesta al trámite de incorporación realizado en Mesa, en cualquier sentido (aceptado o no-elegible) a su solicitud (véase Caso Coahuila).

### **Personal**

Se estima que el personal de las Delegaciones no es suficiente, ya que en las entidades visitadas se observó que los Jefes de Zona y los Responsables de Atención en Mesa suelen realizar funciones que corresponden a los Promotores, además si no existieran los Gestores Voluntarios, no sería factible realizar todos los operativos que se llevan a cabo. A nivel de la Delegación, se puede considerar que el personal dedicado a la captura y el control documental es suficiente, aunque con una gran carga de trabajo.

### **Recursos financieros**

Para este proceso los principales recursos financieros devengados por el PPAM, corresponden a combustible y, en algunas ocasiones, pago de pernoctas. En el caso de los recursos destinados para el pago de los combustibles su suficiencia varía de un estado a otro y esto depende del tamaño territorial de la entidad, el estado en que se encuentran sus vías de comunicación y el tipo de vehículos asignados al personal de campo.

### **Infraestructura**

Como se señaló con anterioridad, el proceso de identificación y presentación se lleva a cabo en las mesas de atención, mismas que –como también se estableció en su momento– son espacios públicos facilitados por las autoridades locales. En ese sentido, al igual que en el proceso anterior, en las visitas a mesas de atención en Operativos de Pago se observó que los espacios son en general adecuados en función de las posibilidades de infraestructura y mobiliario de la autoridad local.

Por otro lado, en algunos casos (Estado de México y Oaxaca), se documentaron insuficiencias en cuanto al parque vehicular disponible para los Operativos de Pago.

### **Sistemas de información**

Esta etapa del proceso se registra en el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), cuando se trata de mesas de atención. Se considera que éste es suficiente y útil para el mismo, tanto a nivel local como central.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Como se estableció en el marco del proceso previo con base en el trabajo de campo relativo a los cuatro casos de estudio, la opinión de las y los beneficiarios respecto de las Mesas de Atención –y el programa en general– es positiva.

**Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

La identificación de beneficiarios intenta realizarse con un mínimo de documentos que deben presentar para acreditar su identidad, edad y residencia. En este sentido se considera pertinente. Con base en la evidencia recolectada en campo, la atención que los beneficiarios reciben en Mesa de Atención suele ser adecuada a las condiciones del contexto y de los propios adultos mayores, con las salvedades presentadas en los estudios de caso en términos de los ciclos o preferencias políticas, que son excepcionales. En este proceso solo intervienen los promotores y personal de la Delegación. No existe coordinación con otros actores.

***Proceso 1.1.3. Confronta y aceptación de beneficiarios***

La Confronta es el proceso mediante el que se comparan los datos que proporcionaron los beneficiarios potenciales, recolectados en la Mesa de Atención durante la etapa de identificación y presentación, contra el Padrón Confronta. Ello con el fin de determinar si los solicitantes son o no efectivamente incorporados al PPAM con base en las Reglas de Operación vigentes, en particular el segundo punto del numeral 3.3. "Criterios y Requisitos de Elegibilidad", que hace referencia a no recibir una pensión por un monto superior a los \$1,092.0 pesos mensuales, como condición indispensable para ser dado de alta como beneficiario.

El Padrón Confronta, antes mencionado, es la "base de datos conformada por los listados de personas jubiladas y pensionadas de los Sistemas de Pensiones que operan en el país", y que hasta este momento incluye a los de la Administración Pública Federal: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Cabe hacer notar que actualmente el Padrón no contempla pensiones de las Fuerzas Armadas, de institutos estatales de pensión, de Universidades Públicas, Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otros esquemas pensionarios. De este modo, aunque las ROP señalan que éstos últimos o cualquier otro podrían eventualmente integrarse al Padrón (numeral 8.3.3), las reglas vigentes permiten que las y los pensionados de los esquemas no contemplados actualmente reciban también el apoyo que otorga el PPAM.

Es con base en ese Padrón que se realiza el proceso de Confronta. Éste emplea como insumo los CUIS y CCs sistematizados y enviados por las Delegaciones a Oficinas Centrales durante el proceso de identificación y presentación antes descrito. La información allí contenida es cotejada por la Dirección General de Geo-estadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL (DGGPB) y la Unidad Responsable del Programa (URP), en este caso la DGAGP, todo ello de acuerdo con el numeral 4.2.4 de las ROP.

Finalmente, en lo que a la Confronta se refiere, la normatividad señala que la DGGPB y la DGAGP harán también un cotejo semestral del Padrón Activo de Beneficiarios contra el Padrón

Confronta. En caso de detectar alguna inconsistencia, duplicidad o pensión superior al monto reglamentado en los sistemas que aglutina el Padrón, el apoyo puede ser retenido hasta por dos bimestres, procediendo a su reintegración en caso de aclaración o la baja definitiva, en caso de confirmación de irregularidades. Este cotejo semestral, como se observó en el trabajo de campo, trajo consigo una serie de problemáticas operativas, más precisamente los reclamos por la suspensión o baja derivada del cotejo, lo que se tradujo en cargas de trabajo elevadas en las entidades visitadas, aparentemente por errores en el proceso de Confronta (véase Estudios de Caso).

Por su parte, del cotejo regular, es decir el que se realiza cuando las Delegaciones envían CUIS y CCs tras el levantamiento de información en Mesas de Atención, pueden obtenerse dos resultados mutuamente excluyentes, la aceptación o la no-elegibilidad. Si el solicitante resulta elegible, se inicia el proceso de acreditación formal. Para ello, la DGAGP genera el Formato de Aceptación, y/o acuse de Entrega de Medios/Planilla con etiquetas de seguridad. En específico, la DIO se encarga de liberar los formatos operativos para que los promotores realicen una segunda visita en seguimiento a la que realizaron durante el proceso de identificación y presentación de beneficiarios. Previo a la segunda visita, el Promotor integra sus paquetes de incorporación y operativo, que incluyen: formatos de aceptación, formato de acuse de recibo de medios (AEME), asignación de tarjetas o constancia de entrega de planilla con etiquetas de seguridad, *kits* bancarios (para localidades bancarizadas), planillas con etiquetas de seguridad y, en su caso, constancias de no elegibilidad.

Instalada la Mesa de Atención, el Promotor llama uno a uno a los adultos mayores que resultaron elegibles para entregarles el formato de aceptación y recabar su firma o huella digital. También entrega el instrumento de cobro que corresponda, explicando los montos a recibir, los periodos de cobro y el uso de la tarjeta (cuando aplique) o de la planilla con etiquetas de seguridad. El Promotor solicita que el adulto mayor firme el acuse o estampe su huella digital en él. Si el adulto recibe *kit* bancario, el Promotor le explica los pormenores del tema de comprobación de supervivencia. Después de la visita, el Promotor revisa y ordena la documentación generada y la entrega al Jefe de Zona.

Los productos más visibles de esta etapa son la generación y entrega del Formato de Aceptación o Constancia de no elegibilidad, según corresponda; la emisión y entrega de la Planilla de Etiquetas de Seguridad o tarjeta bancaria, cuando aplique; y los Formatos de Acuse de Medio Electrónico (AEME) o Constancia de entrega de Planillas, respectivamente.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

En el caso de la Confronta, son las ROP las que norman de manera general el proceso, sin que se haya encontrado alguna Guía u otra normatividad específica que detalle el mismo. Por su parte, el proceso de acreditación o incorporación se expone en el numeral 9.2.2.4

"Entrega de paquete de incorporación", de la *Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores*.

Con base en lo anterior, se estima parcialmente suficiente la normatividad para esta etapa, en particular en lo que a la Confronta se refiere, pues desde el punto de vista normativo no es posible conocer a fondo el proceso.

### **Tiempo**

Aunque la Confronta en sí misma y a nivel individual es prácticamente inmediata, el proceso que arrancó con el levantamiento de información en Mesas de Atención con el fin de dar de alta a los potenciales beneficiarios, es heterogéneo en tiempo. Este puede llevar varios meses, e incluso hasta un año desde la solicitud hasta la emisión de la respuesta, tal y como se documentó en campo y se mencionó al evaluar los tiempos del proceso previo. Entre ambos (la solicitud y su respuesta), media justamente la confronta que se realiza a nivel central para cada solicitud individual, por lo que se estima que este tiempo de respuesta en su conjunto es excesivo.

Por otra parte, el cotejo que se realiza de manera semestral se percibe como adecuado, en función de la complejidad y el tamaño de los Padrones, y sobre todo teniendo en cuenta las repercusiones que este cotejo semestral tiene a nivel operativo, como las documentadas en los Estudios de Caso.

Una vez que se tiene respuesta en algún sentido, los tiempos para finalizar el proceso de acreditación en Mesas de Atención suelen ser breves, por lo que se estiman convenientes a la luz de las distintas observaciones llevadas a cabo en Operativos de Pago durante el trabajo de campo.

### **Personal**

La Confronta se realiza a nivel central e intervienen en ella personal de la DGAGP y la DGGPB, y debido a que es un proceso informático el personal involucrado es suficiente.

Por su parte, el personal que interviene en la acreditación se considera suficiente con base en lo observado en campo.

### **Recursos financieros**

Los recursos de esta etapa provienen de los gastos de operación del Programa, y son suficientes.

### **Infraestructura**

La Confronta en esta vertiente de Mesa de Atención se realiza en oficinas centrales, por lo que se considera que se tiene la infraestructura suficiente. Por su parte, la entrega de paquetes de incorporación se realiza en los espacios que son prestados por diversos actores, como gobiernos locales. La SEDESOL no es propietaria de la infraestructura. No

obstante, esta suele ser suficiente y adecuada en función de las posibilidades de los ayuntamientos, como se extrae de los Estudios de Caso.

### **Sistemas de información**

En este proceso los dos sistemas de información involucrados son el SIIPSO, que es a través del cuál se hace la confronta y el ARGOS, que es el que permite programar la entrega de paquetes de incorporación también se programa en el sistema Argos; este sistema permite al área central a la DGAGP un monitoreo puntual del mismo.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En algunos casos documentados en el trabajo de campo se expresaron inquietudes y quejas respecto de los tiempos que lleva el trámite de incorporación en Mesa de Atención, en el que media la Confronta (véase, por ejemplo, Caso Coahuila). Por lo demás, como se ha mencionado, la opinión de la atención en mesa es favorable.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de confronta y aceptación de beneficiarios es pertinente con respecto al contexto social y las condiciones operativas en el que se desarrollan las mesas de atención, ya que permite que los adultos mayores que viven en localidades rurales y alejadas sean incorporados al Programa. Asimismo, la coordinación entre las pensionarias y la DGGPB permite obtener los padrones de la población con pensiones superiores a lo marcado en las Reglas de Operación, lo cual a su vez permite hacer la confronta del padrón de beneficiarios del PPAM con el padrón de pensionados; sin embargo, es importante mencionar que el padrón de pensionados entregado por las pensionarias no siempre está adecuadamente elaborado, ya que llega a incorporar a personas que no reciben pensión aunque sí tienen derecho a acceder a sus servicios de salud.

#### ***Proceso 1.1.4. Entrega de apoyos en efectivo***

La entrega de apoyos, en su vertiente de apoyos económicos en efectivo, se proporcionan bimestralmente a los beneficiarios que habitan en localidades con menos de 30,000 habitantes y que no están bancarizadas, a través del personal de las instancias liquidadoras que acuden a las mesas de atención en los operativos de pago.

La Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes es el documento que detalla las actividades relativas a este proceso, en línea con los numerales 4.2.5 y 4.2.5.1 de las ROP. Allí se establece que la entrega de apoyos en efectivo tiene como insumo inicial el Calendario de Entrega de Apoyos que ha sido cargado en el sistema ARGOS en la etapa de planeación, y que el Coordinador Operativo envía a la instancia liquidadora para su formalización.

Posteriormente, como se expuso en el marco del proceso de Organización y Convocatoria, el Coordinador Operativo elabora oficio de convocatoria a las autoridades locales –firmado por el Delegado– que es tramitado por el Jefe de Zona. En este documento, como se apuntó en su momento, se especifican gestiones como localidades a convocar, fechas y horas de atención y servicios que se requieren (asistencia médica, sonido y seguridad pública, entre otros).

Con funciones diferenciadas, el Seguimiento Operativo, el Jefe de Zona, el Responsable de Atención en Mesa y el Promotor preparan los paquetes operativos para cada una de las sedes que se atienden. Para cada sede se prepara una carpeta de vinil, que contiene relación de Gestores que reciben compensación, listado de emitidos, hoja de control de apoyos de pago de marcha, formatos de aceptación, folios CUIS, fichas de atención, agenda bitácora, CUIS y CEP-CUIS, entre otros documentos. También se incluyen los instrumentos de Canje de Apoyos: planillas con etiquetas de seguridad de activos, constancias de recepción de entrega de planillas, kits bancarios (en su caso), comprobantes temporales de entrega de apoyos y constancias de entrega de apoyos. Si en esta etapa se presenta alguna contingencia, como un asalto, presentación de partidos políticos, violencia o siniestros, puede suspenderse la instalación de la mesa con base en lo establecido en la Guía para la Instalación antes referida.

El promotor lleva los elementos para instalar la Mesa con la imagen institucional, porta su uniforme y se presenta con la autoridad local para acordar los apoyos logísticos. El Promotor también contacta a la Instancia Liquidadora y a los Gestores Voluntarios para coordinarse, y ésta se presenta con la Instancia de Seguridad. Las instancias liquidadoras son ajenas a SEDESOL, mismas que portan y entregan el recurso, actualmente estas son Telecomunicaciones de México (TELECOMM), o el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). La seguridad, por su parte, puede estar garantizada por elementos de corporaciones de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.

Ya instalada la mesa, el Promotor inicia el trabajo con los beneficiarios presentándose con ellos, mostrando el buzón móvil de Contraloría Social y emitiendo un mensaje institucional en el que alude el motivo de la visita, los trámites que podrán realizarse y el bimestre de entrega. El personal de la Instancia Liquidadora debe llegar antes de la hora determinada para iniciar operaciones con el fin de comenzar puntualmente. Debe cerciorarse que cuenta con la seguridad necesaria y debe haber 1 pagador por cada 250 beneficiarios. El apoyo monetario debe estar en un sobre, con billetes cuya denominación no sea mayor a 200 pesos.

El orden de atención para el pago es el siguiente: 1) beneficiarios con capacidades diferentes o dificultades de movilidad, 2) atención de beneficiarios por orden alfabético, 3) representantes de adultos mayores y, 4) Gestores Voluntarios (para pagarles sus compensaciones). Para recibir su apoyo, el adulto mayor beneficiario presenta, en original: 1) Identificación oficial vigente, con fotografía y 2) Entrega de medio de cobro (etiquetas de seguridad, constancia de entrega de apoyos o formato temporal). Las etiquetas de seguridad son los documentos que el beneficiario entrega a la institución liquidadora ante cada entrega bimestral de los apoyos.

Mientras la Instancia Liquidadora entrega los apoyos a los beneficiarios (de \$1,160.00 cada bimestre), el Promotor atiende a los representantes de adultos mayores que no hayan acudido por enfermedad o incapacidad, para revisar y validar la constancia médica que porten, y la documentación que les permite recibir el apoyo. Si el Promotor valida la documentación, los representantes pasan a la Mesa de Entrega de Apoyos y entrega el apoyo al revisar la constancia validada, las identificaciones oficiales y el beneficiario y su representante y recibe el medio de cobro.

Un segundo tipo de apoyo que se puede otorgar en Mesas de Atención durante los Operativos es el llamado Pago de Marcha. Este consiste en un apoyo en efectivo por un monto de \$1,160.00 pesos, que se otorga por única ocasión al Representante de un adulto mayor beneficiario que ha fallecido, siempre y cuando aquél no haya recibido ningún apoyo posterior (pago bimestral regular) a la fecha de defunción del beneficiario.

Para obtener el apoyo de Pago de Marcha, el representante debe asistir a la Sede de Atención, identificarse debidamente con cualquiera de los documentos válidos (véase proceso de incorporación), y presentar para cotejo el acta de defunción respectiva. El Promotor revisa la documentación y, si la valida, el Representante pasa inmediatamente a la Mesa Liquidadora a recibir el efectivo, contra la entrega de una copia del acta de defunción y el medio de cobro, mostrando también su identificación oficial en original.

Al finalizar el Operativo de Pago, el Promotor llena diversos formatos de cierre, control y seguimiento, algunos con el personal de la Institución Liquidadora. El Promotor revisa la documentación y la ordena. En la cadena de gestión de la documentación generada, además del Promotor, participa el Promotor-Responsable de Atención de Mesa, el Jefe de Zona, el Seguimiento Operativo y el responsable de captura en la Delegación.

Los principales productos de esta etapa son, además de los apoyos en sí mismos y en sus dos modalidades, los siguientes: el oficio de convocatoria a autoridades locales, la relación de Gestores que reciben compensación, el listado de emitidos, la hoja de control de apoyos de pago de marcha, los formatos de aceptación, los folios CUIS, las fichas de atención, la agenda bitácora, el CUIS y el CEP-CUIS, los comprobantes temporales de entrega de apoyos y constancias de entrega de apoyos, los apoyos económicos entregados por la instancia liquidadora y diversos formatos de cierre, control y seguimiento.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

La entrega de apoyos en efectivo se encuentra regulada por al menos tres documentos: Las Reglas de Operación del PPAM; la *Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes*; y la *Guía operativa para la Entrega de Planillas con Etiquetas de Seguridad (Versión 3.2., Junio 2015)*. El primero de ellos, en su numeral 3.5, establece los tipos y montos de Apoyo. En particular en el punto 1 se mencionan los Apoyos Económicos

Directos. Allí mismo, pero en los numerales 3.5.1. e) y 4.2.5.3 se establecen los lineamientos generales para el "Pago de Marcha". Por su parte, en la Guía para la Instalación de la Mesa se describe con precisión cómo deben prepararse y efectuarse los operativos de pago, sobre todo en lo referente al Apoyo económico mensual con entregas bimestrales. En ese instrumento, sin embargo, y de manera comparativa, las menciones al Pago de Marcha son escasas, con apenas una referencia de un párrafo, así como un formato denominado "Hoja control de apoyos por defunción". Finalmente, la Guía operativa para la Entrega de Planillas, como su nombre lo indica, describe el proceso que ha de seguirse para la entrega de las mismas en mesas de atención.

En las visitas realizadas a las entidades federativas seleccionadas, se realizaron ejercicios de observación no participante en cuatro operativos de pago (mesas de atención). Allí se pudo constatar que la normatividad al respecto se cumple en términos generales.

### **Tiempo**

La entrega de los apoyos económicos en Mesa de Atención es bimestral, lo que podría comprometer el bienestar del beneficiario al no contar con un ingreso en un periodo más breve. No obstante, la complejidad y recursos de los Operativos de Pago hacen de este horizonte temporal un equilibrio razonable.

Con base en la experiencia de campo se observó que los operativos de entrega de apoyos en efectivo duran entre dos y cinco horas, dependiendo de varios factores, entre los que destacan el número de usuarios y las propias condiciones de los adultos mayores. Por esa misma razón, los operativos de pago que duran más de tres horas pueden ser cansados para los beneficiarios.

El Apoyo de Pago de Marcha no tiene periodicidad, ya que se entrega por única ocasión al Representante del Adulto Mayor (en caso de haberlo nombrado). Cuando así procede, la entrega lleva unos cuantos minutos en Mesa de Atención, lo que se considera adecuado.

### **Personal**

En la preparación de la instalación de las mesas participa el Delegado, el Coordinador Operativo, el Seguimiento Operativo, el Jefe de Zona, el Responsable de Atención de Mesa y el Promotor. En la instalación participa el Promotor, que se auxilia de Gestores Voluntarios, Facilitadores Voluntarios y que se coordina con Autoridades Locales y el personal de la Instancia Liquidadora.

Con las salvedades mencionadas en los Estudios de Caso, en los que el personal se tiene que dividir en los Operativos de Pago, y considerando que reciben apoyo de Gestores y facilitadores voluntarios, el personal se considera suficiente.

### **Recursos financieros**

Los apoyos económicos, incluido el apoyo de pago de marcha, provienen de subsidio del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social. Los recursos suelen ser suficientes para atender el padrón de beneficiarios.

### **Infraestructura**

La infraestructura para la instalación de las mesas son espacios públicos que proporciona la autoridad local (ayuntamientos). La SEDESOL no cuenta con la infraestructura, pero los gobiernos locales regularmente prestan espacios públicos que son suficientes para los operativos. Sin embargo, en ocasiones se carece de mobiliario suficiente o en buen estado, para que los beneficiarios esperen, a veces por varias horas, sus apoyos económicos, como se pudo constatar en las visitas a las entidades federativas.

### **Sistemas de información**

Las acciones para realizar los operativos de pago de los apoyos económicos por transferencia en efectivo se registran en el sistema Argos. El sistema permite al área central monitorear con oportunidad esta etapa del proceso. Asimismo, el SIIPSO también está involucrado en el proceso, ya que a partir de este se emite la nómina que se entrega a las instituciones liquidadoras.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En general, los beneficiarios entrevistados en las entidades federativas visitadas comentaron que el apoyo económico que reciben es oportuno y lo valoran porque es un ingreso que les permite solventar sus gastos.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de pago realizado en las localidades menores de 30,000 habitantes por medio de las instituciones liquidadoras se observa pertinente. Es un mecanismo que se ha utilizado desde el año 2007 cuando el programa se denominaba “Programa de 70 y más en localidades rurales”. Los adultos mayores del ámbito rural están acostumbrados a que los apoyos económicos sean entregados por este mecanismo, que también utiliza el programa PROSPERA.

Los actores que intervienen en esta etapa son el personal de la Delegación, autoridades locales, Red Social, personal de las liquidadoras, beneficiarios o sus representantes. Los operativos de pago en mesas de atención suelen ser complicados, por la cantidad de beneficiarios y representantes que en ellos confluyen, pero en términos generales en campo se observó una adecuada coordinación entre dichos actores, para llevar a buen puerto la entrega de apoyos en efectivo.

La calidad de los espacios públicos donde se realizan los operativos de pago es heterogéneo. Pueden ser auditorios con sillas y sanitarios en buen estado, o bien terrenos con lonas y baños portátiles. Las instalaciones son casi en la totalidad de los casos, proporcionados y equipados por las autoridades municipales. En general, puede afirmarse que la infraestructura y el mobiliario es adecuado, aunque varía de localidad a localidad, dependiendo de las facilidades que haya otorgado el gobierno municipal.

El tiempo de espera es de varias horas, lo cual conlleva a dos efectos contrarios. Por un lado, para algunos beneficiarios puede ser difícil esperar tanto tiempo cuando su salud o sus recursos no se los permite. Por otro lado, para algunos beneficiarios el operativo de pago representa la oportunidad de reencontrarse y saludar a sus coetáneos. La espera que los beneficiarios tienen que hacer para recibir su pago ha sido bien aprovechada por el programa, en algunos casos, con la instalación de las ferias de atención para adultos mayores (Véase Macroproceso 4).

### **Atención en Ventanilla**

A diferencia de las mesas de atención, que se instalan de forma intermitente, las ventanillas son sedes fijas instaladas en inmuebles que funcionan en días hábiles y en horarios de oficina. Estas se instalan en localidades con más de 30,000 habitantes que cuentan con población potencial de acuerdo con cifras del INEGI o que resultan estratégicas por su ubicación, para atender a la población potencial identificada en su entorno.

El documento rector de las Ventanillas es la *Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores* (Versión 6.2, Abril 2014), en la que se establece detalladamente la operación de las mismas. Así, entre otras cosas allí se menciona que las figuras con que cuenta el Programa para brindar la atención en ventanilla son las siguientes:

- Promotor – Responsable de Ventanilla
- Promotor – Dosificador/Filtro
- Promotor – Incorporador
- Promotor – Comprobación de Supervivencia

Cabe destacar que los Promotores laboran bajo un esquema de contratación triangulado: son seleccionados o designados por las Delegaciones, pero contratados formalmente y de manera trimestral como Becarios de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), quien se encarga de hacer los pagos. El alcance de la evaluación no permitió identificar la razón de ser ni las posibles ventajas de este esquema, mientras que sí se detectó cuando menos un problema grave de dicha triangulación, los frecuentes retrasos en sus pagos, que se documentan en los Estudios de Caso.

Ahora bien, de nueva cuenta con base en la Guía Operativa, para dar de alta a los Promotores que habrán de laborar en la ventanilla, el Coordinador Operativo realiza el procedimiento de registro de datos. Con estas acciones se genera su credencial y el guardado de su huella

biométrica (*enrolamiento*). Esta información es indispensable para tener acceso y verificar la identidad en el Sistema Informático de Ventanillas, que es la herramienta a través de la cual se realizan todas las acciones de validación de elegibilidad (incluyendo la Confronta), digitalización de documentos, incorporación de beneficiarios, enrolamiento, re-enrolamiento, toma de foto y entrega de tarjeta bancaria para el caso de esta modalidad de atención fija.

Además de dicho sistema, para el desempeño de sus labores cotidianas los Promotores cuentan en la ventanilla con: muebles, equipo de cómputo/impresora, papelería, tarjetas bancarias, Cámara web (para tomar fotos de adultos mayores), terminal punto de venta (TPV), equipo para aperturar con huella biométrica, sistema de ventanilla, botiquín y lector de huella biométrica, entre otros materiales y equipos puntualmente referidos en la Guía ya mencionada.

Cuando la ventanilla ofrece sus servicios, el Promotor Dosificador/Filtro asigna tres tipos de turnos a los adultos mayores, dependiendo del trámite que vayan a efectuar: el turno 1 se asigna a los adultos mayores que van a incorporarse al Programa, el turno 2 se otorga los beneficiarios que requieren hacer algún movimiento en el padrón o comprobar su supervivencia y el turno tipo 3 es para atender a domicilio a los adultos que por sus circunstancias así lo requieran.

Con esos insumos y esquema organizativo, la Ventanilla reduce significativamente el tiempo de atención en comparación con las Mesas, en particular en lo que al trámite de incorporación se refiere, tal y como efectivamente se pudo constatar mediante el trabajo de campo. Por lo anterior y a diferencia de las Mesas de Atención, en Ventanilla se realiza el proceso con una sola visita, ya que el día que el Adulto Mayor se presenta se le Incorpora al PPAM, tal como se lustró en la Figura 9, al inicio de esta sección. El proceso de incorporación así conceptualizado se describe enseguida.

### ***Proceso 1.2.1. Incorporación de beneficiarios en ventanilla***

La incorporación de beneficiarios puede efectuarse en la ventanilla cuando los solicitantes pueden desplazarse hasta ella y hacer los trámites correspondientes por sí solos o en compañía de su representante. El Programa ofrece también la incorporación para aquellos solicitantes que por alguna situación no pueden desplazarse a la ventanilla. En este caso el personal del Programa acude al domicilio del adulto mayor para realizar los trámites de incorporación.

Cada ventanilla de atención cuenta con un módulo de incorporación, que se utiliza para el levantamiento de CUIS y el CC, así como para relacionar y sistematizar la información que se digitaliza (documentos soporte, huella digital, toma de foto), empleando el Sistema Informático de Ventanilla.

Al presentarse en Ventanilla y ser canalizado para iniciar el trámite de incorporación, el beneficiario potencial debe acreditar su identidad, edad y residencia. Para lo primero, puede emplear: credencial para votar vigente, pasaporte vigente, cédula profesional, credencial del INAPAM, cartilla del Servicio Militar Nacional, formas migratorias o Cédula de Identidad

Ciudadana; Para acreditar su edad, el solicitante puede presentar Cédula Única de Registro de Población o acta de nacimiento, o bien credencial para votar vigente, cartilla del Servicio Militar Nacional, pasaporte, formas migratorias, credencial del INAPAM o Cédula de Identidad Ciudadana. Finalmente, el adulto mayor solicitante acredita su residencia con algún recibo de pago con antigüedad no mayor a tres meses (de energía eléctrica, agua, impuesto predial o teléfono). Los solicitantes no nacidos en México deben presentar un documento oficial de autoridades migratorias mexicanas que acredite identidad, edad y permanencia de por lo menos 25 años en el país.

Tras la acreditación de esos elementos, el Promotor-Incorporador realiza la confronta de elegibilidad en el Padrón de Confronta al que se hizo referencia en el Apartado 1.1.3 de este texto. Si la Confronta arroja que el adulto mayor recibe más de \$1,092.00 pesos mensuales por alguna pensión de tipo contributivo, se cancela el turno de atención y se le entrega al solicitante un Acuse por no Elegibilidad. El adulto mayor solicitante puede inconformarse. Cuando esto sucede, se levanta formato de Solicitud de Verificación de Elegibilidad al Programa y se envía a la Función Pública para una segunda Confronta. Si resulta elegible se notifica al adulto mayor por correo electrónico o por llamada telefónica.

Por el contrario, cuando la confronta en ventanilla arroja que el solicitante es elegible, el Promotor captura sus datos básicos y le explica al adulto mayor el enrolamiento de huellas biométricas y procede a realizarlo captando las huellas del solicitante y su representante. Si no se registra la lectura de huellas, se acredita la identidad por identificación oficial.

Posteriormente el Promotor Incorporador identifica el folio de la base de datos y toma los datos personales para levantar el CUIS y el CC. Terminada la incorporación, el promotor toma una tarjeta bancaria, informa al adulto mayor acerca del NIP y direcciona el número de la tarjeta a la información del adulto mayor. Asimismo, el Promotor también le informa sobre la cantidad a recibir, los periodos de depósito, el uso de la tarjeta y la comprobación de supervivencia que conforme a la normatividad tiene que hacer el adulto mayor cada cuatrimestre. Luego, el Promotor-Incorporador imprime:

- Acuse de Entrega de Medio Electrónico SEDESOL (AEME)
- Formato de Aceptación
- Acuse de anexo CUIS
- Acuse del banco emisor de la tarjeta (si aplica)

El promotor requisita lo que corresponde, del adulto mayor que se incorpora, con la firma o huella digital de éste, y le entrega el Formato de Aceptación, los acuses que correspondan y su kit bancario. Luego el Promotor-Incorporador digitaliza:

- Acreditación de identidad
- Acreditación de edad
- Acreditación de residencia
- Acuse del banco
- Formato de aceptación
- Acuse de anexo CUIS

- Acuse de entrega de Medio Electrónico (AEME)

Acto seguido, el Promotor agrupa los documentos en archivo electrónico y lo guarda con el nombre del adulto incorporado y el número de turno. Toma la fotografía al adulto mayor y le devuelve su documentación completa, dando así por concluido el proceso de Incorporación en Ventanilla.

Por otro lado, la incorporación de un solicitante que no puede desplazarse, se hace por la vía de la atención móvil. Esta inicia cuando acude a ventanilla un informante adecuado, con los documentos del adulto mayor solicitante: acreditación de identidad, edad y residencia. El Promotor Dosificador/Filtro hace la confronta de elegibilidad del solicitante y si éste resulta elegible, captura los datos básicos (nombre, edad, domicilio) en el sistema. El Promotor levanta la CUIS y el CC con los datos que proporcione el informante, imprime el Acuse del Anexo A-CUIS y explica al informante que habrá de visitar al solicitante. El responsable de ventanilla programa las visitas a domicilio semanalmente, e imprime el Formato de Aceptación, el Acuse de banco y el Acuse de Entrega de Medio Electrónico (AEME).

El día de la visita, el Promotor-Incorporador sincroniza bases de datos con la información de los adultos mayores. Posteriormente visitará los domicilios, entrega los Formatos de Aceptación al Programa, recabando firma o huella digital de los solicitantes, hace el enrolamiento de huellas del adulto mayor y su representante, y entrega al adulto mayor su kit bancario, explicándole los montos que recibirá, los periodos de retiro, el uso de la tarjeta y la obligación de comprobar su supervivencia cuatrimestralmente. El Promotor recoge luego el acuse de la entrega, previa firma del adulto mayor incorporado o la colocación de su huella, para regresar a ventanilla, donde sincroniza la información recabada en campo y entrega al Responsable de Ventanilla la papelería, requisitada.

Los productos del proceso de incorporación son, entre otros: el Acuse de Entrega de Medios Electrónico SEDESOL (AEME), la entrega del formato de aceptación, el acuse de anexo CUIS, la entrega del kit bancario, el acuse del banco emisor de la tarjeta (si aplica), el acuse por no elegibilidad (cuando el solicitante es inelegible), la solicitud de verificación de elegibilidad y los documentos digitalizados.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

Normativamente, el proceso de incorporación en Ventanillas encuentra sustento en el numeral 4.2.3 de las Reglas de Operación, "Registro de Adultos Mayores", así como en el numeral 7, "Atención en Localidades Mayores A 30,000 Habitantes", de la *Guía Operativa para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores*. En campo se observó que el personal que labora en ventanilla sigue los procedimientos contenidos en dicha normatividad, y que en términos generales ésta les resulta suficiente.

### **Tiempo**

Gracias a la posibilidad de realizar una Confronta inmediata, la Atención en Ventanilla reduce significativamente el tiempo de espera entre el inicio de la atención y la respuesta (aceptación o no-elegibilidad). Una vez que un adulto mayor pasa al módulo correspondiente, el trámite de incorporación es relativamente rápido, alrededor de 30 minutos, buena parte de los cuales se destinan al llenado del CUIS, tal como pudo observarse en las diferentes ventanillas visitadas. El tiempo de atención total, sin embargo, varía en función de la demanda, que se ve reflejada en el tiempo que los beneficiarios potenciales pasan en la fila previa al módulo. En este sentido, y con base en la evidencia recolectada en campo, parece existir un componente estacional, afectado sobre todo por el trámite de supervivencia. No obstante esta última observación, en el agregado, los tiempos de ejecución del proceso se consideran adecuados.

### **Personal**

En la incorporación de manera formal y directa no participa personal de la Secretaría, sino becarios de la UAEM. En concreto, el Promotor-Responsable de Ventanilla, el Promotor-Dosificador y el Promotor-Incorporador. Como se extrae de los estudios de caso, el perfil de los becarios es heterogéneo, presenta alta rotación, y se ve fuertemente afectado por el constante retraso en sus pagos. No obstante lo anterior, que representa sin duda un riesgo para el proceso y el PPAM en su conjunto, el personal de ventanilla que atiende el proceso de incorporación puede considerarse suficiente, en tanto cumple con sus obligaciones con apego a la normatividad y en los tiempos establecidos, en términos generales.

### **Recursos financieros**

Los recursos financieros son suficientes; sin embargo, la transferencia de estos recursos de la SEDESOL hacia la Universidad Autónoma del Estado de México, suelen retrasarse, lo que impacta negativamente en la operación de las Ventanillas.

### **Infraestructura**

La infraestructura para la operación de las ventanillas se tiene que distinguir entre el inmueble en donde se encuentra instalada y los servicios de informáticos. Como se comentó previamente, el suministro del inmueble corresponde al gobierno municipal, por lo que sus condiciones varían de forma sustantiva de un municipio a otro y de una entidad a otra, lo que significa que estas no siempre pueden ofrecer las mejores condiciones de ubicación, acceso y servicios para los beneficiarios. En cuanto a los servicios encontrados se identificó que en tres de cuatro estados que el servicio de Internet y de atención técnica es deficiente.

### **Sistemas de información**

En el proceso se emplea el SIIPSO que, como se expuso en su momento, cubre prácticamente todas las etapas de la incorporación, incluyendo la Confronta. Este Sistema, además, permite a las oficinas centrales realizar acciones de monitoreo y tener una base actualizada de beneficiarios. El personal de ventanilla entrevistado en campo, además, manifestó que el sistema es por lo general suficiente y eficiente, aunque en ocasiones "se

cae" o falla el acceso a internet. Con esa salvedad, y con base en las observaciones y entrevistas realizadas en campo, este sistema se considera suficiente.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En las visitas a las ventanillas realizadas a las distintas entidades, en términos generales, la opinión de los beneficiarios sobre la atención que allí reciben es positiva. Sin embargo, es necesario señalar que el programa no cuenta con mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios, la cual puede variar considerablemente entre ventanillas.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

La documentación que se le solicita al adulto para ser incorporado, así como los tiempos del proceso resultan en general pertinentes, en buena medida gracias a los Sistemas que emplean y la Normatividad detallada sobre la que se basan. La infraestructura en la que se desarrolla en proceso es heterogénea en calidad. No obstante, se logra un proceso bastante estandarizado y apegado a las reglas.

En términos de los actores, el esquema laboral de los promotores no resulta pertinente, en tanto no se encontraron evidencias de las ventajas que aporta al proceso, y sí, en cambio, se documentaron de los problemas que provoca.

Finalmente, el proceso logra poner en contacto –mediante el Sistema informático empleado– de manera efectiva e inmediata a las Delegaciones con las Oficinas centrales, en particular en lo que la actualización del Padrón se refiere, por lo que se estima también adecuado.

### ***Proceso 1.2.2. Entrega de apoyos a través de institución bancaria y Prueba de Supervivencia***

Los pagos por institución bancaria se utilizan para otorgar, mediante transferencias electrónicas programadas, tres tipos de apoyos definidos en las Reglas de Operación del PPAM. Los dos primeros son los ya descritos en el marco de las entregas en efectivo: apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales, por un monto de \$1,160.00 pesos, y Apoyo por Pago de Marcha por Única Ocasión al representante de un beneficiario que ha fallecido, que es también de \$1,160.00. En el caso de ambos, es el personal de la DGAGP quien se encarga de gestionar las transferencias de recursos, de la SEDESOL a las instituciones bancarias, que a su vez los entregan a los beneficiarios de manera automática a través de sus tarjetas de débito.

Por otra parte, el tercer tipo de Apoyo, que aplica sólo para la modalidad bancarizada, son los que se destinan a la inclusión financiera. Éstos buscan garantizar que las y los beneficiarios que residan en localidades desde las cuales puedan acceder a servicios y productos financieros se incorporen al Sistema Financiero Nacional. A su vez, se subdividen en dos conceptos: el

otorgamiento de una tarjeta electrónica asociada a una cuenta bancaria para que los beneficiarios reciban sus apoyos económicos de manera bimestral, que es de hasta \$300.00 por ejercicio fiscal, y al apoyo para gastos asociados con la administración de la cuenta bancaria, por hasta \$85.00 por periodo fiscal.

Ahora bien, para que el pago del primer tipo se mantenga regularmente en el tiempo bajo este esquema, de acuerdo con la normatividad vigente consultada, es necesario un proceso paralelo que se debe realizar de manera periódica tras la incorporación al PPAM: la prueba o comprobación de supervivencia.<sup>32</sup> En ese sentido, Las ROP señalan que "si la o el beneficiario no se presenta a comprobar su supervivencia en el período que le corresponde, se retendrá la emisión del apoyo económico directo correspondiente al siguiente bimestre. En caso de no presentarse en los siguientes dos meses, se le suspenderá indefinidamente del Programa" (numeral 4.2.5.2.). Además de las Reglas de Operación Vigentes, existe una *Guía de Comprobación de Supervivencia de beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores* (Versión 3.1., Enero 2014) que detalla el proceso.

Así, existen dos modalidades de atención para que los beneficiarios comprueben su supervivencia: en ventanilla (fija) y en mesa de atención (móvil). La posibilidad de efectuar la comprobación en ventanilla es permanente, pero el adulto mayor beneficiario debe acudir sólo cuando le corresponde, esto es, cada seis meses a partir de su incorporación al PPAM, según las ROP, durante el horario de operación de la ventanilla. Dicho trámite puede hacerse en cualquier sede de atención a nivel nacional, siempre que las huellas biométricas del beneficiario o su representante estén registradas en la base de datos, conforme al proceso anterior de incorporación.

Los documentos que se presentan para la comprobación son: tarjeta bancaria del Programa e identificación oficial en original. Si la comprobación se realiza a través de un representante, éste deberá mostrar, además, original (que se devuelve) y copia de constancia médica de institución oficial que acredita enfermedad o discapacidad del beneficiario con vigencia no mayor a dos bimestres.

El responsable de ventanilla es quien recibe a los beneficiarios o sus representantes, y se encarga de levantar fichas de atención electrónica a beneficiarios que desean hacer algún movimiento en el padrón, brindar información a quien lo solicite y entregar reposiciones de tarjetas bancarias. Después de revisar la documentación que portan, el Responsable de Ventanilla canaliza a los beneficiarios convocados a la sala de espera (para que esperen su turno), y a los representantes de beneficiarios (convocados) a la mesa de atención.

Para la comprobación de supervivencia, el Promotor de Comprobación de Supervivencia desliza la tarjeta bancaria del beneficiario en turno en la Terminal Punto de Venta (TPV). Si ésta no es

---

<sup>32</sup> En este sentido se encontró una divergencia en la normatividad consultada, pues mientras la *Guía para la comprobación de Supervivencia* (Versión 3.1, Enero 2014) señala que el trámite debe ser cuatrimestral, las Reglas de Operación 2015 (numeral 4.2.5.2) le otorgan carácter semestral. El trabajo de campo corroboró que el trámite se hace cada seis meses, como señalan las ROP.

leída, debe teclear los últimos 4 números de la tarjeta. Si el adulto mayor cambió su tarjeta en la sucursal bancaria, el Promotor levanta el Formato de Asignación de la Tarjeta.

Finalmente, en lo que a las ventanillas se refiere, la Guía respectiva estima que un Promotor de Comprobación de Supervivencia debe atender 20 adultos mayores por hora, lo que da un total de 160 personas atendidas en un día. Como una ventanilla es atendida por un mínimo de dos promotores, entre ambos deben atender a 320 personas por día.

Por su parte, la Comprobación de supervivencia móvil sigue dos esquemas, en línea y fuera de línea. Ambos siguen muy de cerca el proceso descrito para las Ventanillas, pero se ajustan a las condiciones particulares de las localidades en las que se llevan a cabo. La comprobación en línea se realiza en mesas de atención de localidades bancarizadas mayores a 30,000 habitantes, por lo que es condición necesaria la existencia de una señal de internet suficientemente fuerte para el buen funcionamiento de la TPV.

La Comprobación fuera de línea, por su parte, se realiza en localidades bancarizadas con menos de 30,000 habitantes, y presupone la no-existencia de dicha señal. Por ello, en este caso el Seguimiento Operativo captura el número de serie de la TPV con la que se harán las comprobaciones, e informa al Jefe de Zona la asignación de sedes y la TPV. Éste descarga las localidades en la TPV con la opción “transmitir turnos” y entrega al Promotor responsable la TPV, quien sigue el proceso de manera similar al que se lleva a cabo en ventanillas. Al finalizar la atención en este último caso, el Promotor realiza la descarga de información (cuando ingrese a internet), llena la documentación que corresponde e integra el paquete operativo, que entrega al Promotor Responsable. Este revisa el paquete y lo entrega al Jefe de Zona quien vuelve a revisarlo y lo entrega al Seguimiento Operativo para su validación y entrega al responsable de captura.

De manera conjunta, los productos más importantes de este proceso de entrega de apoyos y prueba de supervivencia, son: los Apoyos económicos mismos en sus tres modalidades y el ticket de comprobación de supervivencia.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

Los pagos de Apoyos económicos mediante instituciones bancarias están mencionados en términos generales en las Reglas de Operación, en concreto en los numerales 3.5. "Tipos y Montos de Apoyos", 4.2.5.2 "Entrega de Apoyos mediante transferencias electrónicas"; 4.2.5.3 Pago de Marcha; y 4.2.8.2 "Apoyos para la Inclusión Financiera". Por su parte, la comprobación de supervivencia se encuentra contemplada en diversos instrumentos: numeral 3.6.1-f) Derechos, de las ROP; numeral 3.6.2-c) Obligaciones, de las ROP; numeral 4.2.5.2 Entrega de Apoyos mediante transferencias electrónicas, P. 3-10 de las ROP; y *Guía de Comprobación de Supervivencia de Beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores*. Esta última, en particular, contiene información detallada acerca de los procedimientos que deben seguirse en esta etapa del proceso.

Como se hizo notar en este apartado, y como se deriva también de las observaciones realizadas en las Delegaciones visitadas para esta Evaluación, la normatividad respecto a los apoyos económicos mediante instituciones bancarias, es insuficiente, en tanto no permite conocer aspectos cruciales del proceso, tales como la selección de las instituciones bancarias y sus criterios, o los procesos en que se determinan las listas de beneficiarios que recibirán el pago, los montos totales de los pagos, entre otros.

En contraste, la Prueba de Supervivencia tiene un marco normativo mucho más desarrollado, pues cuenta con una Guía específica que detalla su operación, por lo que se considera suficiente.

Hasta donde fue posible observar en campo tanto para el caso de los pagos por transferencia electrónica como de la prueba de vida, se sigue por lo general la normatividad existente, en particular para el segundo proceso.

### **Tiempo**

Los pagos se realizan de manera programada y automática, por lo que en términos de tiempo el proceso de entrega de apoyos es muy adecuado. Lo mismo en el caso de la Prueba de Supervivencia: el tiempo que a un beneficiario le toma efectuar el trámite en ventanilla, si cuenta con todos los requisitos, es de unos cuantos minutos una vez que pasa al módulo correspondiente.

### **Personal**

En el proceso de pago de apoyos mediante transferencia electrónicas, sólo participa el personal de la DGAGP que envía la lista de beneficiarios y montos a las instituciones bancarias; por su parte, la comprobación de supervivencia la realiza el Personal de Ventanilla que, como se manifestó, no son empleados de la Secretaría. No obstante, la capacidad tecnológica de las instituciones bancarias y el equipo utilizado en la comprobación sugiere que el personal que ejecuta estos procesos es suficiente.

### **Recursos financieros**

Los recursos de esta etapa provienen de los gastos de operación del Programa y son suficientes.

### **Infraestructura**

La infraestructura que los beneficiarios utilizan para cobrar sus apoyos es la de los cajeros automáticos, que son propiedad de las instituciones bancarias. La Secretaría no requiere de infraestructura para esta etapa del proceso, más allá de las Oficinas de quienes desde la DGAGP participan en el mismo, y que se consideran suficientes. Por su parte, la prueba de supervivencia se efectúa en las Ventanillas de Atención, también puede hacerse en Mesas de Atención, que son los espacios que prestan los gobiernos locales durante una jornada. En general, la infraestructura para esta etapa del proceso, es suficiente, con las salvedades propias de las Mesas de Atención que se anotaron en su momento.

### **Sistemas de información**

En este proceso el único sistema de información utilizado es el SIIPSO, el cual permite –a través del lector de huellas digitales- realizar la comprobación de la supervivencia. Este sistema se considera suficiente, ya que permite que la prueba de supervivencia se realice en menos de un minuto

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Si bien el pago de apoyos a través del sistema bancario tiene ventajas en términos de tiempo y recursos para la Secretaría y los propios beneficiarios, en el trabajo de campo se recogieron algunas opiniones negativas en este sentido. Estas tienen que ver con el trato que reciben los beneficiarios por parte de las instituciones bancarias, el uso y disponibilidad de cajeros, e incluso algunos actos abiertamente delictivos, entre otros aspectos señalados en los Casos de Estudio.

En contraste, y como se señaló para procesos previos, los beneficiarios en general estiman que la atención que se les brinda en ventanillas, incluyendo la prueba de supervivencia, es de buena calidad.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

A pesar de que para esta etapa del proceso no se encontró algún documento que explique con precisión cómo se realiza la entrega de apoyos por esta vía, las transferencias electrónicas, por su naturaleza, suelen realizarse con oportunidad y respetando los montos previstos. Es decir, los beneficiarios reciben su apoyo completo en las fechas establecidas por la normatividad. Además, esta modalidad trae consigo ahorros para la Secretaría, pues se reducen los gastos de operación de las entregas en efectivo; y para los propios beneficiarios, pues no tienen que trasladarse a Sedes de Pago de manera bimestral, sino sólo de manera semestral, en el caso de la Prueba de Supervivencia. En este primer sentido el proceso de pago de apoyos mediante instituciones bancarias se estima pertinente

Sin embargo, como se mostró, la transferencia electrónica puede ser una forma menos idónea para ciertos beneficiarios y el proceso en su conjunto por dos razones: 1) algunos beneficiarios no saben utilizar y gestionar adecuadamente su tarjeta bancaria y, 2) el no acudir a operativos de pago los margina de la posibilidad de interactuar con sus coetáneos y otras figuras del Programa, como los Gestores y Facilitadores Voluntarios.

Los actores que intervienen en las transferencias electrónicas son el personal de oficinas centrales y el personal de las instituciones bancarias. El beneficiario es el actor final, receptor de los recursos. Puesto que la entrega de apoyos mediante transferencias electrónicas se realiza normalmente en tiempo y forma, puede decirse que la coordinación entre los dos primeros grupos de actores es en general adecuada. No obstante, como se

muestra en algunos de los Casos de Estudio, la relación entre beneficiarios e instituciones bancarias no es siempre la mejor, ya que los bancos no suelen tener personal capacitado y sensibilizado en la atención de los adultos mayores.

Por otra parte, en lo que a la Prueba de Supervivencia se refiere, se estima un proceso conveniente para los usuarios en términos de tiempo, tanto por su carácter semestral como por el tiempo que lleva el trámite en sí mismo. Si bien las condiciones de las ventanillas son heterogéneas, en general los beneficiarios son atendidos por personal (los promotores/becarios) que realiza su trabajo con base en las reglas, empleando sistemas eficientes, lo que permite una atención homogénea. En ese sentido, además, se considera un acierto del Programa brindar a los beneficiarios la posibilidad de que puedan comprobar su supervivencia en las mesas de atención, dado que muchos no pueden acudir a las ventanillas.

Finalmente, la Coordinación entre quienes realizan la Prueba de Supervivencia es por lo general adecuada.

### **Importancia estratégica del macroproceso**

El Macroproceso 1 es, sin duda, el de mayor importancia del programa. Los apoyos económicos representan el 99.08% de los recursos de subsidio del programa. Si se agregan los apoyos para la inclusión financiera, la proporción llega al 99.88% de los subsidios del programa. Los apoyos económicos se relacionan directamente con los dos objetivos de Fin y Propósito de la MIR del programa, con los objetivos general y específico de las Reglas de Operación y con el objetivo sectorial de “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”.

### **Sistemas de Información e Indicadores de Desempeño**

La MIR contiene dos indicadores, ambos a nivel de componente, que se vinculan directamente con el macroproceso 1. Éstos son el “Porcentaje de beneficiarios que reciben apoyo económico” y la “Proporción de beneficiarios incorporados al programa que reciben emisión en un tiempo estándar establecido.” El primero de estos dos indicadores es de tipo cobertura, ya que mide el “porcentaje de adultos mayores del Padrón Activo de Beneficiarios (PAB) con apoyo económico en el bimestre. El segundo indicador es de eficiencia, pues “mide el porcentaje de beneficiarios de nueva incorporación que se les emite su pago en el intervalo de tiempo establecido.” Por su naturaleza, ambos indicadores son pertinentes. El programa es robusto en sus sistemas informáticos, los indicadores son alimentados con la información del Padrón Activo de Beneficiarios.

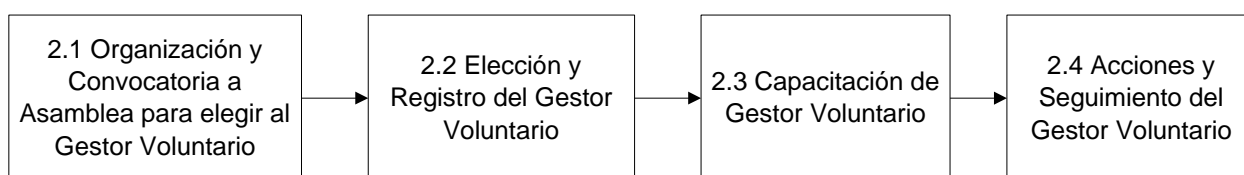
## Mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto a los bienes y servicios que ofrece el programa

En la documentación consultada no se encontró evidencia de que se realicen ejercicios sistemáticos con una periodicidad definida, a través de los cuales se conozca la satisfacción de los beneficiarios del Programa. En las entrevistas realizadas, los funcionarios no identificaron que alguna área de la SEDESOL esté efectuando actualmente encuestas de satisfacción. El ejercicio formal más reciente registrado en este tema fue la Evaluación de Satisfacción de Usuario del Programa 70 y Más, realizada como parte del proyecto de investigación “Diseño y Aplicación de una Metodología para el Establecimiento del índice Mexicano de Satisfacción del Usuario de los Programas Sociales Mexicanos” (IMSU-Programas Sociales) en 2011. Esta evaluación se describe en el Informe final de la Meta Evaluación 2007-2012 del Programa 70 y Más, que realizó el Centro Universidad-Empresa de la Universidad Autónoma de Chiapas.

### 5.4. Macroproceso 2. Formación y mantenimiento de la Red Social

Este macroproceso está dirigido a establecer la red social de protección a los adultos mayores. El producto, dicho en términos de procesos, es el Gestor Voluntario formalizado. Los gestores a su vez realizan las actividades de participación comunitaria encaminadas a aminorar el deterioro físico y mental de los adultos mayores. Algunas de las actividades que realizan los Gestores Voluntarios son: grupos de crecimiento, campañas de orientación social y jornadas y sesiones informativas. La siguiente figura presenta los procesos incluidos en el macroproceso.

**Figura 9. Macroproceso 2. Formación de la Red Social**



Fuente: Elaboración propia.

#### Proceso 2.1. Organización y convocatoria a Asamblea para elegir al Gestor Voluntario

De acuerdo con la *Guía para realizar Asambleas Comunitarias*, para la organización y convocatoria para la Asamblea Comunitaria lo primero que tiene que hacer el Promotor es identificar el número de beneficiarios registrados en la localidad, así como a las figuras comunitarias más representativas y a las autoridades locales o municipales; posteriormente tiene que establecer comunicación con la autoridad local o municipal, con el fin de solicitar el apoyo necesario para realizar la asamblea (local, sillas, mesa, luz, equipo de sonido, sanitarios y difusión) y acordar el lugar, fecha y hora en que se realizará la Asamblea.

El producto de este proceso es una población beneficiaria enterada de la realización de la Asamblea Comunitaria. En la mayoría de los casos este resultado se realiza, ya que normalmente se alcanza el quórum necesario para realizar la Asamblea, lo que significa que los recursos y actividades destinados para este proceso son suficientes.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

Para la realización de este proceso la DGAGP elaboró la *Guía para realizar Asambleas Comunitarias*, en la cual se precisa claramente cuál es el objetivo de las asambleas, quién es el responsable de organizarlas, dónde se tienen que llevar a cabo y los pasos que se tienen que seguir para su realización (organización, convocatoria, desarrollo).

#### **Tiempo**

La convocatoria pública de la Asamblea Comunitaria se tiene que realizar entre tres y cinco días antes de que se realice esta última.

En las entidades federativas, la convocatoria a las Asambleas Comunitarias suele realizarse con cinco días de anticipación y resulta ser suficiente para que los beneficiarios del Programa se enteren y, así, alcanzar el quórum necesario para realizarla.

#### **Personal**

Como se mencionó previamente, formalmente, el Promotor es quien tiene la responsabilidad de organizar y convocar a las Asambleas Comunitarias; sin embargo, en la realidad ésta actividad también es realizada por los Responsables de Atención en Mesa y los Jefes de Zona; debido a que no son suficientes los Promotores existentes.

La capacitación de los Promotores, Responsables de Atención en Mesa o los Jefes de Zona, se realiza en cascada; es decir, un pequeño grupo de estas figuras es seleccionado para recibir capacitación por parte de la DGAGP, y este personal capacitado tiene la obligación de formar a sus compañeros. En las Delegaciones no siempre ocurre esta capacitación formal, lo más común es que estas figuras operativas “aprendan haciendo”.

#### **Recursos financieros**

Para la organización y convocatoria de las Asambleas Comunitarias, los únicos recursos financieros devengados por el Programa son para combustible y, en algunas ocasiones, para viáticos. Estos recursos son suficientes para organizar las asambleas programadas.

#### **Infraestructura**

En algunas localidades, la infraestructura o el equipo necesario para la difusión de la convocatoria es el perifoneo realizado por las autoridades municipales. Esto es, el uso de altavoces u otro equipo de sonido instalado en un medio móvil, generalmente un auto, que recorre la localidad para hacer uno o varios anuncios. Ahora, como el perifoneo no es suficiente como mecanismo de difusión, los promotores o Gestores Voluntarios se

comunican con los beneficiarios para hacer de su conocimiento que se realizará la Asamblea Comunitaria.

### **Sistemas de información**

En este proceso no se utiliza ningún sistema de información de forma directa. El único sistema relacionado con este proceso es el ARGOS, en donde el Promotor registra en su bitácora que la acción fue realizada.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En este proceso los dos actores gubernamentales involucrados son el Promotor (el Responsable de Atención en Mesa o el Jefe de Zona) y las autoridades municipales, quienes conciben el proceso como parte integral de su trabajo, por lo que no tienen ninguna opinión relevante sobre el mismo. Algo similar ocurre con los beneficiarios, quienes no tienen una opinión claramente formada con respecto a este proceso de convocatoria.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

La organización y convocatoria para realizar la Asamblea para la elección de Gestores Voluntarios, no sólo es un proceso pertinente sino necesario, ya que sólo mediante el mismo será posible que existan las condiciones materiales y el quórum necesario para realizar la Asamblea.

A partir de las entrevistas realizadas en campo con las figuras operativas involucradas (Promotores, Responsables de Atención en Mesa y Jefes de Zona), se puede considerar que la coordinación con los gobiernos municipales es adecuada, en tanto aseguran la difusión de la Asamblea y proveen un local adecuado para realizar la misma.

### **Proceso 2.2. Elección y registro del Gestor Voluntario**

El Promotor social primero tiene que verificar que el lugar cumpla con las características de infraestructura y equipamiento solicitadas. Si es así, verifica que haya el quórum mínimo necesario para realizar la Asamblea Comunitaria, que equivale al 50 por ciento más uno de los beneficiarios de la localidad.

Una vez cumplidos los anteriores requerimientos se da inicio a la Asamblea Comunitaria. El Promotor explica a los presentes las funciones y actividades de un Gestor Voluntario, las características del mismo, los requisitos que debe de cumplir, los apoyos que recibe y que éste debe ser elegido democráticamente por los presentes. Una vez hecha esta presentación, la Asamblea propone a uno o más candidatos, el Promotor coordina la votación. El candidato con la mayoría de votos es el que se convierte en Gestor Voluntario Elegido. Posteriormente el Promotor explica a la Asamblea Comunitaria que para que dicho Gestor Voluntario Elegido pase a ser un Gestor Voluntario Formalizado es necesario que curse el Primer Módulo de Formación y Capacitación.

Para cerrar la Asamblea Comunitaria, el Promotor tiene que levantar el *Acta de Asamblea Comunitaria para la Elección de la/del Gestor Voluntario del Programa Pensión para Adultos Mayores*. Esta acta debe tener las firmas del Promotor, los beneficiarios y familiares, así como del propio Gestor Voluntario Electo.

Posteriormente, esta acta tiene que ser entregada por el Promotor al Enlace de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social, para que dicha acta sea capturada en el Sistema de Seguimiento de la Red Social (MOSERED), a más tardar cinco días después de realizada la Asamblea.

El “producto” de este proceso es el Gestor Voluntario Elegido. Una vez que este Gestor Voluntario Elegido es registrado en el MOSERED, es posible programar y presupuestar los Talleres de Formación y Capacitación necesarios para su formalización.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

Para la realización de este proceso se utiliza la misma guía que en el caso anterior (*Guía para realizar Asambleas Comunitarias*), la cual describe cómo se debe desarrollar la Asamblea (presentación del objetivo de la asamblea, características y requisitos que debe tener el Gestor Voluntario, acciones que deberá realizar dicho gestor, aclaración de dudas, propuesta de candidatos, votación y levantamiento del acta de asamblea) y las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados.

#### **Tiempo**

Las asambleas deben durar entre una y tres horas, como máximo. En términos generales este tiempo es adecuado, sin embargo, en lo particular el tiempo de duración de las asambleas varía de acuerdo a la cantidad de beneficiarios que asisten y al grado de reconocimiento que tiene el Gestor Voluntario entre los beneficiarios; así, en localidades pequeñas la Asamblea puede durar aproximadamente 1 hora y media, mientras que en localidades más grandes la Asamblea puede durar hasta 3 horas.

#### **Personal**

Formalmente, los únicos responsables de la conducción de las Asambleas Comunitarias son los Promotores; sin embargo, como estos son insuficientes, los Jefes de Zona y los Responsables de Atención en Mesa también tienen que fungir como conductores de las Asambleas, lo que hace evidente que el personal en las Delegaciones es insuficiente para atender este proceso.

#### **Recursos financieros**

Al igual que en el proceso anterior, para realizar las Asambleas Comunitarias, los únicos recursos financieros devengados por el Programa son los relacionados con la gasolina y los viáticos, los cuáles son suficientes para organizar las asambleas programadas.

#### **Infraestructura**

La infraestructura y equipamiento necesario para realizar las Asambleas Comunitarias son proporcionados por el gobierno municipal, por lo que su provisión varía de acuerdo con la localidad donde se tiene programado realizar la Asamblea y con las condiciones financieras del municipio. Sin embargo, a pesar de estas variaciones, la infraestructura suele ser la adecuada.

### **Sistemas de información**

En este proceso el principal sistema de información utilizado es el MOSERED, que es el que permite llevar, tanto a la Delegación como a la DGAGP, el seguimiento de los Gestores Voluntarios Elegidos. Asimismo, de forma indirecta, en este proceso el sistema ARGOS, es utilizado por el Promotor para registrar en su bitácora que la acción fue realizada.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Para los Jefes de Zona, Responsables de Atención en Mesa y Promotores, este proceso es fundamental ya que es el que brinda legitimidad al Gestor Voluntario para poder realizar las acciones de protección y gestoría social.

Para los beneficiarios, que eligen por primera vez a un Gestor Voluntario, este acto no tiene un claro significado, ya que a pesar de que en la Asamblea se les explica las funciones que realizará el Gestor Voluntario éstas sólo son cabalmente comprendidas hasta que se llevan a cabo tales acciones. Así, cuando una comunidad renueva un Gestor Voluntario o incorpora a uno nuevo, es cuando los beneficiarios comprenden la importancia que tiene este proceso para ellos, por lo que su percepción sobre la relevancia del proceso aumenta y, con esto, su involucramiento.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

En opinión de los Jefes de Zona y de las figuras operativas entrevistadas en campo, el proceso de elección y registro de los Gestores Voluntarios es completamente pertinente, debido a que es el que brinda a estos últimos la legitimidad necesaria para realizar las funciones que se le encomiendan. Sin embargo, en la práctica hay una desviación muy importante, si se considera que la selección de los candidatos a Gestores Voluntarios no siempre se realiza en la Asamblea.

En las visitas a las Delegaciones se constató que la selección de los Gestores Voluntarios inicia con una detección previa por parte de los Jefes de Zona para identificar personas que cuentan con un perfil adecuado para apoyar a los adultos mayores. En principio, esta identificación se centra en los acompañantes de los adultos mayores u otras personas que ya realizan trabajo voluntario con ellos; posteriormente, se les hace una entrevista informal para evaluar sus conocimientos, experiencia previa y motivaciones para trabajar con los adultos mayores, y se les pregunta si desean convertirse en Gestores Voluntarios. En caso de que la respuesta sea afirmativa, se les explica que es necesario realizar una Asamblea

con los beneficiarios y se les solicita que apoyen en la convocatoria para dicha Asamblea, esto con el fin de evaluar qué tan conocidos son por la comunidad de adultos mayores que vive en su localidad.

Durante la Asamblea, y después de asegurarse de cumplir los requisitos de quórum, el Jefe de Zona presenta al candidato y llama a los beneficiarios a votar. Si el candidato es conocido por los beneficiarios se suelen obtener los votos necesarios para que se convierta en Gestor Voluntario Electo.

### **Proceso 2.3. Capacitación de Gestor Voluntario**

Una vez que la Delegación captura las *Actas de Asamblea Comunitarias para la Elección de la/el Gestor Voluntario del Programa Pensión para Adultos Mayores* en el MOSERED, la Delegación, a través del Coordinador de Programas, es la responsable de registrar y calendarizar en el Sistema Integral de Programación y Seguimiento ARGOS, los Talleres de Formación y Capacitación, lo que permite que la Dirección de Implementación Operativa de la DGAGP autorice los recursos humanos y financieros requeridos para la realización de los talleres.

Después de autorizados los talleres, el Enlace de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social negocia, en conjunto con el Subdelegado de Administración, los servicios (hospedaje, salas, equipamiento, etc.) que serán proporcionados por el hotel en donde se realizarán los talleres, coordina la convocatoria y determina quiénes fungirán como coordinador general del taller y coordinadores de grupo.

El día del taller, el coordinador general es el responsable de verificar que las salas y servicios cumplan con todos los requisitos establecidos y de entregar a los coordinadores de grupo los materiales necesarios para la capacitación. Los coordinadores de grupo son responsables de pasar lista de asistencia, asegurar que todos los participantes firmen la carta responsiva, confirmar que se cuenta con todo el material necesario, realizar el taller y aplicar la evaluación final.

Una vez finalizado el taller, en los siguientes cinco días hábiles, el Enlace de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social debe registrar en el MOSERED los resultados del taller y resguardar la documentación generada (p. ej. acuse de recibo de la convocatoria, listas de asistencia, cartas responsivas, acuse de recibo de contraseñas, etc.)

El primer producto de este proceso es un servicio: la capacitación de los Gestores Voluntarios. Este servicio permite obtener el “producto” que es el Gestor Voluntario Formalizado, quienes después de ser capacitados ya deben de contar con las competencias básicas para realizar las acciones de apoyo a los beneficiarios y, en consecuencia, tienen la posibilidad de recibir su compensación económica.

### **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

Este proceso estaba regulado por el *Documento interno para la operación de la Red Social*, en este documento, al igual que en las Reglas de Operación 2015, se establecían 10 módulos de capacitación con la posibilidad de que los Gestores Voluntarios obtuvieran la certificación como “Técnico en Promoción Social y Desarrollo Comunitario”. Sin embargo, a partir de este año, se modificó el esquema de capacitación, para acortarlo a 4 módulos con un enfoque más práctico y sin posibilidades de certificación; pero esta modificación no fue explicitada ni en las Reglas de Operación ni en ningún otro documento.

### **Tiempo**

Los tiempos asignados para la programación, organización, convocatoria y realización de los talleres de capacitación son adecuados; asimismo, se observa que las Delegaciones realizan los procesos de capacitación conforme a lo planificado.

### **Personal**

El personal involucrado en el proceso de capacitación de los Gestores Voluntarios (Enlaces, Jefes de Zona, Responsables de Atención en Mesa y Promotores) tiene el perfil y la capacitación necesaria tanto para programar, organizar y convocar a los talleres de capacitación como para facilitar los mismos; esto se debe a que han recibido capacitación por la DGAGP y a que, usualmente, el personal elegido como coordinador de taller o coordinador de grupo son los que tienen más experiencia en el Programa.

### **Recursos financieros**

Los recursos financieros siempre son suficientes para realizar los talleres de capacitación programados. Esto se debe a que desde la formulación y revisión del presupuesto se determinan de forma clara y precisa las metas que cada Delegación deberá alcanzar a lo largo del año.

### **Infraestructura**

En este caso, la infraestructura necesaria para realizar los talleres de capacitación es proporcionada por los hoteles que son contratados y como el Enlace de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social se asegura que el proveedor cuente con la infraestructura y los servicios necesarios esta siempre es suficiente para llevar a cabo el proceso.

### **Sistemas de información**

El MOSERED, permite al Enlace de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social identificar y cuantificar a los Gestores Voluntarios y a la DGAGP programar y presupuestar, de forma precisa, los Talleres de Formación y Capacitación necesarios para su formalización a través del ARGOS. Ambos sistemas permiten dar seguimiento tanto a la capacitación de los Gestores Voluntarios como a la realización de los Talleres.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En este proceso los principales usuarios o beneficiarios de la capacitación son los propios Gestores Voluntarios, quienes tienen una opinión muy positiva del proceso de capacitación, porque les permite adquirir nuevos conocimientos que, consideran, pueden ser útiles para ayuda a los adultos mayores de su localidad. Sin embargo, también consideran que los cinco (o cuatro) días que están fuera de sus casas hace complicado continuar con su formación, debido, a que la mayoría tiene otras responsabilidades (trabajo, cuidado de la casa y de los niños)

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de capacitación se realiza en las mejores condiciones posibles. Los recursos destinados a ella aseguran que las habitaciones, salones, alimentos y demás servicios sean suficientes y de buena calidad. Asimismo, el hecho de que los capacitadores sean los mismos Jefes de Zona, Responsables de Atención en Mesa o Promotores, que tienen mayor experiencia y mejores habilidades formadoras, asegura que los conocimientos sean pertinentes y relevantes.

### **Proceso 2.4. Acciones y seguimiento del Gestor Voluntario**

Los Gestores Voluntarios formalizados pueden realizar diversas actividades relacionadas con el programa y para apoyo de los beneficiarios. Entre ellas se encuentran: diagnóstico comunitario, campañas de orientación social, jornadas informativas, sesiones de orientación, grupos de crecimiento, apoyo en los operativos de pago, acompañamiento en las actividades de los facilitadores voluntarios, gestiones a favor de los beneficiarios, capacitación y formación de facilitadores voluntarios, acciones de contraloría social y registro de cédulas de vigilancia.<sup>33</sup>

Es obligación de los Gestores Voluntarios capturar en el Portal Web de la Red Social, las acciones que realizan y con el hecho de que realicen una acción mensual es suficiente para que reciban su correspondiente compensación económica. Para dar seguimiento a las acciones de los Gestores Voluntarios, los Promotores pueden realizar grupos de enfoque, reuniones comunitarias y visitas de acompañamiento y asesoría. Estas últimas visitas se deben realizar por lo menos una vez al mes y, si el Promotor lo considera necesario, podrá realizar hasta tres visitas a un mismo Gestor Voluntario.<sup>34</sup>

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

La DGAGP cuenta con los siguientes documentos que regulan o guían las acciones que realizan los Gestores Voluntarios y su seguimiento:

- Documento interno para la operación de la red social
- Guía operativa de contraloría social

<sup>33</sup> SEDESOL (s/f.) Documento interno para la operación de la red social, p. 34

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.35.

- Mini guía para realizar campañas de orientación social
- Mini guía para realizar grupos de crecimiento
- Mini guía para realizar jornadas informativas
- Mini guía para realizar sesiones de orientación

El primer documento enmarca cómo se debe mantener y dar seguimiento a la red social (planeación de las metas de los Gestores Voluntarios, obligación de utilizar el Portal Web de la Red Social, causales por las que se puede dar de baja a un Gestor Voluntario, etc.).

La *Guía operativa de contraloría social* describe de forma general el Programa Pensión para Adultos Mayores, las instituciones y agentes involucrados en la contraloría social, las responsabilidades que estos últimos tienen, la capacitación, elementos de apoyo y procedimientos que deben seguir los Gestores Voluntarios para la realización de acciones de contraloría social. A pesar de su nombre, se trata de un documento descriptivo que sintetiza los diferentes elementos que componen la Contraloría Social, más que una guía que ofrezca principios, directrices o reglas específicas para algún actor particular.

A diferencia de lo anterior, las mini guías para realizar las diferentes acciones señalan claramente cuáles son las diferentes acciones, cuáles son sus objetivos y cómo se deben desarrollar. Estos documentos están dirigidas un público en específico (los Gestores Voluntarios) y están estructuradas y escritas en un lenguaje claro y preciso.

### **Tiempo**

En principio cada una de las acciones que realizan los Gestores Voluntarios pueden variar mucho en el tiempo, debido a la acción realizada y al número de beneficiarios que participan en cada una de ellas. Así, tenemos que el apoyo a los operativos de pago se puede extender has cinco horas, mientras un grupo de crecimiento se puede llevar entre una y dos horas. Asimismo, no existe ningún sistema de información que registre de forma precisa las acciones que son realizadas por cada Gestor Voluntario, por lo cual no es posible valorar cuantitativamente si el tiempo es el adecuado para realizar las acciones; en opinión de los Jefes de Zona, Promotores y Gestores Voluntarios, las acciones que realizan siguen los tiempos especificados en las guías y lo planeado mensualmente.

### **Personal**

Como se mencionó previamente, los Gestores Voluntarios son pre-seleccionados por los Jefes de Zona de acuerdo con su perfil y son capacitados en cuatro módulos para realizar las acciones de contraloría social, protección social y apoyo a los operativos de pago. Estas dos características, en la mayoría de los casos, les permiten realizar adecuadamente las acciones de protección social, contraloría social y apoyo a los operativos.

Como se precisó en el diagnóstico, solo el 12% de comunidades tienen un gestor social, esto significa que los beneficiarios de las comunidades restantes únicamente reciben por parte del programa la pensión. Esta situación hace evidente que la cantidad de Gestores

Voluntarios es insuficiente para ofrecer acciones de protección social a todos los beneficiarios del programa y, así, reducir su vulnerabilidad social.

### **Recursos financieros**

Los recursos financieros para asegurar el apoyo a los Gestores Voluntarios formalizados son suficientes; sin embargo, estos recursos son insuficientes para asegurar que todas las comunidades tengan, por lo menos, un Gestor Voluntario.

### **Infraestructura**

La infraestructura para realizar las acciones por parte de los Gestores Voluntarios es variable. Por ejemplo, para realizar las acciones de contraloría social o de apoyo a los beneficiarios no es necesario ninguna infraestructura particular; en cambio para acciones como los grupos de crecimiento o las sesiones de orientación es necesario es un espacio en donde los beneficiarios se puedan reunir, el cual es gestionado por el Gestor Voluntario, así en algunas ocasiones este espacio es proporcionado por las autoridades municipales, pero también puede ser proporcionado por alguna Casa de día (administrada por una organización social o el DIF estatal), por un miembro de la comunidad e incluso los mismos beneficiarios; por lo anterior, la calidad del espacio es muy variable.

### **Sistemas de información**

Para realizar y dar seguimiento a las acciones realizadas por los Gestores Voluntarios el único sistema de información involucrado es el Portal Web de la Red Social. A través de este Portal, los gestores sociales no sólo se comunican entre ellos y los promotores, registrar las acciones que realizan, levantan las quejas o denuncias dirigidas la Secretaría de la Función Pública, registran la Cédula de Vigilancia de Contraloría Social, suben el Informe Anual de Contraloría Social e imprimen su comprobante de cobro para recibir su compensación económica en mesa de atención.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

La opinión de los beneficiarios del programa sobre las acciones que realizan los Gestores Voluntarios es positiva, especialmente cuando estos realizan sesiones de orientación o grupos de crecimiento, ya que en muchas ocasiones son las únicas ocasiones en que los beneficiarios pueden convivir activamente con otras personas más allá de su círculo familiar.

Asimismo, la opinión de los Jefes de Zona, Responsables de Atención en Mesa y Promotores es muy positiva, ya que sin ellos sería mucho más difícil realizar los operativos de pago, debido a que los Gestores Voluntarios son los responsables de organizar a los beneficiarios.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

Las acciones realizadas por los Gestores Voluntarios son totalmente pertinentes no sólo con respecto al proceso, ya que en sí mismas son el servicio resultante del proceso, sino

también son completamente pertinentes para el programa, ya que permite reducir la vulnerabilidad social de los adultos mayores.

Sin embargo, su implementación varía entre las entidades federativas, e incluso al interior de las mismas entidades, ya que no existe una forma estandarizada de planeación para las acciones que realizan los Gestores Voluntarios ni pautas claras para su seguimiento por parte de los Jefes de Zona, Responsables de Atención en Mesa y Promotores; esto en conjunto con el hecho de que la única condición para entregarles el apoyo es que realicen por lo menos una acción mensual, hace que los desempeños de cada gestor social varíen sustantivamente y que el factor crucial sea el liderazgo que ejerce, el Promotor o el Jefe de Zona.

### **Importancia estratégica del macroproceso**

La formación y mantenimiento de la Red Social (Macroproceso 2) tiene una gran importancia estratégica por tres razones.

La primera es que a través de la red social ayuda a atender, en diferente medida, tres causas indirectas del problema público definido en el diagnóstico del programa: la insuficiente red de apoyo social y familiar, la inapropiada cultura de prevención de enfermedades y el limitado acceso a los servicios de salud.<sup>35</sup> La insuficiente red de apoyo social y familiar es atendida principalmente a través de los grupos de crecimiento los cuáles buscan ampliar las capacidades afectivas y sociales de los adultos mayores y fortalecer su autoestima y capacidad de negociación y toma de decisiones para mejorar su economía, su salud y el desarrollo de su comunidad. La inapropiada cultura de prevención de enfermedades es atendida, principalmente, a través de las jornadas informativas y las campañas de orientación social, las cuales sirven para que los adultos mayores se informen, capaciten y motiven para realizar acciones que mejoren su autoestima, nutrición, higiene corporal y así generen nuevos hábitos que les permitan mejorar su salud. Finalmente, aunque para atender el limitado acceso a los servicios de salud, no existe una acción directamente relacionada, los Gestores Voluntarios pueden realizar jornadas informativas sobre cómo los adultos mayores se pueden incorporar al Seguro Popular y realizar gestiones con las autoridades locales y estatales para organizar campañas de salud en las localidades.

La segunda razón estriba en que los Gestores Voluntarios son agentes necesarios para que los operativos de pago en mesas de atención se realicen efectivamente (Macroproceso 1), ya que ellos son los responsables de organizar a los beneficiarios para que sean atendidos, verificar que cuenten con los medios de pago y ayudar a los beneficiarios para que se aseguren que recibieron su pensión completa. Sin la participación de los Gestores Voluntarios, el personal de la Delegación sería insuficiente para realizar estas tareas y se vería rápidamente rebasado.

La tercera razón es que los Gestores Voluntarios que conforman la red social, son quienes constituyen el Comité de Contraloría Social del Programa; por lo cual son los responsables de

<sup>35</sup> SEDESOL (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, pág. 12.

vigilar su operación, comunicar cualquier queja sobre el mismo y denunciar cualquier anomalía ante la Secretaría de la Función Pública.

Sin embargo, a pesar de la evidente importancia estratégica de la Red Social, esta no se ve reflejada ni en el presupuesto del programa, que solo le aporta el 0.11% de los recursos de subsidio, ni en la MIR, en la cual únicamente se contemplan dos indicadores relacionados con ella, uno a nivel de componente (Gestores Voluntarios Activos) y el otro a nivel de actividad (Gestores Voluntarios Capacitados), los cuáles no reflejan la importancia que juega la Red Social en la atención al problema central que busca resolver el PPAM.

### **Sistemas de Información e Indicadores de Desempeño**

Los tres sistemas involucrados en la Formación y mantenimiento de la Red Social son el ARGOS, MOSERED y Portal Web de la Red Social. Como vimos el ARGOS es el sistema que permite a la Delegación y a la DGAGP programar y dar seguimiento a las actividades que realizan los Promotores en relación con la creación de la Red Social (Convocatoria de asambleas y visitas de seguimiento). El MOSERED por su parte permite a la Delegación y a la DGAGP, identificar a los Gestores Voluntarios, tanto electos como formalizados, y a partir de esta información programar los cursos de capacitación necesarios. Finalmente, el Portal Web de la Red Social, es el sistema que permite mantener una comunicación constante entre los Gestores Voluntarios, los Promotores, Jefes de Zona, Enlace de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social y el personal de la DGAGP, asimismo es a través de este sistema que se puede identificar las acciones realizadas por cada Gestor Voluntario y determinar si cumple con los requisitos necesarios para obtener su compensación económica.

Aunque estos sistemas permiten recolectar la información necesaria para los indicadores establecido en la MIR del PPAM (a través del MOSERED) y generar los datos necesarios para cumplir con la normativa establecida por la Secretaría de la Función Pública en lo relativo a la contraloría social (a través del Portal Web de la Red Social); estos sistemas no ofrecen información suficiente para dar un seguimiento adecuado a las acciones realizadas por los Gestores Voluntarios, ya que la única información recabada es el número de acciones de cada tipo realizadas durante el bimestre (esto a través del Portal Web de la Red Social). Esta información podría mejorarse de forma sustantiva, si por cada acción realizada por el Gestor Voluntario se registrara, por lo menos, la fecha en que fue realizada, el objetivo de la acción y el número de beneficiarios atendidos.

### **Mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto a los bienes y servicios que ofrece el programa**

La DGAGP no ha implementado mecanismo alguno para conocer la satisfacción de los beneficiarios sobre las acciones que realizan los Gestores Voluntarios. Tampoco la DGS u otra instancia de SEDESOL han desarrollado encuestas para conocer si los beneficiarios asisten a los Grupos de Crecimiento o si les han sido de utilidad. Lo mismo para cualquier otro tipo de acciones.

## **5.5. Macroproceso 3 - Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día**

Las Casas de Día son “(...) todo aquel lugar que independientemente de su denominación y régimen jurídico, proporciona servicios y apoyos asistenciales durante periodos menores a 24 horas continuas, a personas adultas y Adultos Mayores que incluyen: alternativas para la ocupación creativa y productiva del tiempo libre y en su caso alimentación de acuerdo al Modelo de Atención (...)”.<sup>36</sup>

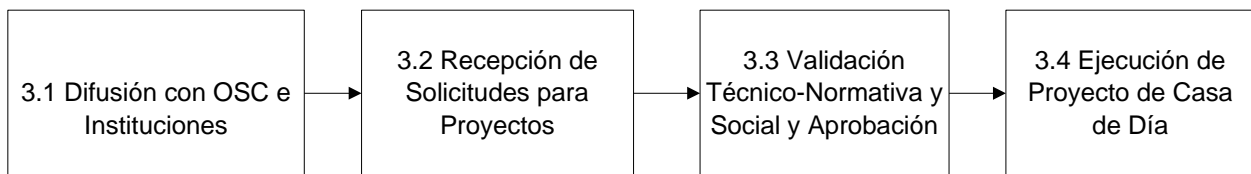
La Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día (Casas de Día) es un subcomponente que forma parte del componente “Acciones para la Protección Social” del PPAM. El apoyo del PPAM hacia las Casas de Día tiene como objetivo específico “[c]oadyuvar a que los Establecimientos de Asistencia Social Temporal o Casas de Día brinden una adecuada atención a los Adultos Mayores a través del financiamiento para proyectos de rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de espacios que durante su operación benefician a un mínimo de 25 Adultos Mayores, preferentemente aquellos que formen parte del Padrón de Beneficiarios del Programa de Atención a Adultos Mayores”. El subcomponente se encuentra normado por las reglas de operación en sus numerales 3.7.1 y 4.2.8.5.4. Adicionalmente existe el “Documento Rector para la implementación de proyectos de Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Establecimientos de Asistencia Social Temporal (Casas de Día) para la atención de Adultos Mayores” (Documento Rector), que funge como lineamientos del subcomponente. En este documento se definen requisitos, criterios de selección, así como las responsabilidades que tendrán los servidores públicos de la delegación para la ejecución y seguimiento de los proyectos.

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o instituciones de los gobiernos estatales o municipales, así como el INAPAM, el SNDIF o sus símiles en las entidades federativas pueden solicitar los apoyos económicos, para lo cual deben demostrar que el proyecto será en un establecimiento que contemple la atención específica de la población de adultos mayores, deberá estar ubicado en una localidad con cobertura del PPAM y atender prioritariamente las necesidades identificadas mediante las “Cédulas diagnósticas para casas de día”, que a su vez se basan en lo establecido en la NORMA Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad (NOM-031-SSA3-2012).

El Macroproceso Casas de Día está integrado por cuatro procesos: 1.- Difusión con Organizaciones de las Sociedad Civil e Instituciones; 2.- Recepción de Solicitudes; 3.- Validación Técnico-Normativa y Social y Aprobación y; 4.- Ejecución de Proyecto. El producto final del macroproceso puede denominarse como Proyecto de Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casa de Día Ejecutado. La siguiente figura muestra el flujo de proceso que se utiliza como base de análisis.

<sup>36</sup> NORMA Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad (NOM-031-SSA3-2012).

**Figura 5.3. Macroproceso 3. Rehabilitación Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día**



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo del Macroproceso de las Casas de Día implica el esfuerzo coordinado de distintos actores a nivel central y local. Sin embargo, la responsabilidad de llevar a cabo los cuatro procesos mostrados en la figura anterior recae principalmente en la Coordinación Operativa de Grupos Prioritarios, así como en la Coordinación de Programas de Grupos Prioritarios en las Delegaciones locales de la SEDESOL. De manera paralela el personal de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) en las Oficinas Centrales de la SEDESOL es responsable de dar seguimiento para y durante la realización de dicho proceso, salvo en dos casos: 1.- Difusión. Si ésta se entiende como el ejercicio de informar a los Gobiernos Municipales, Asociaciones Civiles y Clubes de la Tercera Edad que cuentan con Casas de Día en operación acerca de los recursos del PPAM para la rehabilitación y equipamiento de Casas de Día, es el personal de la Delegación local de la SEDESOL quien se encarga de dicho proceso, y; 2.- en la validación técnico-normativa y social, realiza el personal de la DGAGP.

### **Proceso 3.1. Difusión con Organizaciones de las Sociedad Civil e Instituciones**

No existe un procedimiento formal para la difusión específica de los apoyos para Casas de Día; la difusión se lleva a cabo de manera general sobre las acciones institucionales a realizar mediante el PPAM. En éste contexto, son el personal de la Unidad Responsable del Programa (URP)<sup>37</sup> y el personal en las delegaciones locales de la SEDESOL los encargados de difundir el apoyo que otorga el PPAM.

Sin embargo, en los trabajos de campo se detectó que el personal de la URP a principios de año contacta a las organizaciones o instituciones, para que preparen el expediente técnico de las Casas de Día que solicitarán recursos. Esto varía entre estados; según se comentó en oficinas centrales varios estados realizan la difusión hasta la segunda mitad del año, una vez que han superado otras tareas. Al respecto, debe señalarse que el personal de las delegaciones que opera Casas de Día, también es responsable de coordinar la ejecución de proyectos del PET y de PAJA; el primero en particular incluye más metas y más recursos, por lo que los operadores le dan prioridad.

<sup>37</sup> Áreas a nivel local encargadas de la operación del PPAM, que es la Subdelegación de Desarrollo Social y Humano y la responsabilidad operativa recae en el Coordinador Operativo de Grupos Prioritarios y el Coordinador de Programas de Grupos Prioritarios.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

No existen documentos normativos o guías para la difusión del apoyo a Casas de Día. En la operación, el personal de la Delegación estatal de la SEDESOL realiza la difusión aprovechando sus visitas a las localidades donde existen clubes de la tercera edad.

### **Tiempo**

En los documentos normativos no existe un tiempo determinado para el proceso de difusión, tal que permita confrontarlo con el que se destina en la práctica al proceso. No obstante, la difusión de los apoyos hacia las Casas de Día es altamente específica y se dirige hacia un conjunto de instituciones especializadas en el tema, como por ejemplo los clubes de la tercera edad, el DIF municipal o estatal, entre otras.

### **Personal**

El personal encargado de la Difusión de los apoyos a las Casas de Día es la URP, que aprovecha otras acciones del Programa para realizar dicha labor. El personal está capacitado y cuenta con el conocimiento para explicar de manera clara los alcances de los apoyos que brinda el Programa en este rubro.

### **Recursos financieros**

Los recursos financieros en el proceso de Difusión con las OSC e instituciones provienen del gasto operativo del Programa y son suficientes.

### **Infraestructura**

La infraestructura utilizada para este proceso corresponde a las oficinas designadas para la Subdelegación de Desarrollo Social y Humano, la cual es adecuada y suficiente.

### **Sistemas de información**

No se emplean sistemas de información para difundir los apoyos, tampoco se registran las acciones específicas para la difusión de los apoyos del Programa para Casas de Día. Sin embargo, es posible que los beneficiarios potenciales soliciten a la Delegación estatal información por correo electrónico.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

El personal de las URP en las delegaciones considera que las bajas metas establecidas desde oficinas centrales les obligan a limitar la difusión de este componente, para evitar crear una alta expectativa con las organizaciones o instituciones.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

Las URP realizan la difusión por el medio más pertinente de acuerdo a las condiciones de coordinación institucional existente en cada entidad. Es así que, en los estados de Nayarit y

Oaxaca, la difusión se realiza en las reuniones interinstitucionales con los DIF estatales, secretarías de desarrollo social locales y otras. En cambio, en el Estado de México y en Coahuila la difusión se realiza caso por caso, llamando o acudiendo a cada institución para invitarlos a participar. En general, la difusión en los estados se limita por el escaso presupuesto disponible, de 3 casas por entidad en promedio.

### **Proceso 3.2. Recepción de Solicitudes para apoyos de Casas de Día**

En el Documento Rector se describe que la organización o institución interesada en solicitar recursos para Casas de Día deberá elaborar un escrito libre, acompañado con la documentación para integrar un expediente tal que la propuesta pueda ser valorada en lo técnica-normativa y lo social. Dicho escrito deberá ser dirigido a la Delegación estatal de la SEDESOL, misma que contará con 15 días para informar al solicitante si es que falta alguna información o documento. A su vez, el solicitante tendrá cinco días hábiles para solventar la omisión, en su caso. Finalmente, cumplidos todos los requisitos, la Delegación tendrá hasta 30 días hábiles para solventar la solicitud.

Posterior a la recepción de las solicitudes, la Delegación estatal de la SEDESOL verifica en campo el estado de los espacios físicos o inmuebles que esté considerado rehabilitar o equipar. Esta verificación se realiza mediante el levantamiento de la *Cédula Diagnóstica para Casas de Día*. Para programar la aplicación de la cédula diagnóstica es necesario dar de alta la Unidad de Trabajo en el sistema ARGOS; la Unidad de Trabajo será el espacio físico o inmueble del Centro o Espacio interesado en integrarse a la Red de Casas de Día. Una vez capturada en el sistema ARGOS se notifica a la Dirección de Planeación Táctica (DPT) para que programe la aplicación de la Cédula Diagnóstica y revise documentalmente el Proyecto.

#### **Valoración del proceso**

##### **Documentos normativos o guías**

El documento normativo que hace referencia al proceso de Recepción de Solicitudes es el Documento Rector. En éste se describen los requisitos que los solicitantes deben de cumplir, así como los plazos que tienen tanto la Delegación estatal de la SEDESOL como los beneficiarios potenciales para la entrega de documentos.

El documento considera el levantamiento de la Cédula Diagnóstica para Casas de Día y el proceso para programar dicha visita. Para el llenado de la cédula existe el Instructivo de la Cédula Diagnóstica para Casas de Día. La Cédula Diagnóstica para Casas de Día integra las características y criterios requeridos por la NORMA Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad (NOM-031-SSA3-2012), para la instalación de Establecimientos de Asistencia Social Temporal.

El Documento Rector no es un formalmente un documento normativo, aunque así lo sea en la práctica. Los requisitos y criterios para designar los apoyos se fijan en este documento,

en vez de que sea en las reglas de operación, que es el documento que se publica en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta omisión genera inevitablemente incertidumbre en los posibles solicitantes, pues las especificaciones del documento son ambiguas. No se distinguen requisitos de criterios de selección, por ejemplo.

### **Tiempo**

Los 15 días para informar al solicitante si es que falta alguna información o documento con los que cuenta la Delegación, así como los cinco días hábiles con los que cuenta el solicitante para solventar la omisión y los 30 días hábiles que la Delegación Estatal para solventar la solicitud se consideran suficientes para el contexto del tipo de inversión que se realizará.

Sin embargo, no están determinadas las fechas de apertura de ventanilla para la recepción de solicitudes, ni las fechas iniciales o finales para presentar proyectos. Todo el año pueden recibirse solicitudes.

### **Personal**

El personal encargado de recibir las solicitudes para proyectos de Casas de Día es suficiente, conoce el procedimiento y puede darle un correcto cauce a dichas solicitudes. Además, el personal cuenta con las guías para la captura de la información de la Unidad de Trabajo en el sistema ARGOS.

### **Recursos financieros**

No es posible determinar el monto total de recursos destinados específicamente a la recepción de solicitudes para apoyos a Casas de Día. No obstante, en las entrevistas realizadas en los trabajos de campo el personal expresó que el componente Casas de Día no requería de grandes recursos, salvo el tiempo dedicado a su atención.

### **Infraestructura**

La recepción de solicitudes se lleva a cabo en la Delegación estatal de la SEDESOL, particularmente en el espacio destinado a los programas de la DGAGP. Estos espacios son propiedad de la SEDESOL o se encuentran rentados. La infraestructura es suficiente para atender la baja demanda de solicitudes para apoyos de Casas de Día.

### **Sistemas de información**

El sistema que se emplea en el proceso de Recepción de Solicitudes es ARGOS. Para la utilización de este sistema, el personal cuenta con una guía que explica claramente cómo dar de alta una Unidad de Trabajo y sobre el registro de la Cédula Diagnóstica de Casas de Día.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Las personas entrevistadas en las Casas de Día no son quienes realizaron el trámite para solicitar los apoyos del programa, por lo que no puede valorarse si se tiene una opinión positiva o negativa del proceso. Sin embargo, al menos en el caso de Coahuila sí se reportó

que el cumplimiento del requisito del título de propiedad es el que está limitando que varias OSC puedan acceder al apoyo.

**Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de Recepción de Solicitudes es pertinente conforme el contexto donde se desarrolla, que son las Delegaciones de la SEDESOL. Este proceso desencadena la asignación de recursos para las Casas de Día y no requiere del uso intensivo de recursos de la Delegación, debido en parte a la baja cantidad de metas anuales para cada estado.

***Proceso 3.3. Validación Técnico-Normativa y Social y Aprobación***

Cuando las Delegaciones estatales determinen que la propuesta cumple con los objetivos y la normatividad correspondiente, deberán de capturar el proyecto en el Sistema de Información Integral de los Programas Sociales (SIIPSO), para el Programa de Atención a Adultos Mayores. Posteriormente, la Unidad Responsable del Programa (URP) realizará la validación técnico-normativa y social de las propuestas.

La validación técnico-normativa se realizará con el objetivo de asegurar que la solicitud del proyecto sea para rehabilitar, acondicionar o equipar una Casa de Día en función de las ROP y la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, vinculada con la prestación de servicios de asistencia a adultos mayores. Por su parte, la validación social es el proceso interno de la DGAGP mediante el cual se emite una opinión de aprobación o rechazo en función del bienestar que produce un determinado proyecto a la sociedad, el impacto en la calidad de vida de la población que pretende atender o cómo éste coadyuva a resolver una problemática específica, lo que se tendrá que acreditar de acuerdo a lo que indica el Documento Rector al momento de la presentación del proyecto.

En caso de validarse técnica, normativa y socialmente, se notificará a la Delegación mediante un Oficio de Autorización el monto aprobado para la rehabilitación, acondicionamiento o equipamiento de la Casa de Día. En caso de que se apruebe un proyecto para la Casa de Día, y ésta en el siguiente ejercicio fiscal solicite nuevamente el apoyo, se deberá realizar una actualización del Diagnóstico y contra esta actualización se realizará la validación técnico-normativa y social del proyecto.

Para la ejecución la Delegación de la SEDESOL firma los correspondientes Convenios con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o en su caso, Acuerdos de Cooperación con autoridades municipales o estatales en las que se especifican montos y características de los proyectos, así como la operatividad de los mismos en el mediano y largo plazos.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

Los documentos base para la validación Técnico-Normativa y Social y la Aprobación de una solicitud son las ROP y el Documento Rector. El Documento Rector refiere que los requisitos mínimos que los proyectos de Casas de Día deberán cumplir para la validación técnico-normativa serán emitidos por la Dirección de Validación, Autorización y Control del Gasto (DVACG), esto genera incertidumbre jurídica a los posibles solicitantes.

Por otro lado, la validación social es un proceso interno que realiza la DGAGP en el cual emite una opinión sobre la aprobación o rechazo en función del bienestar que el proyecto produce a la sociedad, el impacto en la calidad de la población objetivo y cómo el proyecto ayuda a resolver una problemática específica. En ese sentido, los documentos referidos no son claros sobre los criterios, características y situaciones por las cuales pueden rechazarse los proyectos. Además, no se especifica la forma de focalizar los recursos o cómo se ordenarán presupuestalmente los proyectos.

### **Tiempo**

Conforme las opiniones recabadas en el trabajo de campo, el tiempo de respuesta en el SIIPSO para la validación técnico-normativa es adecuado; no así la validación social. En las entrevistas con los funcionarios de las Delegaciones de la SEDESOL se hace referencia a que el proceso de validación social puede tardar meses, lo que dificulta la ejecución de los proyectos cuando estos se aprueban al final del año. Además, no existe un documento en el que se defina el tiempo máximo para emitir una respuesta, por lo que los solicitantes tienen incertidumbre sobre su proyecto.

### **Personal**

El personal que realiza la validación técnico-normativa y social, y por lo tanto quienes aprueban los proyectos para Casas de Día, cuenta con el perfil acorde a sus labores. En entrevistas con funcionarios en oficinas centrales se mencionó que dos personas son las que realizan la validación social de todos los proyectos a nivel nacional, lo cual se considera suficiente actualmente. No obstante, si la demanda de Casas de Día se incrementa, el número de personas que realiza la validación puede ser insuficiente. La validación técnico-normativa es efectuada por la Dirección de Validación, Autorización y Control del Gasto, el cual cuenta con el personal suficiente, así como con el perfil requerido.

### **Recursos financieros**

Los recursos de esta etapa provienen de los gastos de operación del Programa y son suficientes.

### **Infraestructura**

La infraestructura empleada son las oficinas de la DGAGP y la Dirección de Validación, Autorización y Control de Gasto en las Oficinas Centrales de la SEDESOL; se consideran suficientes para el desarrollo de las validaciones.

### **Sistemas de información**

Los dos sistemas de información empleados en este proceso son ARGOS y SIIPSO. En las entrevistas realizadas en los estados, el personal de las Delegaciones locales considera que ambos sistemas cumplen con la función para la cual fueron desarrollados. Además, tienen la ventaja que pueden visualizarse en tiempo real, tanto en los propios estados como en las oficinas centrales.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Durante las visitas a las entidades no se entrevistó a quienes realizaron los trámites de solicitud y validación de expedientes. Los funcionarios estatales refieren que la principal queja que tienen los solicitantes se refiere a la validación sobre el tipo de apoyos que pueden ser aprobados, ya que algunas organizaciones o instituciones han solicitado apoyos que consideran más pertinentes, pero que no cumplen las prioridades que fija la DGAGP con base en las normas oficiales mexicanas. Además, se han quejado del tiempo de respuesta que consideran excesivo.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso se desarrolla en las oficinas de la DGAGP, para informar los resultados, así como para pedir cambios al proyecto, la DGAGP se coordina con la URP en la delegación para que sea el vínculo de comunicación con los solicitantes, pero principalmente para que pueda generar el expediente del mismo. Las áreas de investigación, análisis y validación proyectos en las delegaciones son las que participan en el proceso, realizando una prevalidación de los proyectos y completando los expedientes técnicos.

El proceso está altamente centralizado, todos los expedientes del país pasan por el filtro de los funcionarios de la DGAGP, aun cuando las condiciones de cada proyecto sean diferentes y atiendan las condiciones específicas de cada establecimiento. Es así que se presentan dos problemas, uno es que existe un cuello de botella en este proceso ya que se depende de la capacidad de los funcionarios asignados, la cual no ha sido rebasada, pero puede serlo en caso de que aumente el número de proyectos. Otro problema es que los proyectos validados pueden no ser completamente pertinentes a las necesidades que observa la asociación solicitante o los beneficiarios mismos. Sin embargo, es hasta la fecha el único mecanismo que ha identificado la DGAGP para tener certeza de que se esté orientando la infraestructura de las Casas hacia la que marcan las normas oficiales mexicanas.

### **Proceso 3.4. Ejecución de Proyecto**

Según lo establecido en las Reglas de Operación del Programa, los ejecutores del proyecto podrán ser la DGAGP, autoridades estatales o municipales, Organizaciones de la Sociedad Civil

que cuenten con el Registro de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) o la Delegación de la SEDESOL.

Cuando el oficio de autorización es emitido, se firma un convenio de colaboración con los ejecutores del proyecto, donde se crean compromisos hacia quien se libera el recurso. Luego, la DGAGP transfiere el subsidio al ejecutor para que éste inicie las obras de rehabilitación, acondicionamiento o equipamiento de la Casa de Día.

La primera ministración a la Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) es del 50% del monto total asignado y se ejecuta al inicio de obra. La segunda ministración (50%) se ejecuta cuando existen avances reales sobre lo planeado. Las supervisiones de estas actividades corren a cargo del Coordinador del Programa y el área técnica.

La Delegación y/o la URP podrá realizar hasta dos visitas de supervisión con el objetivo de validar que la obra se esté realizando conforme a lo acordado normativa y presupuestalmente. La URP en coordinación con la Delegación estatal podrá verificar, de manera aleatoria, la aplicación del recurso a las obras, proyectos o acciones que sean apoyados con los recursos liberados a las Dependencias Ejecutoras, de manera física y/o documental. Igualmente, podrán realizar visitas de supervisión de forma periódica, verificando que la Casa de Día continúa en operación, brindando atención a personas adultas mayores, de acuerdo con su plan de trabajo presentado, y que mantenga en buen estado y visible el Logo de la Red de Casas de Día (Anexo 3) en la fachada.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

El Documento Rector -y sus anexos-, las ROP y los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano son los documentos normativos que dan sustento al proceso de Ejecución del Proyecto. El personal entrevistado en los estados hace referencia a que ambos documentos son la base para el desarrollo de los proyectos. Estos documentos son claros sobre cómo dar seguimiento a los apoyos otorgados y qué elementos deben considerarse para su desarrollo.

### **Tiempo**

El tiempo de ejecución del proyecto varía cuando se trata de una rehabilitación de una Casa de Día o de un equipamiento de la misma; los primeros duran más en la ejecución que los segundos. Las actividades de seguimiento requieren el desplazamiento del personal de la URP hacia las instalaciones donde se desarrolla el proyecto. Esto implica programar las salidas de supervisión dentro del sistema.

El personal entrevistado refiere que, tanto en obra como en el proyecto terminado, el seguimiento es continuo y se efectúa por lo menos dos veces, tal como lo especifica el Documento Rector, que a su vez toma lo señalado en los lineamientos.

Se considera que el tiempo dedicado a la ejecución de obras, al proceso de equipamiento y el seguimiento de los proyectos es el adecuado.

### **Personal**

En los trabajos de campo se constató que el personal de las URP en las Delegaciones está integrado por arquitectos o ingenieros con experiencia en este tipo de obras. Este personal también supervisa los proyectos del Programa de Empleo Temporal (PET) y del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), por lo que se considera que tienen el perfil apropiado. También, se considera que el personal es suficiente para llevar a cabo la supervisión de las obras y el seguimiento de los proyectos, una vez que se ponen en marcha.

### **Recursos financieros**

Los recursos de esta etapa provienen de los recursos del Programa, no obstante, las constantes visitas requieren de un uso intensivo de recursos, principalmente para combustible. El personal entrevistado refiere que estos recursos son escasos.

### **Infraestructura**

El proceso de Ejecución del Proyecto se realiza directamente en los establecimientos. Por su parte, el personal de las delegaciones ocupa sus oficinas para el desarrollo de los informes respectivos.

### **Sistemas de información**

Los sistemas empleados en esta etapa son SIIPSO y ARGOS. En este último se podrán programar acciones tales como “Elaborar Acta de entrega de materiales”, “Visitas de Seguimiento a los proyectos u obras”, “Recopilar documentos” y “Firmar Acta de Entrega-Recepción de la obra o proyecto”. El personal de la URP refiere que el sistema se emplea sin contratiempos y es útil para sus labores.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En general, el personal de la URP refiere que el proceso de ejecución se lleva a cabo apegado a los documentos normativos. Los beneficiarios se encuentran satisfechos con los proyectos en las Casas de Día, aunque demandan otras modificaciones fuera de las establecidas en el Documento Rector.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de Ejecución del Proyecto es pertinente respecto al contexto donde se desarrolla, que es directamente en las Casas de Día. Los elementos de respaldo, como el sistema ARGOS, son útiles para programar y visualizar los avances en las actividades. El personal encargado de supervisar la Ejecución del Proyecto está especializado en el tema, lo que repercute en la capacidad de cotejar lo solicitado con lo entregado. Finalmente, en el caso de Nayarit se encontró que las Casas de Día forman parte de la agenda del gobierno

estatal y de la mayoría de los gobiernos municipales lo que, aunado a la coordinación con la Delegada de la SEDESOL, ha generado que el estado logre y supere las metas anuales desde que inició el PPAM. Asimismo, en Oaxaca, la Delegación ha impulsado el tema entre diversas agencias –tanto federales como estatales–, con lo que ha creado la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional.

### **Importancia estratégica del macroproceso**

Este Macroproceso forma parte de las acciones para la protección social del programa que de acuerdo al numeral 3.5 de las RO son servicios o apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud. Y en efecto, los proyectos ejecutados mejoran las condiciones en los locales donde se reúnen los adultos mayores, lo que contribuye a que los adultos mayores puedan asistir, muchas veces sin costo, a espacios en los que recibirán atención y podrán convivir con personas que enfrentan situaciones de vulnerabilidad similares. En las visitas a Casas de Día se pudo constatar que son espacios que son utilizados por los adultos mayores y son valorados.

Sin embargo, los recursos económicos asignados a este tipo de proyectos son mínimos, de 120,000 pesos por Casa como máximo; adicionalmente el monto presupuestado por entidad también en mínimo. Hasta el mes de octubre de 2015 solo se habían apoyado 82 proyectos en todo el país, por lo que el impacto en la población beneficiaria es mínimo. Este bajo presupuesto inhibe su difusión en las delegaciones.

En adición, este subcomponente no está articulado con las otras acciones del programa, en particular resalta que no se vinculen las Casas de Día con los Gestores Voluntarios. Es potencialmente factible que los Grupos de Crecimiento u otras acciones de participación comunitaria puedan realizarse en las Casas de Día, y a su vez, los grupos organizados de beneficiarios podrían solicitar apoyos para mejorar los espacios en donde realizan sus actividades.

### **Sistemas de Información e Indicadores de Desempeño**

Los sistemas informáticos ARGOS y SIIPSPPO empleados en el Macroproceso 3 corresponden con la realidad operativa de las Casas de Día y son manejados eficientemente por el personal, tanto de oficinas centrales como de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL. Estos sistemas facilitan el registro de las Unidades de Trabajo y permiten programar y visualizar las actividades necesarias para el cumplimiento de los procesos.

Desde el año 2014 fueron excluidos los indicadores relativos Casas de Día en la MIR del programa que existían en años anteriores. Esto conlleva a que la medición sobre el desempeño del programa en este tipo de acciones no esté transparentada en la fuente oficial de medición del desempeño.

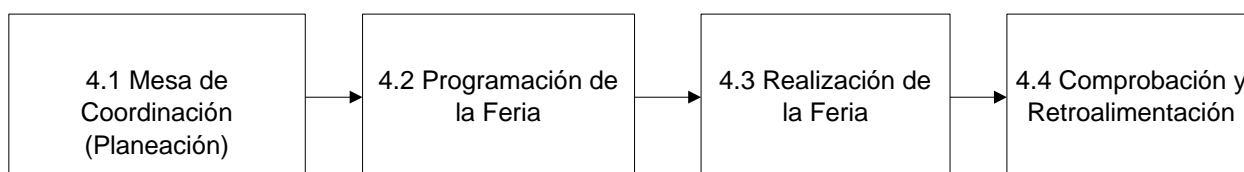
## Mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto a los bienes y servicios que ofrece el programa

En los trabajos de campo no fue posible detectar mecanismos generales para conocer la satisfacción de beneficiarios respecto de los bienes y servicios específicos de las Casas de Día.

### 5.6. Macroproceso 4 – Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI)

Las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales (FASI) “son eventos de carácter interinstitucional en los que intervienen instituciones del Sector Público, Social y Privado; que a través de los programas, apoyos y proyectos pueden contribuir a otorgar de manera coordinada atención integral a la población en el lugar en que se realizan (unidades de trabajo, localidades, sedes de pago, etc.). Estas ferias siguen un **enfoque en el ejercicio de los derechos**, por lo que se busca fomentar el conocimiento y ejercicio de los mismos de las personas beneficiarias de manera amplia. . .” (Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”, 2015, p.4). La implementación de estas Ferias se divide en cuatro procesos: planeación, programación, realización, y comprobación y retroalimentación. El producto directo de este macroproceso es la organización de la FASI, mientras que como producto indirecto se puede definir que son los servicios de protección social que organizaciones e instituciones brindan a los beneficiarios.

**Figura 5.4. Macroproceso 4. Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales**



Fuente: Elaboración propia.

#### Proceso 4.1 Mesa de Coordinación (Planeación)

A diferencia de los otros macroprocesos del PPAM, en las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales se constituye una Mesa de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores (MCAAM). Esta Mesa es el mecanismo de coordinación y concertación institucional con las dependencias estatales, las organizaciones sociales y las empresas privadas; así, por lo general, en estas Mesas participan las Secretarías de Salud y Desarrollo Social estatales, el DIF local, la Comisión de Derechos Humanos Estatal y la representación estatal del INAPAM.

Estas Mesas se reúnen periódicamente y es en su seno, en donde se definen las sedes y fechas para la realización de las Ferias y qué instituciones participarán en éstas. Las instituciones participantes pueden ofrecer atención directa, difusión de información de los programas y servicios, capacitación y formación, actividades lúdicas y pláticas o talleres en materia de nutrición.

En el caso de la definición de las sedes, la *Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”* establece que estas deben cumplir tres condiciones:

1. Realizarse en municipios de muy alta y alta marginación, que es donde los beneficiarios tienen menor acceso a los bienes y servicios proporcionados por las instituciones.
2. Las Ferias tienen que procurar atender la mayor cantidad de municipios posibles, no se autorizará las Ferias que únicamente atiendan un solo municipio.
3. Deben participar por lo menos 6 instituciones.

El producto de estas mesas es una minuta, firmada por todos los participantes, en la cual se especifica de forma precisa los acuerdos alcanzados (sedes, fechas y participantes), con lo que se da paso al proceso de programación.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

Para la realización de este proceso el único documento que regula su operación es la *Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”*. Este documento describe de forma concisa el proceso de planeación; sin embargo, no precisa de forma clara cómo se constituye la Mesa de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores (MCAAM), no especifica quién la debe presidir, quién debe ser el representante de la Delegación de SEDESOL en la misma, y si es obligatorio que en ella participen cierto número de organizaciones de la sociedad civil o privadas.

Asimismo, aunque la Guía menciona las actividades que pueden realizar las instituciones participantes, estas actividades se centran principalmente en acciones que realizan instituciones públicas y, en algunos casos, organizaciones sociales, pero no toma en cuenta las actividades que pueden realizar las empresas privadas, como por ejemplo vender bienes y servicios a precios accesibles para los beneficiarios; en este sentido, consideramos no sólo especificar esta actividad sino también establecer criterios precisos que aseguren que los bienes y servicios ofertados por las empresas privadas sean de buena calidad y que, efectivamente, su precio incorpore descuentos sustantivos.

#### **Tiempo**

El tiempo es suficiente para el proceso de planeación, ya que permite que las instituciones participantes determinen mes a mes en qué Ferias participarán de acuerdo a sus capacidades institucionales.

#### **Personal**

En este proceso, el único personal de la SEDESOL involucrado es el representante de la misma en la Mesa de Coordinación, quien generalmente es el Coordinador de Programas, el resto de los miembros de la Mesa de Coordinación no son funcionarios de la Secretaría, por lo que no se puede determinar si su perfil es adecuado o no. Ahora, en este proceso el

perfil no es relevante, sino que los funcionarios participantes tengan la jerarquía necesaria para tomar decisiones; esta condición varía de forma sustantiva en cada entidad.

### **Recursos financieros**

Para realizar este proceso la Delegación no tiene que destinar recursos financieros de forma específica.

### **Infraestructura**

La infraestructura necesaria para realizar este proceso es un espacio en donde se puedan reunir los miembros de la Mesa de Coordinación; lo cual no representa una dificultad relevante.

### **Sistemas de información**

En este proceso no está involucrado sistema de información alguno.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

La opinión de los actores involucrados y de los usuarios (Enlaces de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional) varía de acuerdo a la entidad. En aquellas entidades en donde el Delgado es altamente proactivo y mantiene buenas relaciones con los titulares de las dependencias estatales, lo que se traduce en una amplia participación institucional, la opinión de los actores involucrados es positiva, mientras que en aquellas entidades donde el proceso de coordinación obedece más a un proceso formal que a la participación activa de los funcionarios de la Delegación, la opinión de los actores involucrados suele ser neutra.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de planeación para las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales es pertinente, ya que establece, en primer lugar, un mecanismo de coordinación institucional (las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores) apropiado y relevante para asegurar acciones conjuntas entre las organizaciones participantes. Asimismo, el hecho de que sean las propias instituciones las que determinen los lugares, fechas y acciones que se realizarán, asegura que las Ferias que se realicen cumplan con las condiciones mínimas y estén acordes a las capacidades y recursos de las organizaciones participantes.

### **Proceso 4.2 Programación de la Feria**

Una vez realizada la planeación, la Delegación tiene que solicitar, por cada Feria, dos cotizaciones para los desayunos que se entregarán a los beneficiarios<sup>38</sup>. Estas cotizaciones junto con la minuta de la reunión de la Mesa y la comprobación de ferias anteriores se envían a la DGAGP para su validación, a través del SIIPSO. A su vez, como las Ferias implican la

<sup>38</sup> Para la realización de las Ferias el único recurso que proporciona el PPAM es un desayuno para cada uno de los beneficiarios (el cual generalmente es un Box Lunch). Para esto cada Delegación puede erogar, durante el 2015, hasta 60 pesos por beneficiario.

intervención de Jefes de Zona, Responsables de Atención en Mesa y Promotores, es necesario que sus acciones también sean programadas, a través del ARGOS, para que se liberen los recursos necesarios.

Una vez que la DGAGP (DVCS y DVACG) verifica el proceso de coordinación institucional, emite la validación para la realización de la Feria, lo cual es el principal producto de este proceso.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

Para la realización de este proceso el único documento que regula su operación es la *Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”*. La descripción del proceso de programación en esta guía es sucinta, clara y precisa.

### **Tiempo**

La Guía no establece de forma precisa tiempos para la realización de este proceso, sin embargo, durante las visitas de campo, los Enlaces de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional consideran que el tiempo es suficiente para realizarlo.

### **Personal**

En este caso el único personal involucrado son los Enlaces de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional, quienes, en los estados visitados, no tenían personal adicional que los apoyara; así en ocasiones éstos pueden estar sobrecargados de trabajo. En cuanto a su perfil, como no existe un manual que lo especifique, no se puede determinar si el personal que actualmente ocupa estos cargos es el adecuado, lo único que se puede afirmar es que tienen perfiles heterogéneos y su asignación no responde a algún criterio técnico sino principalmente político.

### **Recursos financieros**

Los recursos financieros son suficientes debido a que, desde el proceso de Planeación Táctica que la DGAGP realiza anualmente, se programan las metas y los recursos financieros necesarios para alcanzarlas, por lo que cuando las Mesas de Coordinación y la Delegación definen y programan las Ferias, éstas ya cuentan con recursos aprobados.

### **Infraestructura**

Para realizar este proceso de programación, no se necesita una infraestructura particular más allá de la que cuenta en la actualidad cada Delegación, la cual resulta ser suficiente.

### **Sistemas de información**

En este proceso los dos sistemas de información involucrados son el SIIPSO como el ARGOS. El SIIPSO funciona de forma efectiva para programar los recursos necesarios para la compra de los Box Lunch. Sin embargo, el ARGOS, a pesar de que sirve de forma efectiva para programar las acciones de los Promotores, en la realidad estas acciones

también son realizadas por los Responsables de Atención en Mesa y los Jefes de Zona, sin embargo, en el ARGOS a estas figuras no se les puede programar acciones, lo que obliga a que todas sean cargadas a los Promotores.

#### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Los Enlaces de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional no tienen una opinión específica sobre este proceso.

#### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

En este proceso no existe, como tal, un momento de coordinación; ya que el envío de la solicitud y la validación de la DGAGP se da a través del SIIPSO.

### **Proceso 4.3 Realización de la Feria**

Con la validación por parte de la DGAGP, la Delegación puede iniciar el proceso de adquisición de los alimentos y la organización de la logística. Para esto el Enlace de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional de la Delegación se apoya en los Jefes de Zona, Responsables de Atención en Mesa y Promotores para que ellos negocien con los municipios el espacio y la difusión de la convocatoria (acciones que son parte del Macroproceso 1). Adicionalmente, en el día en que se realiza la Feria, estas mismas figuras tienen que apoyar en coordinar la instalación y disposición de los módulos o mesas de atención de las instituciones, recibir a las instituciones y asignarles su espacio, coordinar la recepción de los beneficiarios, coordinar el flujo de beneficiarios para recibir atención y apoyar en cualquier eventualidad que se presente.

Posterior a la realización de la Feria, el coordinador de la misma deberá elaborar un reporte que contenga: lugar en donde se desarrolló el evento, lista de asistencia de las instituciones participantes, descripción de las actividades desarrolladas, número de personas atendidas, impacto y memoria fotográfica. Este reporte, deberá ser enviado a la DGAGP, a más tardar, a los cinco días posteriores a la realización del evento.

### **Valoración del proceso**

#### **Documentos normativos o guías**

Para la realización de este proceso el único documento que regula su operación es la *Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”*. Aunque la descripción del proceso de realización en esta guía es sucinta y clara, consideramos que es necesario especificar de forma más puntual que la realización de las Ferias es una actividad que se sobrepone a la instalación y operación de las Mesas de Atención (Macroproceso 1. Apoyos económicos directos / Modalidad Mesas de Atención), lo que significa que la negociación, difusión y logística es la misma.

### **Tiempo**

El tiempo para instalar los módulos es suficiente, sin embargo, no se puede valorar de forma general si el tiempo para atender a los beneficiarios es adecuado, esto se debe a que la demanda por los bienes, servicios y actividades varía en cada una de las Ferias. Así, en el caso de la Feria que se observó en el estado de México, el tiempo resultó ser suficiente para ambas actividades.

### **Personal**

Como se mencionó previamente, la realización de las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales se adhiere a los procesos para la entrega de los apoyos económicos (Macroproceso 1. Apoyos económicos directos / Modalidad Mesas de Atención), por lo cual podemos considerar que el personal es insuficiente, debido a que los Jefes de Zona y Responsables de Atención en Mesa, también tienen que realizar funciones que formalmente sólo les corresponde a los Promotores.

### **Recursos financieros**

En este proceso no se erogaron recursos financieros adicionales diferentes a los ejercidos por la realización del Macroproceso 1 (Apoyos económicos directos / Modalidad Mesas de Atención).

### **Infraestructura**

En este caso, aunque la realización de las Ferias se adhiere al de las Mesas de Atención del Macroproceso 1, es necesario solicitar a los gobiernos municipales espacios más amplios que aquellos que se piden regularmente, lo que en algunas ocasiones implica dificultades ya que los Ayuntamientos no siempre cuentan con estos espacios ni con los recursos adicionales que esto implica.

### **Sistemas de información**

En el proceso de realización de las Ferias no se utiliza ningún sistema de información.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

La opinión de los beneficiarios es muy heterogénea. Aquellos que acuden a los módulos y reciben un bien o servicio, opinan positivamente de ellas. Sin embargo, para aquellos que no requieren un servicio o no se acercan a un módulo (que son la mayoría) su opinión es desfavorable y aún más desfavorable la de sus acompañantes, esto debido a que las Ferias implican que una mayor cantidad de personas sea convocada. Esto, junto con la entrega de los *Box Lunch*, dificulta la logística y hace que el proceso sea más desordenado (incluso caótico), lo que se traduce en mayores tiempos de espera.

**Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

Aunque hipotéticamente, la realización de las Ferias es un proceso pertinente en la lógica del programa, considerando que al tener a una gran cantidad de beneficiarios agrupados en un mismo espacio es posible acercarlos y ofrecerles bienes y servicios a los que no tienen acceso de forma regular, en la realidad esto no siempre es pertinente debido a que la logística de las mesas de atención y los operativos de pago se complican y a que los servicios proporcionados no siempre son percibidos como relevantes por los beneficiarios (p. ej. en materia de Derechos Humanos o del Registro Civil).

En términos de la coordinación *in situ*, ésta simplemente se ciñe a que los servidores públicos se comunican para definir sus ubicaciones y, en algunos casos, se presentan ante los beneficiarios para comunicar brevemente qué servicios ofrecen.

**Proceso 4.4 Comprobación y retroalimentación**

Posterior a la realización de la Feria, el coordinador de la misma deberá elaborar un reporte, que contenga: lugar en donde se desarrolló el evento, lista de asistencia de las instituciones participantes, descripción de las actividades desarrolladas, número de personas atendidas, impacto y memoria fotográfica. Este reporte, deberá ser enviado a la DGAGP, a más tardar, a los cinco días posteriores a la realización del evento.

Para que sea útil esta información, la Delegación debe difundir los reportes de cada Feria entre los miembros de la Mesa de Coordinación, con el fin de que en la siguiente sesión reflexionen sobre las actividades realizadas y si estas contribuyen a resolver las problemáticas y necesidades de los beneficiarios. Asimismo, se recomienda que la Delegación reconozca la participación de las personas e instituciones participantes, con el fin de fortalecer este proceso de coordinación.

**Valoración del proceso**

**Documentos normativos o guías**

Para la realización de este proceso el único documento que regula su operación es la *Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”*, la cual es una guía clara, precisa y concisa para el proceso de comprobación y retroalimentación.

**Tiempo**

El tiempo de cinco días establecido para elaborar el reporte y recopilar la documentación adicional para la comprobación es suficiente.

**Personal**

El coordinador de la Feria que elabora el reporte y recopila la documentación adicional para la comprobación tiene los conocimientos necesarios para hacerlo.

### **Recursos financieros**

No se necesitan recursos financieros adicionales para realizar este proceso.

### **Infraestructura**

No se necesita infraestructura adicional para realizar este proceso.

### **Sistemas de información**

No se utilizan sistemas de información para realizar este proceso.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Desde el punto de vista de los funcionarios de la DGAGP, la comprobación es un proceso relevante ya que a través de ella se asegura que los recursos se ejercieron efectivamente y que se ofrecieron servicios que pueden potenciar los efectos del PPAM. Asimismo, al obligar a las Delegaciones a elaborar un reporte se asegura que exista un insumo formal que facilite la reflexión al interior de las Mesas de Coordinación.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de comprobación y reflexión es pertinente, no sólo porque permite el seguimiento de las Ferias sino también una auto-evaluación por parte de los actores involucrados, con lo que se busca mejorar de forma continua la implementación de las Ferias.

Sin embargo, este proceso tiene una falla fundamental y es que no incorpora mecanismos que permitan conocer de forma sistemática la satisfacción de los usuarios; esta falla hace que el seguimiento y la auto-evaluación sean ejercicios puramente formales que, en el mejor de los casos, solo pueden ofrecer mejoras marginales y operativas a la implementación de las Ferias.

### **Importancia estratégica del macroproceso**

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales están concebidas como parte del Componente 2, es decir, como acciones de protección social, sin embargo, estas acciones sólo atienden de forma parcial una de las causas indirectas del problema hacia la cual deberían estar orientadas, es decir, solo atienden de forma parcial y muy insuficiente el limitado acceso a los servicios de salud por parte de los adultos mayores.

Esta atención, parcial e insuficiente, solo ocurre cuando en las Ferias se establecen módulos de atención médica por parte de las Secretarías de Salud Estatales y cuando se establecen módulos de información del Seguro Popular, por lo cual no se asegura que los beneficiarios sean integrados al Sistema de Protección Social en Salud. El resto de los bienes, servicios y

actividades realizadas en las Ferias no tiene una relación clara con la atención a las causas directas e indirectas formuladas en el árbol de problemas del programa.

### **Sistemas de Información e Indicadores de Desempeño**

En el caso de este proceso, el SIIPSO y el ARGOS son sistemas de información que permiten una adecuada programación del proceso y el seguimiento operativo. Sin embargo, ninguno de estos dos sistemas de información permite recopilar la información proporcionada por las instituciones participantes en las Ferias, es decir, ninguno de estos dos sistemas registra las instituciones participantes, los bienes y servicios ofrecidos y la cantidad de personas atendidas.

En este sentido, el indicador denominado “Porcentaje de beneficiarios que asisten a los eventos para la protección social”, correspondiente al *Componente 2. Acciones de protección social y participación comunitaria realizadas* de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), no es el indicador adecuado para medir el resultado de las Ferias, ya que no mide cuántos beneficiarios fueron atendidos en los módulos sino la cantidad de beneficiarios que asistieron al operativo de pago.

Asimismo, la MIR contempla un segundo indicador relacionado con las Ferias Institucionales, que corresponde a la Actividad 3. Ejecución de acciones para la protección social, que mide el porcentaje de variación en las ferias realizadas durante el año en curso sobre las ferias realizadas durante el año. Este indicador no es adecuado, debido a que no es recomendable utilizar indicadores de variación para medir la gestión a nivel de actividades.

### **Mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto a los bienes y servicios que ofrece el programa**

No existen mecanismos sistemáticos que permitan conocer la satisfacción de los beneficiarios con respecto a la realización de las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales.

## 5.7. Proceso C. Actualización de Padrón

El proceso consiste en que la DGAGP proporciona a la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL (DGGPB) la información acerca de los apoyos entregados para integrarlos al Padrón Único de Beneficiarios.<sup>39</sup>

En las oficinas delegacionales o en las ventanillas de atención se captura la información proporcionada por el beneficiario por medio del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) y del Cuestionario Complementario (CC), cuando el beneficiario es incorporado al programa esta información es proporcionada a la DGGPB para que se incluya en el PUB. Asimismo, cada bimestre la DGAGP proporciona los registros de los apoyos efectivamente entregados a los adultos mayores. Cabe señalar que la información de apoyos otorgados procede de un análisis en el que se cotejan los registros de padrones activos con los registros de las instituciones liquidadoras.

### Valoración del proceso

#### Documentos normativos o guías

El proceso de actualización del padrón se encuentra normado tanto por el numeral 8.3 de las Reglas de Operación del PPAM como por los “Lineamientos normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios” que emite la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL. En dichos lineamientos se estipulan las características para generar el PUB según cada tipo de persona beneficiaria. Asimismo, de acuerdo con el MOP de la DGGPB vigente, la Dirección General Adjunta de Integración de Padrones es la encargada de integrar en una sola base de datos la información estructurada de los padrones de beneficiarios de los diferentes programas de desarrollo social, de forma que se pueda identificar de manera única a cada persona física beneficiaria, así como los beneficios que le han sido otorgados. Por otra parte, el MOP de la DGGPB es el documento que rige las actividades involucradas en el procedimiento para la integración del padrón de beneficiarios; esta normativa establece de manera clara los responsables, tiempos y productos generados en el proceso. Dado lo anterior, y de acuerdo con la entrevista semiestructurada realizada en la DGGPB, se considera que la normatividad es suficiente y clara.

#### Tiempo

De acuerdo con las reglas de operación y la entrevista realizada en la DGGPB, el padrón de beneficiarios de los apoyos económicos directos se integra de manera bimestral. De esta forma, la frecuencia de tiempo con la que se actualiza e integran nuevos beneficiarios, así como los apoyos que reciben, es pertinente, ya que la periodicidad con la que el programa otorga los apoyos también es bimestral.

<sup>39</sup> El Padrón Único de Beneficiarios (PUB) es una base de datos que contiene la información de todos los padrones de personas beneficiarias de los programas sociales a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **Personal**

A partir de las visitas realizadas a las instalaciones centrales de la SEDESOL con motivo de las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo, se percibe que el personal de la DGGPB (área responsable del proceso) es suficiente, y su formación académica y profesional le permite contar con las capacidades analíticas y técnicas para desarrollar sus funciones.

### **Recursos financieros**

De acuerdo con la entrevista realizada, el personal no expresó inconformidad con el presupuesto asignado a la DGGPB para llevar a cabo las actividades de planeación. Por tanto, se considera que los recursos financieros son suficientes.

### **Infraestructura**

Derivado de las visitas realizadas a las instalaciones centrales de la SEDESOL con motivo de las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo, se percibe que la infraestructura con el que cuenta la DGGPB (área responsable del proceso) es suficiente para desarrollar sus funciones.

### **Sistemas de información**

El Padrón Único de Beneficiarios (PUB) es una base de datos que contiene la información de todos los padrones de personas beneficiarias de los programas sociales a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En opinión de los servidores públicos de la DGAGP, el proceso de actualización del padrón funciona adecuadamente. Existe una buena coordinación entre las áreas, ya que la DGAGP también colabora con el PPAM para realizar los convenios con las pensionarias para recibir sus registros de personas pensionadas y homologar las bases de datos para poder efectuar el cotejo relacionado con la selección de beneficiarios.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

La actualización del padrón de beneficiarios es un proceso sencillo y pertinente. Se encuentra claramente normado y se aprovechan los sistemas informáticos para el desarrollo adecuado del proceso. Sin embargo, se identificó que las acciones de protección no se encuentran registradas en el Padrón de Beneficiarios en su modalidad de Poblaciones beneficiarias de obras de infraestructura o acciones. La incorporación de las acciones en el padrón de beneficiarios puede permitir un análisis más pertinente de la efectividad del programa.

## 5.8. Proceso D. Seguimiento

De acuerdo a las ROP del PPAM, la Dirección General de Seguimiento (DGS) es el área administrativa que llevará a cabo el seguimiento a la operación y ejercicio de los recursos asignados al Programa, así como a los resultados, indicadores y metas alcanzadas en coordinación con la DGAGP. Participa también en el seguimiento a las obras, proyectos y acciones en las entidades federativas en coordinación con la unidad responsable del programa y las Delegaciones de la SEDESOL.

De acuerdo a la entrevista semiestructurada realizada, la DGS clasifica sus acciones en tres grandes rubros:

- 1) Seguimiento del presupuesto aprobado y colaborar en el análisis que derive en adecuaciones presupuestarias.
- 2) Seguimiento de los indicadores y cumplimiento de metas, los cuales se derivan en los informes institucionales que se presentan a la SHCP, la SPF o la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, así como informes específicos al titular de la SEDESOL.
- 3) Seguimiento de las acciones efectuadas en las delegaciones.

Algunos informes que genera la DGS son los informes trimestrales a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, los Informes de la Cuenta Pública y los apartados de Desarrollo Social de los Informes del Poder Ejecutivo Federal.

En adición a las actividades que realiza la DGS, en la DGAGP la Dirección de Seguimiento Operativo (DSO) contempla dos tipos de estrategias de seguimiento de las acciones del programa. Por una parte, una subdirección está dedicada a la supervisión de acciones para lo cual realiza visitas a las delegaciones en las que se revisa que los procesos se lleven conforme a la norma y se cuenten con los materiales establecidos en las guías del programa. A su vez, otra subdirección realiza un análisis estadístico del cumplimiento de los indicadores de gestión. El análisis está basado en la información capturada en el sistema ARGOS.

## Valoración del proceso

### Documentos normativos o guías

El proceso de seguimiento se encuentra débilmente normado. Las RO marcan disposiciones generales que se cumplen por parte de la DGS y la DGAGP. El seguimiento que realiza la DSO no se identificó documentado.

### Tiempo

Los informes que genera la DGS se realizan en el tiempo establecido por las normas. Por su parte la DSO elabora reportes mensuales sobre las acciones realizadas, así como concentrados trimestrales que permiten tomar medidas correctivas para la mejora. En el caso de la supervisión de acciones la DSO elabora reportes sobre cada visita a la delegación.

### Personal

El personal adscrito a la DGS es suficiente para las actividades que realizan. En el caso de la DSO también se detectó que el personal es suficiente y cuenta con el perfil propicio para las actividades que realizan.

### Recursos financieros

Tanto en la entrevista realizada en la DGS, como en las dos efectuadas en la DSO se indicó que los recursos financieros con los que se cuenta para el seguimiento son extremadamente limitados. Durante el año 2015, la DGS no desarrolló acciones de seguimiento o supervisión en las delegaciones, pues según se relató no existen los recursos para efectuarlo con eficacia. Por lo mismo, la estrategia actual es elaborar encuestas con personal directivo de las delegaciones. El personal que realiza la supervisión por parte de la DSO señala también que los recursos disponibles para el seguimiento en campo son limitados, por lo que se determina solo acudir a las instalaciones con mayor número de beneficiarios.

### Infraestructura

Derivado de las visitas realizadas a las instalaciones centrales de la SEDESOL con motivo de las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo, se percibe que la infraestructura con la que cuentan la DGS y la DSO es suficiente para desarrollar sus funciones.

### Sistemas de información

El proceso de seguimiento llevado por la DGS no utiliza sistemas informáticos, aunque sí se utiliza la información que está capturada en el PASH: Por su parte, la DSO utiliza la información del sistema ARGOS para generar sus reportes. Los recursos informáticos son adecuados.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En las entrevistas realizadas en las delegaciones de SEDESOL se comentó que no le han visto utilidad al seguimiento que realiza la DGS. Recuerdan que llegan con mucha posterioridad a la realización de las acciones. Se contrastó esta opinión en la entrevista en la DGS y allí el entrevistado mencionó que efectivamente anteriormente el seguimiento llegaba con mucha posterioridad a las acciones y no tenían resultados. Es por eso que ahora la DGS ha definido una nueva estrategia para que el seguimiento se lleve por medio de encuestas con funcionarios, así como con análisis estadístico.

No se percibieron opiniones sobre las acciones de seguimiento de la DSO.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El seguimiento de acciones ha cambiado su enfoque, no tan solo en el PPAM, sino en todos los programas de SEDESOL. Ahora se prefiere un mejor seguimiento estadístico sustentado en información capturada en sistemas informáticos que la supervisión directa en campo. Esto es pertinente, dada la escasez de recursos presupuestales. Sin embargo, se recomienda fortalecer la contraloría social y los mecanismos de encuestas con beneficiarios para asegurar que las acciones se estén desarrollando conforme a la normatividad vigente.

## **5.9. Proceso E. Contraloría Social**

Este proceso se encuentra descrito en las reglas de operación del PPAM en su numeral “8.2 Contraloría Social” en donde se define que “[...] se propiciará la participación de la población beneficiaria del Programa a través de las y los Gestores Voluntarios de la Red Social, quienes se harán cargo de promover y realizar las acciones de Contraloría Social como: información, seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos y el desempeño con honestidad y calidad de los servidores públicos”. Asimismo, se señala que la DGAGP debe atender los “Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social”, emitido por la SFP. Para el caso del PPAM, de conformidad con el acuerdo establecido con la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública del 8 de marzo de 2010, donde se estipula que un Gestor Voluntario será el equivalente a un Comité de Contraloría Social. En este sentido, se tiene programa conformar 983 comités de contraloría social con los Gestores Voluntario. El proceso de Contraloría Social cuenta con la “Guía Operativa de la Contraloría Social 2015” y, además se definen conceptos generales en el “Documento Interno para la Operación de la Red Social” en la sección “6.3.- Contraloría Social”.

De acuerdo a la Guía Operativa de Contraloría Social, la estrategia de Contraloría Social es que los comités vigilen el 10% de los recursos asignados a cada entidad federativa por concepto de

apoyos económicos en mesas de atención, es decir que exclusivamente vigilarán el recurso que se entregue en efectivo. La vigilancia del 100% de los apoyos que se entreguen a los beneficiarios, tanto por medio de transferencias bancarias como los que se entregan por mesa de atención, se llevará a cabo a través del control institucional que por ley debe llevarse a cabo. Además, algunos de los gestores voluntarios vigilarán los trámites y servicios que se realizan por medio de las ventanillas de atención a los adultos mayores, así como del comportamiento de los servidores públicos encargados de brindar los servicios. Para la ejecución del Esquema de Contraloría Social, la DGAGP proporcionará a cada Delegación de la SEDESOL la guía referida y el Programa Estatal de Trabajo de Contraloría Social (PETCS), en los que se establecen las actividades y metas programadas.

Adicionalmente, la DGAGP por medio de la Subdirección de Participación y Contraloría Social es responsable, entre varias funciones, de

- Elaborar la Estrategia de Contraloría Social
- Diseñar y elaborar los materiales de difusión: Trípticos y carteles de Contraloría Social.
- Elaborar el oficio de asignación de responsable y cartas responsivas del Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) para el Enlace de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social (EDCCRS) en cada una de las Delegaciones.
- Asignar la clave de usuario y contraseña para que los Enlaces de Contraloría Social puedan ingresar al SICS.
- Analizar las Cédulas de Vigilancia de Contraloría Social capturadas en el Portal Web de la Red Social para detectar áreas de oportunidad y se turnen al área correspondiente para su atención.

Los Gestores Voluntarios capturan en el Portal Web de Red Social las Cédulas de Vigilancia de Contraloría Social, los cuales a su vez son transcritos al SICS por medio de los EDCCRS.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

El proceso se encuentra claramente normado. Sus documentos básicos son los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, emitidos por la SFP, y las reglas de operación. A su vez, se han generado guías para los Gestores Voluntarios, quienes son los que generan las Cédulas de Vigilancia de Contraloría Social. La guía de contraloría social es sencilla y pertinente.

### **Tiempo**

De acuerdo a las entrevistas realizadas, los cuestionarios de contraloría social se efectúan en el tiempo establecido.

### **Personal**

Los Gestores Voluntarios son quienes fungen como comités de contraloría social. Reciben como parte de su capacitación un módulo específico sobre este tema en el que se definen

sus actividades y se les enseña cómo se captura la información en el sistema informático. Como parte de las visitas de campo, se percibió que los Gestores Voluntarios sí son capaces de realizar esta función.

### **Recursos financieros**

El proceso opera con los recursos suficientes, pues los Gestores Voluntarios reciben una compensación económica por las acciones que realizan, dentro de las cuales está la Contraloría Social.

### **Infraestructura**

Este proceso no requiere infraestructura, pues es llevado por los Gestores Voluntarios.

### **Sistemas de información**

Los Gestores Voluntarios utilizan el Portal Web de la Red Social para registrar las Cédulas de Vigilancia de Contraloría Social. Adicional a lo anterior, cada año el Gestor Voluntario debe registrar en el Portal Web el Informe Anual de Contraloría Social. Los Enlaces de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social transcriben en el Sistema de Información de la Contraloría Social (SICS), el contenido de las Cédulas de Vigilancia de Contraloría Social que escribieron los Gestores Voluntarios. Este proceso de copia o transcripción se debe, según entrevista realizada, a que los sistemas anteriormente señalados no son compatibles ni tienen los mismos campos de información.

Por su parte, en el Sistema de Información de la Contraloría Social (SICS) de la SFP, la DGAGP captura el Plan Anual de Trabajo, la Guía Operativa de Contraloría Social y el Esquema de Contraloría Social, donde se plantean las actividades a realizar en materia de capacitación, difusión y seguimiento a las acciones de Contraloría Social.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

Las personas entrevistadas tanto en las delegaciones como en oficinas centrales señalan que el proceso opera de forma correcta y cuentan con los recursos suficientes. Sin embargo, se acepta que los casos de corrupción detectados no han provenido de este esquema sino de investigaciones directas o de quejas de beneficiarios.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

De acuerdo a la estrategia de Red Social, los Gestores Voluntarios son electos por los beneficiarios es así que puede afirmarse que pueden representar la voz de ellos. Sin embargo, los Gestores Voluntarios, también son actores activos del programa, ya que realizan, promueven o gestionan las acciones de protección social y participación comunitaria del programa. En este sentido, al ser nombrados como comités se vuelven, lo que coloquialmente se conoce como “juez y parte”. En la práctica es improbable que ellos mismos relaten en las Cédulas de Vigilancia una mala actuación de sí mismos. En este sentido, se recomienda flexibilizar la estrategia y procurar que los comités de contraloría

social efectivamente se formen en las comunidades, con varios integrantes, preferentemente beneficiarios. En estos comités no deberían participar los Gestores Voluntarios para así también reportar cuando ellos cometan alguna falta o no estén realizando acciones.

En adición, debe mencionarse que no se detectó que se hubieran formado comités de contraloría social en los proyectos de rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día.

De acuerdo a las entrevistas se identificó que existe una coordinación adecuada entre SEDESOL y la SFP.

### **5.10. Proceso F. Evaluación y Monitoreo**

Dentro de este proceso se identifican dos subprocesos: Monitoreo y Evaluación externa; ambos coordinados por la DGEMPS de la SEDESOL.

#### ***Monitoreo***

Los actores que intervienen en este subproceso son la DGEMPS, la DGAGP y la SHCP.

Este proceso se refiere al monitoreo periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas, orientado a consolidar una presupuestación basada en resultados. Para ello, el seguimiento al avance de indicadores y metas de la Matriz de Indicadores para Resultados del PAM (MIR) es un elemento fundamental. El subproceso se encuentra a cargo de la DGEMPS y es regido por su MOP vigente. En general, el Monitoreo de los programas sociales se lleva a cabo por el procedimiento de Coordinación y Supervisión del reporte de avance de indicadores para resultados.

El subproceso inicia con la publicación de los lineamientos para la actualización y registro de los indicadores por parte de la SHCP. Posteriormente, la DGEMPS revisa dicha normatividad y los requerimientos del PASH. Asimismo, esta Dirección General lleva a cabo la revisión de los indicadores del PPAM y elabora los Criterios de Supervisión de Avance de Indicadores. Con base en estos criterios solicita a la DGAGP el avance de sus indicadores o bien, que le informe cuando sus avances ya hayan sido capturados en el PASH conforme al calendario de los Lineamientos arriba referidos.

Por su parte, la DGAGP envía a la DGEMPS el reporte de avance con base en los Criterios establecidos, y esta última realiza observaciones y solicita a la DGAGP atenderlos. Una vez que dichas observaciones son atendidas, la DGEMPS notifica a la DGAGP que no hay más comentarios al respecto y que los avances de los indicadores se pueden enviar a validar en el PASH.

## ***Evaluación Externa***

Los actores involucrados en la ejecución de este subproceso son la DGEMPS, la DGAGP, el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

El subproceso comprende la implementación de ejercicios de evaluación mediante los cuales se emiten recomendaciones de mejora al Programa. Conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con el objeto de enfocar la gestión del Programa al logro de resultados para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, los programas presupuestarios deben realizar evaluaciones para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos asignados.

De acuerdo con las reglas de operación del PPAM, las evaluaciones externas son coordinadas por la DGEMPS conforme a lo señalado en los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” y deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) que emita el CONEVAL, la SHCP y la SFP. Adicionalmente a las evaluaciones establecidas en el PAE, se podrán llevar a cabo otras evaluaciones conforme a las necesidades del Programa y sus recursos disponibles, las cuales también serán coordinadas por la DGEMPS.

De acuerdo con el MOP vigente de la DGEMPS, los procedimientos específicos para coordinar los ejercicios de evaluación son “Planeación de la Evaluación de los Programas Sociales” y “Coordinación y Supervisión de la Evaluación Externa” cuyas áreas coordinadoras responsables son la Dirección de Metodología de Evaluación (DME) y la Dirección de Monitoreo (DM),<sup>40</sup> respectivamente.

El proceso comienza con una consulta de la DGEMPS con la unidad responsable para acordar la evaluación que se propondrá en ese ejercicio fiscal, con base en la disponibilidad presupuestal, el grado de madurez del programa y los resultados de evaluación previos. La propuesta de evaluación se envía al CONEVAL para que sea incorporada en el Plan Anual de Evaluación.

Ya una vez definida la evaluación, se define el esquema de contratación y si así se requiere, la DGMEPS elabora los términos de referencia (TR) de la evaluación. En caso de que la evaluación sea complementaria y no esté contemplada en el PAE, se adecuan los modelos de TR del CONEVAL.

Una vez que está en curso la evaluación, la DM coordina y supervisa el proceso de evaluación externa. En primera instancia la dirección se reúne con el enlace de la DGAGP y con el evaluador externo para dar inicio al proceso. Una vez transcurridas las fechas establecidas de entrega en los TR, la DM recibe los productos y verifica que cumplan con los TR. En caso de

<sup>40</sup> En estricto sentido, el MOP establece que la Dirección de Análisis e Interpretación de Métodos Cuantitativos (DAIMC) es el área coordinadora de este proceso, no obstante, al tratarse del PPAM, la Dirección de Monitoreo es el área de la DGEMPS a cargo de este programa cuando de actividades de evaluación y monitoreo se trate.

que los documentos entregados no cumplan con el contenido de los TR, emite comentarios y solicita al evaluador externo atenderlos. Cuando las evaluaciones son coordinadas por el CONEVAL, la DM informa al área coordinadora de la evaluación señalando los puntos que, en su caso, considere no atendidos.

El evaluador considera los comentarios a atender, y en su caso, incorporará las modificaciones en el producto o informe final. Cuando las evaluaciones son coordinadas por el CONEVAL, la DM solicita al área coordinadora el producto final. Por el contrario, cuando la SEDESOL es la entidad coordinadora, el evaluador entrega directamente a la DM el informe con los comentarios que considero pertinentes atender.

Cabe precisar que el proceso de evaluación no termina con la conclusión y entrega de las evaluaciones realizadas al PPAM. La DGEMPS, a través de la DME, coordina el proceso de identificación, análisis y clasificación de los ASM derivados de los hallazgos y recomendaciones de los informes y evaluaciones realizadas, así como el reporte de sus avances. Básicamente, la DM y la DGAGP participan en mesas de coordinación para determinar los hallazgos y recomendaciones que se convertirán en aspectos susceptibles de mejora para el programa (ASM) y una vez acordados los ASM, la DME coordina la supervisión de su cumplimiento en los tiempos establecidos y el reporte oportuno de sus avances en el Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de CONEVAL (SSAS). El procedimiento de los ASM es normado a nivel de la Secretaría por el MOP de la DGEMPS y a nivel federal por el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”<sup>41</sup> emitido en 2011 por la SHCP, SFP y el CONEVAL.

De acuerdo con el segundo reporte del año realizado en el mes de septiembre de 2015, se encontró que los ASM específicos e institucionales del PPAM se han cumplido al 100% o bien, están en tiempo de concluirse sin sobrepasar la fecha límite acordada, por lo que puede inferirse que el mecanismo de seguimiento de ASM funciona adecuadamente.

## **Valoración del proceso**

### **Documentos normativos o guías**

El proceso de Evaluación y Monitoreo se encuentra establecido de manera adecuada tanto en la normatividad general, como en la normatividad interna de la SEDESOL. Los ejercicios de evaluación y monitoreo se realizan para dar cumplimiento principalmente a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, a los lineamientos o criterios que cada una de las unidades responsables de la operación de los programas presupuestarios debe atender para el registro, revisión y actualización de su MIR, al Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en cuestión, a las disposiciones que se determinen en el Programa Anual de Evaluación (PAE) vigente, y al Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles

<sup>41</sup> Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/MECANISMO\\_2011.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/MECANISMO_2011.pdf)

de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

De manera interna, la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL cuenta con direcciones generales bien definidas que atienden de manera oportuna las actividades propias de los procesos transversales de los programas sociales a su cargo. Cada una de estas direcciones cuenta con un MOP que norma sus funciones.

En el caso del proceso de Evaluación y Monitoreo, la DGMEPS cuenta con distintos procedimientos específicos que se encuentran establecidos de manera clara y precisa en cuanto a las direcciones de áreas responsables, actividades calendarizadas y los documentos de trabajo y productos que se generan en el proceso.

Por tanto, normativamente el PPAM cuenta con una fortaleza para la ejecución operativa de sus actividades.

### **Tiempo**

El tiempo se considera suficiente y adecuado para desarrollar las actividades de Monitorio, ya que los lineamientos o criterios que cada una de las unidades responsables de la operación de los programas presupuestarios debe atender para el registro, revisión y actualización de su MIR, establecen cada año de manera clara el calendario para el registro, revisión y actualización de las MIR. A través de la apertura y cierre del Módulo de PbR en el PASH, se controla de manera eficaz que las actividades estipuladas en los lineamientos se cumplan en tiempo forma.

### **Personal**

A partir de las visitas realizadas a las instalaciones centrales de la SEDESOL con motivo de las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo, se percibe que el personal de la DGEMPS (área responsable del proceso) es suficiente, y su formación académica y profesional le permite contar con las capacidades analíticas y técnicas para desarrollar sus funciones.

### **Recursos financieros**

De acuerdo con la información proporcionada en las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo sostenidas con el personal de la DGEMPS (área responsable del proceso), los recursos financieros destinados a las actividades de evaluación y monitoreo son suficientes.

### **Infraestructura**

Derivado de las visitas realizadas a las instalaciones centrales de la SEDESOL con motivo de las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo, se percibe que la infraestructura con la que cuenta la DGEMPS (área responsable del proceso) es suficiente para desarrollar sus funciones.

### **Sistemas de información**

El principal sistema de información que se utiliza para realizar las tareas de Monitoreo es el PASH, el cual es administrado por la Secretaría de Hacienda. Al respecto, se considera que dicho sistema es adecuado en términos de eficacia, ya que las fechas estipuladas de apertura y cierre al inicio del ejercicio fiscal, permiten elaborar la planeación de las actividades y tiempos para cumplir con la normatividad.

Por otro lado, el subproceso de Evaluación externa cuenta con el Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora del CONEVAL (SSAS). En él cual se registran y se da seguimiento al cumplimiento de los ASM derivados de las evaluaciones externas. El sistema se considera adecuado ya que permite monitorear el avance en los ASM específicos (cuyo responsable es la DGAGP) y los ASM institucionales (cuya responsabilidad es de la SEDESOL y participan de manera conjunta diversas áreas de la dependencia) para dar cumplimiento al Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones, que de manera conjunta emite la SHCP, SFP y CONEVAL.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)**

En opinión de los funcionarios de la DGAGP entrevistados, el esquema de evaluación es insuficiente para los requerimientos de mejora continua del programa. Varias de las evaluaciones que se exigen por los lineamientos vigentes no aportan. En su opinión, el programa requiere evaluaciones directas con beneficiarios.

### **Evaluación de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla, así como de la coordinación entre actores encaminados hacia la implementación.**

El proceso de evaluación y monitoreo es un proceso clave dentro de la gestión operativa del Programa, ya que los productos generados (grado de cumplimiento en las metas de los indicadores de la MIR y cumplimiento en los ASM derivadas de las evaluaciones externas) son insumos que retroalimentan el diseño, la planeación y la operación del programa.

La coordinación entre los actores involucrados se observa adecuada y fluida.

## 6. Tema II. Hallazgos y resultados

Este capítulo sintetiza diversos hallazgos identificados en el análisis proceso por proceso efectuado en el capítulo anterior, profundizando la explicación de algunos aspectos.

### 6.1. Proceso A. Planeación

**El sistema de planeación estratégica o planeación a nivel general del programa tiene desfases en el tiempo, lo que ha provocado que actualmente se tengan inconsistencias entre el diagnóstico y el propósito del programa.**

El PPAM procede del Programa de 70 y más que se implementó en la administración federal anterior. El programa originalmente estaba dirigido a personas en comunidades rurales y tenía una priorización a comunidades en situación de pobreza. Con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, el programa se reorientó a cubrir la carencia de seguridad social de la población mayor a 65 años. Durante el año 2013, cuando se publicó el programa se publicó también el Diagnóstico del Programa, el cual no tomó en cuenta el cambio de orientación. Es así que el problema central se estableció como “Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad”. En el diagnóstico se establecieron dos causas directas: Bajos ingresos y Acelerado deterioro de la salud. Por lo segundo, el Propósito contemplaba la mitigación del deterior físico y mental:

Propósito: “Los Adultos Mayores de 65 años en adelante que no reciben pago mensual superior a 1,092.0 pesos, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva, aseguran un ingreso mínimos mediante apoyos económicos y mitigan su deterioro físico y mental a través de apoyos de participación y protección social.”<sup>42</sup>

Para el ejercicio fiscal 2015, el PPAM ajustó su Fin y Propósito para que quedaran alineados con el Plan Sectorial:

Fin: “Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo”.

Propósito: “Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social”.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Matriz de Indicadores para Resultados del PPAM en el ejercicio fiscal 2014.

<sup>43</sup> Los resúmenes narrativos de la MIR en 2014 eran: Fin: “Contribuir a la creación de una sociedad igualitaria con acceso irrestricto al bienestar social y al pleno uso de los derechos de todas las personas, mediante la entrega de

Los cambios dan precisión al programa, sin embargo, ya no es clara su alineación con respecto a atender la causa del problema “aceleramiento del deterioro de la salud” que estaba puesto como generadora del problema central del programa “Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad”. Como parte de los cambios de la MIR también se eliminó el indicador que medía el porcentaje de beneficiarios que contaban con acceso a servicios de salud. Es así que pareciera que el programa ahora solo se orienta a cubrir la carencia de seguridad social, dejando que otras instituciones se dediquen a la carencia de acceso a servicios de salud. Esto no es claro, puesto que en las mismas Reglas de Operación se señala que la Red Social con los Gestores Voluntarios realizarán acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental. Dado lo anterior, **se recomienda elaborar un nuevo diagnóstico que definan el problema público y sus causas, así como una propuesta de atención que defina, entre otros aspectos, el concepto de acciones protección social y la cobertura esperada de éstas en la población beneficiaria.**

Por otra parte, el nuevo Propósito del programa presenta, desde nuestro punto vista, un problema de definición, puesto que coloca como objetivo en sí mismo la entrega de los apoyos y acciones y no una mejora distinguible y medible en la población. Al respecto, debe entenderse que el programa se alineó con el cambio al Objetivo Sectorial 3 “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”<sup>44</sup> y que toma como referencia los criterios de carencia por acceso a la seguridad social, que son:

1. En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2.º de la Ley del Seguro Social.
2. En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.
3. Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
4. En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.<sup>45</sup>

---

apoyos económicos y de seguridad social a personas de 65 años o más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo”. Propósito: “Los Adultos Mayores de 65 años en adelante que no reciben pago mensual superior a 1,092.0 pesos, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva, aseguran un ingreso mínimos mediante apoyos económicos y mitigan su deterioro físico y mental a través de apoyos de participación y protección social.”

<sup>44</sup> SEDESOL (2014), Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, página 43.

<sup>45</sup> SEDESOL (2014). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, página 13.

Con base en el cuarto criterio, un beneficiario del PPAM ya no tiene carencia por seguridad social y no podrá ser considerado como pobre por el incumplimiento de este derecho en la medición multidimensional de la pobreza. La definición es simple, no importa cuál sea el monto del apoyo económico (equivalente a la pensión), ni el tipo de acciones de protección social reciba, un adulto mayor, por ser beneficiario del PPAM siempre cubre, de acuerdo a la definición, el derecho de seguridad social. Esto se genera porque, a diferencia de otras carencias como la de vivienda o la de educación, en la de seguridad social no se ha definido un mínimo de atributos que debería tener un esquema de seguridad social, tanto para población en edad productiva como para adultos mayores. Una definición así de simple difícilmente puede promover una gestión orientada a resultados, ya no que no queda claro cuál es el impacto buscado en la población objetivo. Por lo anterior, cobra todavía mayor importancia la necesidad de generar un nuevo diagnóstico y una propuesta de atención que permita aclarar qué es lo que se busca mejorar en la población.

**La planeación estratégica no es conocida por el personal en las delegaciones.**

El personal de las delegaciones, así como los promotores contratados bajo el esquema de honorarios y los prestadores de servicio contratados en ventanilla no conocen los valores de la planeación estratégica, no conocen los Fin y Propósito, así como el enfoque derechos humanos. Por lo anterior, **se recomienda generar una guía introductoria del programa, en la que se presenten las definiciones de la planeación estratégica, incluyendo Fin y Propósito, así como derechos de los beneficiarios.**

**El proceso de planeación táctica es una fortaleza del programa, permite planear de forma detallada las miles de acciones mensuales que se realizan en el programa, lo que permite un uso eficiente del recurso humano.**

El PPAM utiliza el sistema ARGOS para la planeación táctica, en éste se capturan las acciones que se realizarán en el mes siguiente. La dirección de seguimiento operativo tiene indicadores de gestión que permite la orientación a resultados. Según las entrevistas realizadas, algunas delegaciones llegan a sobredimensionar las acciones a realizar y por ello no cumplen su programación. El programa toma medidas para ajustar la planeación. No existen recomendaciones en este proceso

## **6.2. Proceso B. Difusión**

**El PPAM tiene una cobertura todavía relativamente baja en las localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes. En entrevistas se señaló que una causa es que la difusión es insuficiente.**

En entrevistas en el Estado de México y en Coahuila se aceptó que la cobertura en términos de población atendida con respecto a la población potencial en localidades urbanas era baja. Una causa puede ser la baja difusión del programa. Ante la escasez de recursos para la operación

del programa y en especial para difusión, se observa poco probable que se aumente el presupuesto para difusión. Por lo anterior, **se recomienda fortalecer la coordinación interinstitucional con otras instituciones federales, estatales y municipales, así como con OSC y empresas privadas para promover el programa. Se recomienda fortalecer las Mesas de Coordinación que se utilizan para la planeación de las FASI como un mecanismo para incrementar la difusión del programa y, en general, para incrementar la atención a los adultos mayores. Asimismo, se recomienda priorizar los recursos de difusión por medios masivos de comunicación a localidades de baja cobertura de población potencial.**

### **6.3. Macroproceso 1. Apoyos económicos directos**

**Los procesos operativos están documentados, altamente estandarizados y, en general, se cumplen.**

El Programa de Pensión para Adultos Mayores es una política pública compleja, por las condiciones particulares de la población que atiende en términos de carencia de recursos, menor movilidad física, mayor vulnerabilidad, entre otros elementos propios de esta etapa de la vida. Asimismo, en este Programa confluye una multiplicidad de actores, como la DGAGP y otras instancias de la SEDESOL, el personal de las Delegaciones (con una alta rotación), las autoridades locales, las OSC, así como los Gestores y Facilitadores Voluntarios. La dispersión de la población objetivo, la geografía en la cual esta población se encuentra distribuida y la cobertura nacional contribuyen a complejizar dicho escenario. Además, a la complejidad expuesta, se adicionan factores como la participación de las instituciones bancarias o las liquidadoras, y los tiempos ajustados para la entrega de apoyos que deben cumplirse con oportunidad, lo que torna aún más complejo a este proceso. Por si todo lo anterior fuera poco, es justamente ese proceso de entrega de apoyos económicos directos, ya sea mediante entregas electrónicas o mediante entregas en efectivo, el más sustancial del PPAM, porque se vincula directamente con el Propósito del Programa, de allí la importancia última de estudiarlo con detalle.

En ese sentido, con base en la evidencia recolectada tanto en escritorio como en campo, puede afirmarse que los procesos operativos del PPAM están en general documentados, altamente estandarizados y se cumplen en su mayoría con apego a la normatividad existente. El macroproceso de entrega de apoyos económicos directos, en particular, no sólo se encuentra regulado por las Reglas de Operación del PPAM sino que también cuenta con diversas guías operativas y sistemas de información, que aseguran que la mayoría de sus procesos y actividades se realicen de forma continua y estandarizada. Esto permite disminuir la probabilidad de que el continuo cambio de funcionarios estatales (que se observó en algunos Casos de Estudio) afecte de forma grave y sistemática la operación del Programa.

Las guías que dispone el personal de las delegaciones son las siguientes:

- Guía operativa para la bancarización de beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores que habitan en localidades menores a 30,000 habitantes.
- Guía de Comprobación de Supervivencia de beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores.
- Guía para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión Adultos Mayores en localidades menores 30,000 habitantes.
- Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes.
- Guía Operativa para la Entrega de Tarjetas Bancarias.
- Guía Operativa para el Canje Masivo de Tarjetas Banamex Perfiles a Transfer Banamex.
- Guía Operativa para la Atención de Registros de Inconsistencias y Entrega de Apoyos a través de Giros Nacionales 2015. Programa Pensión para Adultos Mayores.
- Guía Operativa para la Migración de tarjetas Banorte a Banco Azteca.
- Guía operativa para la Entrega de Planillas con Etiquetas de Seguridad.
- Guía para la Integración de Expedientes de Beneficiarios del Programa Pensión Adultos Mayores (PPAM).

Cabe señalar que para ocho de las guías enlistadas existe más de una versión, lo cual refleja que el personal de la DGAGP ha efectuado un esfuerzo por mantener actualizados dichos documentos. **Nuestra recomendación es mantener el esquema de generación de guías e incluir una guía general o introductoria que incluya el objetivo general del programa, su Fin y Propósito, así como los valores institucionales de SEDESOL y del programa en lo particular.** Recomendamos que la guía aborde el enfoque de derechos marcados en el artículo 11 de las Reglas de Operación, así como cualquier otro aspecto que permita a los operadores del programa tener un trato digno con los adultos mayores. Este documento puede fungir como una guía de guías que ayude a la capacitación inicial de los nuevos operadores del programa.

**El programa no cuenta con un protocolo definido para los mensajes de apertura de las Mesas de Atención, lo cual deriva en mensajes improvisados de los funcionarios. Estos mensajes pueden exaltar de forma desmedida el esfuerzo del gobierno federal por llevar los apoyos a los beneficiarios, lo cual es contrario al enfoque de derechos que se promueve en el programa en el artículo primero de las Reglas de Operación. Estos mensajes pueden inhibir la participación de los gobiernos locales emanados de partidos de oposición, particularmente los municipales.**

Como se estableció en su momento, la operación del PPAM en las entidades, en la modalidad de Mesas de Atención, tiene como condición necesaria la cooperación y coordinación entre la SEDESOL, vía sus delegaciones estatales, y los gobiernos estatales y municipales. En particular, estos últimos aportan la infraestructura necesaria para realizar los operativos en los que se instalarán las mesas, que incluye no sólo el local, sino la provisión de energía eléctrica, mobiliario, equipo de sonido, entre otros elementos, así como la seguridad para el servicio de pago de las instituciones liquidadoras.

Los estudios de caso muestran que en general los gobiernos municipales están dispuestos a brindar este apoyo, ya que el programa beneficia a uno de sus grupos de población más vulnerables; sin embargo, los orígenes e intereses partidistas diversos –normales y deseables en una democracia– de las autoridades locales, estatales y federales puede también entorpecer el proceso operativo del programa, al optar por no cooperar entre sí para proveer la infraestructura antes referida u otros apoyos logísticos justamente por razones partidistas. Aunque ello ciertamente ocurre de manera excepcional, como también se documentó, no deja de ser un riesgo operativo a considerar.

Una oportunidad para mejorar el carácter neutral y basado en derechos del PPAM está en los mensajes de apertura de los operativos de pago. De acuerdo a las entrevistas realizadas y con base en la observación de cuatro casos de estudio, se observó que el caso de Oaxaca era una buena práctica. En esta entidad se procura enfatizar durante los actos de apertura de las Mesas de Atención, el carácter apartidista e impersonal del programa. Esto ha probado facilitar la cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la operación del PPAM, así como entre otras figuras gubernamentales o de la sociedad. Dado lo anterior, **se recomienda reforzar la sección referente al Mensaje Institucional de apertura de las Mesas de Atención, al que se hace referencia en la página 13 de la "Guía para la instalación de Mesas de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes", generando un discurso institucional que deba ser leído al hacer el acto protocolario de inauguración. Además, se recomienda incluir este tópico en el segundo módulo de capacitación de los Gestores Voluntarios, relacionado con la Contraloría Social.**

Otro aspecto relacionado con la cooperación institucional que se detectó en la investigación de evaluación es que cuando las administraciones municipales están a punto de terminar su gestión, su disponibilidad de apoyo se ve reducida, debido a que tienen que cerrar su ejercicio presupuestal con antelación, con el fin de preparar el proceso de entrega-recepción para la nueva administración, como ilustra, en particular, el caso del Estado de México. Lo anterior, deriva finalmente en un reto a las delegaciones, pues tienen en ocasiones que buscar espacios que a veces no son los más idóneos para la instalación de las Mesas de Atención y Operativos de Pago. Las delegaciones no suelen contar con recursos extraordinarios ante ese tipo de eventualidades, por lo que **se recomienda promover la generación de acuerdos de coordinación entre las Delegaciones y los gobiernos locales, que sean vinculantes y que definan que apoyos deben aportar los gobiernos locales. Esto puede realizarse en Mesas de Coordinación o un mecanismo similar.**

**Algunas sedes de atención, en su modalidad de ventanillas, han sido instaladas en condiciones que no son adecuadas para el acceso y permanencia de los adultos mayores.**

Las ventanillas pueden ser instaladas en espacios de la Delegación o en lugares proporcionados por las autoridades estatales o municipales. En algunos lugares se ha convenido que los ayuntamientos aporten el espacio físico y paguen los servicios básicos

(agua, luz, sanitarios y limpieza); sin embargo, en ocasiones estas condiciones no resultan ser óptimas. En algunos municipios visitados se observó que las ventanillas estaban ubicadas en lugares donde no existe transporte público cercano o que son de difícil acceso para los adultos mayores (p. ej. bodegas o lugares donde no se puede acceder con sillas de ruedas). Asimismo, también se observaron ventanillas en donde la limpieza del local estaba a cargo de los promotores.

Lo anterior, resulta hasta cierto punto comprensible dada la heterogeneidad de los propios municipios mexicanos en términos de recursos financieros y humanos, no obstante, el escenario deseable sería que todas las ventanillas de atención del PPAM pudieran cumplir con una serie de estándares mínimos en términos de infraestructura. Por lo anterior, resultaría conveniente explorar mecanismos que apuntaran a lograr dicha estandarización. **Se recomienda generar un documento rector que determine las condiciones mínimas que deben cumplir las ventanillas en términos de acceso a adultos mayores y protección civil.** Adicionalmente, **se recomienda generar un tipo de apoyo similar al que se otorga para Casas de Día para mejorar las condiciones de las ventanillas. Este apoyo podría ser solicitado y ejecutado por los ayuntamientos.**

**Los prestadores de servicio en ventanilla, responsables de la incorporación de beneficiarios y su bancarización, no tienen una capacitación formal, además se presenta una alta rotación motivada por su esquema de contratación como becarios.**

Se identificó como parte de la investigación en oficinas centrales y en el trabajo de campo que la atención a los beneficiarios en ventanilla es realizada por prestadores de servicio o becarios de la Universidad Autónoma del Estado de México, la cual tiene un convenio con la SEDESOL para llevar la incorporación de beneficiarios al programa y su bancarización. La contraprestación a este servicio está incorporada bajo la partida de Inclusión Financiera.

En las visitas a las delegaciones estatales se identificó que la mayoría de los prestadores de servicio no recibió capacitación alguna, ni para realizar los procesos del programa ni para atender adecuadamente a los beneficiarios. Esto significa que la mayoría de los promotores conocieron los objetivos, normas y procedimientos que rigen el programa por medio de pláticas informales con el personal de las delegaciones y con sus compañeros. Una situación similar ocurre con el trato hacia los beneficiarios del programa: sólo a través del trabajo cotidiano, algunos promotores desarrollaron la sensibilidad y habilidad necesaria para tratar adecuadamente a los adultos mayores.

A lo anterior hay que añadir que el perfil del personal en ventanilla es heterogéneo. Existen adultos jóvenes y adultos maduros con diversos grados de escolaridad, algunos cuentan con bachillerato o carrera trunca y otros tienen licenciatura terminada. Con esta heterogeneidad se requiere que el personal operativo de nuevo ingreso reciba algún tipo de inducción y capacitación para operar el equipo que existe en las ventanillas de atención, pero esta cuestión aún no ha sido atendida por el programa. Otra área en la cual debería explorarse la pertinencia de capacitar al personal operativo es en primeros auxilios, ya que en ocasiones los

beneficiarios, por su edad, requieren de atención médica expedita en las sedes de atención del Programa.

La necesidad de capacitar adecuadamente al personal no sólo de las ventanillas, sino de todo aquél que tiene contacto con los solicitantes, beneficiarios, representantes y público en general es más patente desde hace un par de años, por el enfoque de derechos con que debe cumplir el programa. A partir de 2015, conforme a las Reglas de Operación, “las y los servidores públicos involucrados en la operación del Programa, promuevan, respeten, protejan y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las y los beneficiarios, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, brindando en todo momento un trato digno y de respeto a la población objetivo, con apego a los criterios de igualdad y no discriminación.

Por lo anterior, **se recomienda establecer un programa de capacitación obligatorio para cualquier persona de recién ingreso al programa. En la capacitación deberá incluirse la sensibilización al trato que deberá darse a los adultos mayores.**

Con relación a un convenio para la prestación de servicios con un tercero, el alcance de la evaluación no permitió identificar alguna ventaja operativa que el Programa utilice a un agente externo para contratar al personal que labora en las ventanillas de atención. Según se constató en las entrevistas, algunos prestadores de servicios fueron seleccionados por personal de la Delegación, y las condiciones de su servicio tales como horarios de trabajo, ubicación de espacio físico y demás, en algunos casos les fue informado por personal de la Delegación respectiva. Es posible que exista una economía financiera al utilizar este esquema, pero la operación se ve afectada, particularmente en lo relativo a la permanencia del personal. De acuerdo a las entrevistas realizadas, el pago de los prestadores de servicio de las ventanillas de atención, tiene un retraso sistemático mes a mes, de hecho, a inicios del 2015 el pago se retrasó cuatro meses. Este tipo de retrasos ocasiona que los prestadores renuncien continuamente y, con algunos de aquellos que permanecen, se presente una falta de compromiso institucional, que en casos extremos se refleja en actos de corrupción. Cabe señalar que el convenio existente entre SEDESOL y el tercero se financia por medio de los recursos otorgados como apoyos para la Inclusión Financiera (Reglas de Operación, art. 3.5). Ante lo expuesto, **se recomienda valorar otras alternativas de contratación del personal de ventanilla que permitan dar mayor certeza sobre la periodicidad de sus pagos, para que así se contribuya a dar un mejor servicio a los beneficiarios y bajar el nivel de rotación.**

**El grado rotación del personal afecta la gestión del programa. En entidades en donde la rotación es baja los resultados de gestión son más favorables.**

Por otra parte, con respecto al personal que depende directamente de la Delegación, el régimen de contratación es diverso, ya que dentro del programa labora tanto personal de confianza, personal de estructura sujeto al Servicio Profesional de Carrera y personal eventual, siendo la totalidad de los promotores contratados bajo este último régimen. Por la naturaleza de su contratación, el personal operativo es el menos protegido en términos laborales, pues no cuenta

con prestaciones, está sujeto a contratos cuando mucho de un año y en promedio su nivel de ingreso es inferior a otros tipos de contratación.

En adición al tipo de contratación del personal, un aspecto que ha afectado la permanencia del personal en las delegaciones son los cambios en la titularidad de las delegaciones, lo que generalmente ha conllevado a cambios en el personal de la estructura, incluidos en ocasiones a los coordinadores de programa y los enlaces. Las entrevistas realizadas, así como algunas estadísticas de desempeño, muestran que los resultados de gestión de los estados en los que han existido menos cambios de personal como en Oaxaca y Nayarit son mejores a los que tienen el Estado de México o Coahuila. Por ejemplo, Oaxaca tiene un nivel de cobertura de población atendida con respecto a la potencial de 95% y Nayarit de 97%, mientras que el Estado de México tiene una cobertura del 75% y Coahuila del 77%. Existen diversos factores que afectan los niveles de desempeño, pero uno es la rotación del personal. En concordancia con lo anterior, **se recomienda que los promotores jefes de zona, responsables de atención en mesas y responsables de atención en ventanilla, así como el coordinador del programa sean contratados como personal de estructura en las Delegaciones, sujeto a la disponibilidad presupuestal.**

**Los procesos realizados en ventanilla cuentan con el equipo necesario, que está definido en la guía respectiva. Sin embargo, se detectaron problemas en dos estados con la proveeduría de Internet.**

En los estados de Coahuila y Nayarit, algunas entrevistados mencionaron que la provisión de los servicios de Internet es deficiente y que la atención y resolución de los problemas es tardía. Ante esto, **se recomienda que los procesos de contratación de los servicios de Internet incorporen cláusulas para la rápida atención de fallas, así como garantías en caso de incumplimiento.**

**El programa es particularmente susceptible a actos de corrupción, dada la vulnerabilidad de la población beneficiaria. Se han detectado casos de corrupción y las autoridades de las delegaciones han tomado medidas para disminuirlos.**

Los procesos operativos del programa fluyen de forma regular en el programa. Adicionalmente, desde el área de seguimiento operativo del programa se verifican las estadísticas de las acciones, en particular de los operativos de pago y se realizan conciliaciones con las instituciones liquidadoras. No obstante lo anterior, funcionarios de la Delegación han detectado casos de corrupción durante la implementación ajenos a mecanismos estadísticos de revisión (p. ej. la colusión entre un pagador y un promotor para tramitar la defunción de un beneficiario y, así seguir cobrando la pensión). Ante los hechos, según relatado en entrevistas, se han separado del cargo a los promotores involucrados, solicitado a la agencia liquidadora que despidiera a los pagadores implicados y levantado las denuncias penales correspondientes.

Las acciones que se han emprendido en contra de los actos corruptos son de carácter correctivo, pero es conveniente reforzar las estrategias para controlar de forma más eficiente los

recursos y prevenir los actos de corrupción. Una estrategia que ha hecho el estado de Oaxaca es la de hacer una rotación de los promotores, así como incluso intercambiar los promotores con los del programa PROSPERA. **Se recomienda generar una estrategia documentada para prevenir actos de corrupción en el que se definan acciones preventivas como la anteriormente ejemplificada u otras como la de usuario simulado, entre otras. Además, se recomienda promover aún más los esquemas de denuncia ciudadana y la contraloría social.** La contraloría social será abordada con mayor profundidad más adelante.

**Existen discrepancias entre Padrón de beneficiarios emitido para cobro y la nómina de la liquidadora, lo que retrasa el pago a beneficiarios y genera cargas de trabajo adicionales.**

En los operativos de pago se detectó una frecuente discrepancia entre el Padrón emitido para cobro y la nómina de las liquidadoras. Esta discrepancia ocurre en ambos sentidos, es decir, en algunas ocasiones aunque la liquidadora tiene a un beneficiario en su nómina éste último aún no ha recibido sus planillas, por el contrario, en otras ocasiones aunque los beneficiarios se encuentran registrados en el padrón y tienen los medios de cobro necesarios (planillas o recibo temporal) la nómina de la liquidadora no los contempla, en cualquiera de ambos casos el resultado es el mismo, el beneficiario no puede cobrar y tiene que esperarse un bimestre más para recibir su apoyo.

Asimismo, esta situación (principalmente debido al retraso en la emisión de planillas) genera una carga de trabajo adicional para el personal de las Delegaciones, quienes en cada operativo de pago tienen que solicitar, imprimir y distribuir cientos de recibos temporales para que los beneficiarios tengan la posibilidad de cobrar.

**El personal en ventanilla reporta recibir quejas en las oficinas de la delegación por el esquema de bancarización, ya que los adultos mayores no están familiarizados con el uso de tarjetas débito.**

El programa ha instrumentado durante los pasados dos años una estrategia de intensa bancarización de los beneficiarios en localidades urbanas. Sin embargo, la entrega del apoyo a través de tarjetas de débito presenta diversos problemas y dificultades para los adultos mayores. De acuerdo a opiniones recibidas por el personal en las ventanillas, la falta de familiaridad de los beneficiarios con el sistema de cajeros automáticos los lleva a depender de un familiar que los apoye para retirar el dinero de los cajeros, esto ha abierto las puertas para que algunos familiares abusen de la confianza depositada por el beneficiario haciendo retiros sin su consentimiento. En otras ocasiones, cuando el adulto mayor no cuenta con familiar que lo auxilie, el adulto mayor suele revisar continuamente el saldo de su cuenta, lo que ocasiona que el banco le cobre comisiones adicionales y, así, su pensión se vea reducida. El uso de este instrumento de pago ha incluso sido objeto de un abuso delictivo. En el estado de México, según se nos fue relatado, se presentó la situación de que un grupo de personas se hizo pasar como promotores del programa y visitó a los adultos mayores en sus domicilios requiriéndoles su tarjeta y sus Número de Identificación Personal (NIP) con el argumento de que el programa les iba a cambiar sus tarjetas, ante esto algunos adultos mayores perdieron recursos económicos de su pensión. Ante esto, surgen dos recomendaciones importantes, una es la de

brindar mayor información a los adultos mayores sobre el uso de las tarjetas bancarias y sobre la importancia de no proporcionar su NIP a personas que no sean de su entera confianza, promover una más efectiva familiarización del instrumento bancario con estrategias de formación específicas, tales como talleres o pláticas. En las localidades en donde exista un Gestor Voluntario, se puede aprovechar esta figura para apoyar con la realización de talleres. Una segunda recomendación es realizar una evaluación específica del impacto que está teniendo el esquema de bancarización sobre el ingreso y uso efectivo del recurso económico que tienen los beneficiarios. Una hipótesis a investigar es si el esquema no está siendo aprovechado por familiares u otras personas, disminuyendo el potencial beneficio por disminución de la vulnerabilidad del adulto mayor. Esta evaluación puede ser complementada con un análisis sobre la satisfacción de los beneficiarios. Se retoma esto en el hallazgo del proceso de evaluación y monitoreo.

**El personal de las delegaciones reporta recibir quejas de los beneficiarios sobre la atención que reciben en las instituciones bancarias.**

El personal del PPAM en las delegaciones relató en las entrevistas recibir quejas frecuentes sobre el trato del personal de las instituciones bancarias. Más allá de la existencia de los ordenamientos legales sobre no discriminación, así como las disposiciones emitidas por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el PPAM ve afectada su imagen por la actitud de agentes externos a la operación. Por lo anterior, se recomienda a) **promover un acuerdo con la Asociación Mexicana de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para promover un esquema de capacitación y sensibilización para un mejor trato a los adultos mayores y b) definir en los contratos con las instituciones bancarias la obligatoriedad de un trato preferencial y respetuoso a los adultos mayores, así como definir mecanismos para que los servidores públicos de las delegaciones puedan informar a las instituciones sobre el desempeño de los empleados bancarios.**

#### **6.4. Macroproceso 2. Formación de la Red Social**

**El Macroproceso de Red Social está documentado, la operación se realiza conforme está establecido. Sin embargo, su alcance es limitado ya que solo está presente en el 12% de las localidades en donde opera el programa y el presupuesto de este esquema de apoyo equivale al 0.11% de los recursos de subsidios del programa.**

La Red Social tiene una gran relevancia estratégica ya que es la principal acción de protección social del programa. De acuerdo a las RO, sus acciones se realizan con técnicas de participación comunitaria y permiten aminorar el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores. Sin embargo, todavía son relativamente pocas las localidades que cuentan con este tipo de apoyos y no existe un criterio que defina en cuales se promoverá que exista la figura. El documento interno de Red Social indica que podrán elegirse más de dos Gestores

cuando haya más de 250 beneficiarios, pero no se establece un mínimo de beneficiarios para que haya uno. De acuerdo a las entrevistas realizadas, son los coordinadores de programas en las delegaciones los que deciden en donde se promoverán las asambleas para elegir un Gestor Voluntario. **Se recomienda fortalecer este subcomponente con la definición de criterios para asegurar que se tendrá un Gestor Voluntario focalizado cuando se tenga un mínimo de cincuenta beneficiarios en la localidad.**

**Los jefes de zona, responsables de atención en mesa o promotores realizan, generalmente, un proceso de pre- selección de los Gestores Voluntarios, con el fin de asegurar que estos tengan un perfil adecuado.**

En tres de las cuatro entidades visitadas se observó que existe un proceso de pre-selección, por parte de las figuras operativas (jefes de zona, responsables de atención en mesa y promotores), de los Gestores Voluntarios. Esta pre-selección busca asegurar que los potenciales candidatos cuenten con las actitudes y aptitudes necesarias para desarrollarse como Gestores Voluntarios. En Oaxaca, por su tradición de esquemas de participación, se suele seguir el esquema formal de elección de los Gestores Voluntarios.

Este proceso de pre-selección consiste fundamentalmente en identificar a los acompañantes de los beneficiarios u a otros miembros de la localidad que realizan actividades a favor de los adultos mayores y que tienen paciencia para escuchar y atender sus necesidades. Una vez realizada esta identificación la figura operativa le propone a la persona identificada convertirse en gestor voluntario, si este acepta, la figura operativa organiza y convoca a la Asamblea para someter su candidatura a votación conforme a lo establecido en la guía operativa correspondiente. **Se recomienda formalizar este proceso en la Guía para realizar Asambleas Comunitarias, y procurar que en la medida de lo posible siempre se propongan, por lo menos, dos candidatos con el fin de que los beneficiarios realmente tengan la opción de elegir.**

**El nuevo esquema de capacitación se percibe como un cambio positivo, tanto en términos de implementación como en contenido.**

A partir de este año la DGAGP modificó el esquema de capacitación de los Gestores Voluntarios, pasó de ser un proceso de 10 módulos que se cursaba en tres años a ser un proceso de 4 módulos que se pueden cursar en menos de ocho meses.

Este cambio, se percibe como positivo por parte de las figuras operativas (Jefes de Zona, Responsables de Atención de Mesa y Promotores), ya que consideran que bajo el nuevo esquema la capacitación se centra más en desarrollar las capacidades prácticas de los Gestores Voluntarios en un menor tiempo. Asimismo, este nuevo esquema de capacitación también permite reducir los recursos financieros y, lo más importante, reduce el tiempo que los Gestores Voluntarios tienen que destinar a su capacitación, lo que a su vez, facilita su participación.

En este nuevo esquema de capacitación **se recomienda que también, en las localidades en donde se haya bancarizado, se contemple la formación de los Gestores Voluntarios en el uso de las tarjetas de débito y los cajeros automáticos para que capaciten a los beneficiarios del programa**, lo que permitirá reducir los problemas y dificultades que los adultos mayores enfrentan cuando se disponen a retirar su pensión y los abusos de los familiares u otras personas.

**Las actividades que realizan los Gestores dependen de las políticas decididas localmente, al menos el 40% de las acciones no son de protección social y participación comunitaria.**

En las visitas a las Delegaciones estatales de la SEDESOL, se identificó que en cada una la forma de organizar a los Gestores Voluntarios y el tipo y número de acciones que realizan estos difiere de forma importante. En algunos casos, como en el estado de México, las figuras operativas tienen una constante comunicación con los Gestores Voluntarios y procuran que realicen por lo menos dos acciones: grupos de crecimiento y apoyo en los operativos de pago. Por el contrario, en Coahuila y Oaxaca, las figuras operativas del programa solicitan a los Gestores Voluntarios de forma sistemática la participación de los Gestores en el operativo de pago.

Asimismo, aunque existen estas pautas a nivel estatal, es importante resaltar que el liderazgo de las figuras operativas (Jefes de Zona, Responsables de Atención y Promotores) es el principal factor que promueve o inhibe no sólo la cantidad de acciones que realizan los Gestores Voluntarios sino la calidad de las mismas. Al respecto, conviene señalar que el esquema de Red Social parte de la concepción de que es un esquema de participación comunitaria en la cual el Gestor Voluntario es el artífice de la participación, los beneficiarios fueron en principio quiénes lo eligieron y son ellos quiénes en el marco conceptual definen las acciones a realizar. En la práctica este esquema de participación es muy difícil que suceda por lo que los Gestores Voluntarios generalmente se acoplan a lo que el Jefe de Zona le recomiende o le diga hacer.

El siguiente cuadro muestra la distribución de acciones de acuerdo a la clasificación existente en el PPAM y se agrega a la derecha un agrupamiento de actividades de acuerdo a su objeto. Bajo esta clasificación se observa que el 43.0% de las acciones no corresponden a protección social; sino que son de apoyos a los operativos de pago, contraloría social o a capacitación. Las acciones de capacitación pueden ser refereridas a acciones de protección u otras, no se se especifican, pero definitivamente no son de atención a beneficiarios. Las acciones correspondientes a su objeto equivalen al 57%, el número de acciones de Grupos de Crecimiento equivalen apenas al 7.8%.

**Cuadro 8.1. Distribución de Acciones de los Gestores Voluntarios**

| Tipo de Actividades   | Número           | %             | Participación por Objeto |
|---|------------------|---------------|--------------------------|
| ACCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL  | 82,651           | 5.6%          | 43.0%                    |
| ACTIVIDADES EN LOS OPERATIVOS DEL PPAM  | 107,847          | 7.4%          |                          |
| CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN A LOS FACILITADORES VOLUNTARIOS                              | 109,251          | 7.5%          |                          |
| NÚMERO DE TALLERES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN EN LOS QUE HAS PARTICIPADO             | 259,495          | 17.7%         |                          |
| ACOMPañAMIENTO EN LAS ACTIVIDADES DE LOS FACILITADORES VOLUNTARIOS EN SUS LOCALIDADES | 70,313           | 4.8%          |                          |
| CAMPAÑAS DE ORIENTACIÓN   | 106,381          | 7.3%          | 57.0%                    |
| DIAGNÓSTICO COMUNITARIO   | 104,283          | 7.1%          |                          |
| GESTIONES A FAVOR DE LOS BENEFICIARIOS  | 144,523          | 9.9%          |                          |
| GRUPOS DE CRECIMIENTO   | 106,089          | 7.3%          |                          |
| JORNADAS INFORMATIVAS   | 113,787          | 7.8%          |                          |
| NÚMERO DE TALLERES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN EN LOS QUE HAS PARTICIPADO             | 259,495          | 17.7%         |                          |
| OTRAS ACTIVIDADES REALIZADAS  | 136,009          | 9.3%          |                          |
| SESIONES DE ORIENTACIÓN   | 122,281          | 8.4%          |                          |
| <b>Total general</b>  | <b>1,462,910</b> | <b>100.0%</b> | <b>100.0%</b>            |

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos de Gestores Voluntarios de la DGAGP.

Por lo anterior, **se recomienda establecer claramente en las Reglas de Operación y en la Guía Operativa de la Red Social cuáles son las acciones mínimas que los Gestores voluntarios deben de realizar al mes**, con el fin de precisar qué acciones son más importantes para el beneficio de los beneficiarios del programa y así enfocar el trabajo de los Gestores voluntarios.

**Existen Gestores Voluntarios en activo que no son conocidos ni por las figuras operativas ni por los beneficiarios.**

De acuerdo a la investigación realizada, existen casos en donde los Gestores Voluntarios no son conocidos por los Promotores, ya sea porque cambiaron su domicilio o porque fueron elegidos antes de que el Promotor actual llegara. A pesar de esto y de no realizar las actividades correspondientes, algunos de ellos siguen percibiendo su compensación económica y no pueden ser dados de baja, a menos de que la Asamblea así lo determine, lo que implica un alto costo de transacción para los Promotores. Tomando lo anterior en consideración, **se recomienda establecer en la Guía Operativa y en las ROP que las Delegaciones pueden dar de baja unilateralmente a un gestor voluntario cuando este no cumple, de forma reiterada, con las acciones mínimas establecidas**. Esto permitirá asegurar que los Gestores Voluntarios siempre realicen actividades en beneficio de los adultos mayores incorporados al programa

**Se han presentado casos en donde algunos individuos ajenos al Programa se hacen pasar por funcionarios o Gestores Voluntarios con el fin de realizar fraudes a los adultos mayores.**

En el estado de México, principalmente en la Zona Metropolitana del Valle de México, se detectaron casos en donde individuos ajenos al Programa se hacían pasar por funcionarios o Gestores Voluntarios del PPAM, esto con el fin de embaucar a los beneficiarios solicitándoles que les entregaran su tarjeta de débito y su NIP, ya que iban a ser renovados. Para hacer frente a esto la Delegación procura entregar a la mayoría de los Gestores voluntarios uniformes e identificaciones. Tomando esto en cuenta, **se recomienda asegurar que todos los Gestores Voluntarios, al momento de ser formalizados, se les entregue un uniforme y una identificación oficial que los acredite en su función; asimismo, consideramos que esta práctica se debe extender a los facilitadores voluntarios, por esto también recomendamos establecer un registro de los facilitadores voluntarios.** La realización de ambas recomendaciones garantizará que los beneficiarios del programa identifiquen claramente quiénes son sus Gestores y facilitadores voluntarios y, así, se reducirá la probabilidad de que los adultos mayores sean sorprendidos. También estas recomendaciones permitirán conocer la fortaleza de la Red Social en cada localidad y estudiar la relación que existe entre esta fortaleza y las acciones realizadas por los Gestores y promotores voluntarios.

**El Portal Web de Red Social únicamente permite el registro cuantitativo de las actividades que realizan los Gestores Voluntarios.**

En el Portal Web de la Red Social la Cédula de Seguimiento de Acciones únicamente permite capturar la cantidad de acciones que el gestor realizó mensualmente. Aunque esta información es suficiente para determinar si el gestor voluntario tiene derecho a recibir su compensación económica, no es suficiente para dar un seguimiento adecuado a las acciones realizadas por los Gestores voluntarios. Por esto **recomendamos mejorar la Cédula de Seguimiento de Acciones del Portal Web de la Red Social, para obtener mayor información tanto cuantitativa como cualitativa sobre las acciones realizadas por los Gestores Voluntarios** (p. ej. fecha, hora y lugar en que se realizó la acción, nombre de los beneficiarios participantes, objetivo de la acción, descripción de la acción y resultados esperados de la acción); esto permitirá obtener información adicional que permita evaluar la relevancia de las acciones que realizan los Gestores Voluntarios y su aporte para reducir la vulnerabilidad social de los beneficiarios.

### **6.5. Macroproceso 3. Promoción de Acciones para la Protección Social (casas de día)**

**El esquema de apoyos para la ejecución de proyectos de rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día no está suficientemente normado, lo cual genera incertidumbre a las asociaciones con respecto a los requisitos y criterios a cumplir, así como sobre los tiempos de respuesta.**

Las RO se refieren a las Casas de Día en el numeral 4.2.8.5.4 en el que se definen requisitos básicos para que organizaciones de la sociedad civil o instituciones públicas puedan solicitar subsidios para la ejecución de proyectos. El requisito técnico se establece simplemente como “Descripción breve del proyecto de Casa de Día, incluyendo modelo operación, obtención de recursos para su sostenimiento y formas de participación comunitaria”. Se señala en las RO que “Las Delegaciones podrán recibir las solicitudes en cualquier momento, y cuando determinen que la solicitud no incluye toda la información solicitada o falte algún documento, se informará al solicitante en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de la recepción de la misma.” La DGAGP ha elaborado el “Documento Rector para la implementación de proyectos de Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Establecimientos de Asistencia Social Temporal (Casas de Día) para la atención de Adultos Mayores” en el que se precisan criterios de elección, y montos máximos de los apoyos, entre otros aspectos. En la práctica este es el documento normativo del macroproceso. Este documento no cumple la técnica normativa para ser considerado como lineamientos de operación y además no está publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que genera incertidumbre jurídica a los participantes. En especial, según se relató en entrevistas, los solicitantes no conocen los tiempos de respuesta, consideran que es excesivo, principalmente para lo que se conoce como validación social. Igualmente, en algunos casos, el personal de las delegaciones de los estados considera que la validación se hace con criterios que no son pertinentes. Por lo señalado anterior, **se recomienda que las reglas de operación incluyan de forma explícita y exhaustiva los requisitos y criterios de selección que deben cumplirse, así como montos máximos de los apoyos, derechos y obligaciones.**

**El monto máximo por proyecto, así como el limitado número de metas asignadas a cada entidad, inhiben la difusión del subcomponente; las OSC e instituciones no demandan el apoyo por que lo consideran bajo.**

Este tipo de apoyos es considerado como marginal dentro de las acciones que se realizan en las Delegaciones; el área de proyectos se ocupa mayormente su tiempo en la promoción y seguimiento de proyectos del PET o del PAJA, en su caso. El presupuesto del subcomponente asignado a cada entidad es mínimo, también las metas a cumplir en cuánto al número de proyectos de casas de día. Es así, que llega a transcurrir gran parte del año sin que los funcionarios procuren ejercer este tipo de apoyos. No existe un calendario definido y esto permite dejar a estos proyectos hacia el final del ejercicio.

Adicionalmente, según las entrevistas semiestructuradas efectuadas, el monto del apoyo de 120,000 pesos por proyecto es considerado como bajo por las instituciones públicas y OSC; mencionan que el presupuesto solo alcanza para obras menores en los establecimientos y esto no compensa, para algunos, la realización de los trámites ante la SEDESOL. Esto dificulta también la difusión, pues no encuentran fácilmente a OSC que quieran acceder a este esquema.

En Nayarit y Oaxaca se procura aprovechar la coordinación interinstitucional para disminuir los costos de transacción de la difusión. En estas delegaciones se cuenta ya con un padrón

potencial de establecimiento a apoyar. En Nayarit sí se ha podido aprovechar el subcomponente superando año con año la meta fijada, mientras que en Oaxaca solo se atienden las casas definidas en la meta.

**Por lo anterior, se recomienda fortalecer el subcomponente con un presupuesto mayor, que actualmente no supera los diez millones de pesos y ampliar los montos máximos, definiendo categorías diferenciadas para rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento, según corresponda.**

**En algunas entidades, el macroproceso de Proyectos de Casas de Día se ha visto fortalecido con coordinación interinstitucional, ésta es una buena práctica que puede ser replicada.**

En los casos de Oaxaca, Nayarit y el Estado de México, se aprovechan mecanismos de coordinación interinstitucional para la difusión y concertación de los apoyos. En la primera entidad, la Delegación ha establecido una mesa de coordinación en la que participan instancias federales –como el Sistema DIF y el INAPAM– y agencias locales. En Nayarit, la Delegación ha establecido el acercamiento a ayuntamientos para conocer sus necesidades en el tema como una actividad rutinaria. Asimismo, en estas dos entidades, la participación de los adultos mayores es relevante para determinar los espacios que serán apoyados. En Oaxaca se toma el parecer de los Comités de Adultos Mayores y en Nayarit se considera la opinión de los Clubes de la Tercera Edad; en esta entidad se busca también que los adultos mayores beneficiados participen en la rehabilitación de los espacios, por lo cual se contrata a aquellos que conocen de albañilería, fontanería o electricidad. Por otra parte, en el Estado de México, la Delegación ha logrado establecer que en un esquema de paripaso, la Secretaría de Desarrollo Social y el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (ambos estatales), contribuyan con un monto igual al que aporta el PAM, para a cada una de las Casas de Día que son apoyadas. Por lo anterior, **se recomienda aprovechar los esquemas de coordinación existentes e institucionalizarlos en el programa, por ejemplo, por el mecanismo de Mesas de Coordinación.**

**Las Casas de Día conforman una ventana de oportunidad para que, donde se encuentran establecidas, se constituyan en el eje articulador de la Red Social.**

Las Casas de Día constituyen un activo del Programa que no se ha aprovechado suficientemente. Estas casas no han sido aprovechadas por la Red Social para efectuar en ellas las actividades que los Gestores y los Facilitadores voluntarios deben realizar con los beneficiarios –como talleres o grupos de crecimiento–. En este contexto, se podría promover que el Programa proporcione un seguimiento a la gestión de estos espacios, ya que una vez entregados los apoyos y formalizada su entrega-recepción, no se exploran los impactos que el apoyo genera en los adultos mayores. Al respecto, **se recomienda valorar la creación de una modalidad de apoyo para la operación de las Casas de Día que fomenten actividades con los adultos mayores. Estos apoyos pueden otorgarse a personas que funjan como**

**Gestores Voluntarios y que estén permanentemente en los establecimientos de Casas de Día.**

#### **6.6. Macroproceso 4. – Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI)**

**La Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” no describe claramente cómo se debe conformar las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores ni como se deben llevar a cabo sus sesiones.**

Como se menciona en la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”, las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores (MCAAM), son un mecanismo de “coordinación y concertación con dependencias del sector público, social y privado”. Sin embargo, en ninguna parte de la Guía se precisa cómo se deben constituir las Mesas de Coordinación, quién las debe presidir, cuántas organizaciones sociales y privadas deberían participar, cada cuando se debería reunir, quién es el responsable de elaborar la minuta, etc., lo que deriva en que las mesas de cada entidad sean muy diferenciadas tanto en la cantidad de instituciones participantes como en el nivel de coordinación entre ellas. Por esto, **se recomienda que en la Guía se desarrollen estos temas de conformación, organización y protocolos que debe seguir en sus sesiones.**

**No se definen criterios para que empresas particulares ofrezcan bienes y servicios en las Ferias.**

Aunque no queda claramente explícito en la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”, en algunas entidades se invita a participar a empresas oftálmicas con el propósito de que vendan a precios accesibles lentes para los beneficiarios; esto abre la posibilidad de que otro tipo de empresas también puedan ofertar sus bienes y servicios para los adultos mayores y sus acompañantes, lo cual puede ser positivo siempre y cuando la Delegación asegure que estos bienes y servicios son de calidad y se encuentran igual o a menor precio que en el mercado. Para lograr lo anterior, **se recomienda formular en la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”, un procedimiento que obligue a la Delegación a asegurarse que los bienes y servicios proporcionados cumplen con ciertas características mínimas de calidad y precio;** por ejemplo, se podrían establecer convenios con las empresas en los cuáles se comprometan a ofrecer cierto porcentaje de descuento en relación a sus precios en sus sitios de venta al menudeo, también se puede solicitar a varias empresas un listado de sus precios y seleccionar a la que ofrezca los productos más baratos. La formulación de un procedimiento de este tipo no sólo busca asegurar la calidad y el precio de los bienes y servicios sino también evitar actos de colusión o corrupción entre los funcionarios de la Delegación y las empresas privadas.

**No existe un protocolo para la inauguración de las Ferias, esto puede derivar en mensajes excesivamente largos y en una comunicación paternalista de los apoyos.**

En la Feria visitada, se observó que la inauguración de la Feria se extendió por más de 50 minutos, debido a los actos protocolarios de presentación de las diferentes autoridades que estaban presentes, sin que esto significara que los beneficiarios y sus acompañantes recibieran información adicional y sustantiva sobre los bienes y servicios que las instituciones participantes estaban ofreciendo. Por lo anterior, **se recomienda que la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales”, incorpore un protocolo de apertura, que asegure que la información proporcionada completamente institucional y apegada al enfoque de derechos, que evite la utilización político-electoral del programa y una comunicación clientelar y paternalista del mismo.** Asimismo, es necesario que este protocolo establezca un máximo de tiempo razonable para el acto de apertura, con el fin de evitar que los beneficiarios del programa tengan que esperar más de lo habitual a un operativo de pago regular.

### **En las Ferias se presenta una oferta pasiva de bienes y servicios.**

Actualmente, en las Ferias, el personal asignado a los módulos espera a que los beneficiarios o sus acompañantes se acerquen a ellos. Esta forma de ofrecer los servicios es suficiente para aquellos módulos que ofrecen bienes y servicios que les interesan a los beneficiarios; sin embargo, en los módulos que únicamente ofrecen información sobre los programas y servicios, la afluencia de beneficiarios suele ser mucho menor, no sólo debido a la falta de interés sino también a la falta de información que los beneficiarios tienen sobre los objetivos de los programas. Por esto, **se recomienda que en el mensaje de apertura no sólo se mencionen los módulos instalados sino también los bienes y servicios ofrecidos y los beneficios que estos implican.** Asimismo, es necesario que el personal asignado a los módulos busque activamente a los beneficiarios, con el fin de atraer a la mayor cantidad de ellos.

Por otro lado, conviene que al interior de las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores, se explore la posibilidad de que los módulos de información sobre los programas se transformen en módulos de registro, con el fin de, verdaderamente, aprovechar que los beneficiarios del PPAM están reunidos. Para que esto sea posible es necesario que a través de la convocatoria y de los gestores voluntarios se comunique a los beneficiarios que lleven los documentos necesarios para su registro en los diferentes programas.

### **El proceso de seguimiento de los resultados de las FASI está sustentado en datos puramente descriptivos que no incorporan la opinión y nivel de satisfacción que los beneficiarios tienen de las Ferias.**

Para las Ferias Institucionales no existe ningún instrumento que permita recopilar la opinión y el nivel de satisfacción que tienen los beneficiarios sobre la organización y los bienes y servicios ofertados. Esta carencia es relevante, ya que la opinión de los beneficiarios y de sus acompañantes es altamente heterogénea; por esto, **se recomienda diseñar y aplicar un instrumento que mida la satisfacción sobre la organización de las ferias, así como sobre los bienes y servicios ofertados.** Solo si se hace esto, la Delegación y las instituciones participantes contarán con elementos relevantes que les permitan valorar y reflexionar de forma

sustentada y relevante la organización y relevancia de los bienes y servicios ofertados, y, así, establecer las medidas correspondientes que permitan mejorar la implementación y los resultados de las Ferias.

### 6.7. Proceso C. Actualización del Padrón

El proceso de Actualización del Padrón de Beneficiarios se realiza de forma regular en el programa, con un procedimiento normado y claramente definido. Por este procedimiento bimestralmente la DGAGP proporciona los registros de apoyos económicos otorgados a la DGGPB.

**Los apoyos de acciones de protección social y participación comunitaria no son registrados en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias.**

Las acciones de protección social forman parte del Propósito del programa, son acciones que están encaminadas, de acuerdo a las RO, a aminorar el deterioro de la salud física y mental en el caso de las que realizan los Gestores Voluntarios, y para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud en el caso de las Casas de Día y las FASI. Es así que formalmente son muy relevantes. No obstante, como se mencionó anteriormente, el presupuesto asignado a estas acciones es relativamente muy bajo y por tanto también su cobertura en la población beneficiaria. Para conocer la eficacia de este subcomponente, **se recomienda incluir a las acciones de protección social en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias.**

### 6.7. Proceso D. Seguimiento y Satisfacción de Beneficiarios

**La Dirección General de Seguimiento (DGS) y la Dirección de Seguimiento Operativo (DSO) de la DGAGP cuentan con recursos limitados para llevar un seguimiento operativo en campo.**

Las limitaciones de recursos permanecerán en los años próximos por las limitantes presupuestales. No obstante lo anterior, el programa cuenta con sistemas informáticos para dar seguimiento a la operación, principalmente resaltan el sistema ARGOS y el SIIPSO. La DSO genera reportes mensuales y trimestrales sobre indicadores de gestión. LA DGS, por su parte, está instrumentando un mecanismo por el cual recopila la opinión del personal directivo de las delegaciones sobre los principales aspectos de la operación. Dadas las limitaciones de recursos, no se propone una recomendación, más que **reforzar el sistema de indicadores como se propone en el Anexo VI de esta evaluación.**

**No se identificaron mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios del programa.**

De acuerdo a las entrevistas realizadas no se conoció un mecanismo para conocer la satisfacción de los beneficiarios sobre las acciones del programa. **Se recomienda elaborar instrumentos de medición de la satisfacción de beneficiarios (cuestionarios) y desarrollar políticas de levantamiento de información (encuestas) con periodicidad definida.** Al menos, se recomienda generar encuestas para lo siguiente:

- Atención en Mesas de Atención
- Atención en Ventanillas y facilidad para uso de tarjetas bancarias
- Acciones de Participación Comunitaria de los Gestores Voluntarios
- Ejecución de Proyectos de Casas de Día
- Bienes y Servicios ofrecidos en las FASI

## **6.8. Proceso E. Contraloría Social**

La contraloría social se efectúa por dos mecanismos, uno a nivel general, por el mecanismo de quejas que se define en los “Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social” emitidos por la Secretaría de la Función Pública” y otro específico por el cual los Gestores Voluntarios alimentan en la plataforma Web de Red Social el contenido de las Cédulas de Vigilancia. Este contenido es transcrito al Sistema de Información de Contraloría Social que administra la Secretaría de la Función Pública.

**Los Gestores Voluntarios son también actores que realizan acciones del programa, por lo cual no es el mecanismo idóneo de Contraloría Social.**

De acuerdo a la estrategia de Red Social, los Gestores Voluntarios son electos por los beneficiarios es así que puede afirmarse que pueden representar la voz de ellos. Sin embargo, los Gestores Voluntarios, también son actores activos del programa, ya que realizan, promueven o gestionan las acciones de protección social y participación comunitaria del programa. En este sentido, al ser nombrados como comités se vuelven, lo que coloquialmente se conoce como “juez y parte”. En la práctica es improbable que ellos mismos relaten en las Cédulas de Vigilancia una mala actuación de sí mismos. **En este sentido, se recomienda que los comités de contraloría social efectivamente se formen en las comunidades, con varios integrantes, preferentemente beneficiarios.** En estos comités no deberían participar los Gestores Voluntarios para así también reportar cuando ellos cometan alguna falta o no estén realizando acciones.

**No existe contraloría social en los proyectos de rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día**

Como ya se mencionó, el esquema de apoyos a Casas de Día se encuentra desligado de otros procesos; además el esquema normativo está débilmente definido. Por consecuencia de lo anterior, también se observó que no se establecen comités de contraloría social en estos proyectos, los cuales deberían estar conformados, preferentemente, por adultos mayores que

acuden a los establecimientos o por familiares suyos. **Se recomienda establecer comités de contraloría social en los proyectos de casas de día.**

## **6.8. Proceso F. Evaluación y Monitoreo**

El monitoreo del programa se desarrolla conforme lo establece la normativa definida por la SHCP. La DGAGP cuenta con los sistemas de información adecuados para proporcionar información a los indicadores en la periodicidad definida en sus respectivas fichas.

**La MIR incluye conceptos a nivel de componentes y actividades que no tienen una correspondencia clara con el término de protección social y los fines que se buscan. Las actividades no están alineadas de forma directa a componentes y los indicadores sobre acciones de protección social tienen áreas de mejora para medir de mejor forma la eficacia del programa.**

El PPAM cuenta con una MIR en la que se establecen Fín, Propósito, dos Componentes y tres actividades. El primer Componente es de apoyos económicos directos y el segundo es de Acciones de Protección Social. En este segundo componente se incluyen los apoyos para la Inclusión Financiera; desde nuestro punto de vista, estos apoyos no brindan una protección o atención social que puedan disfrutar los beneficiarios, por el contrario, en ocasiones, el esquema de pagos por tarjeta de débito les ocasiona molestias de mal trato en las instituciones bancarias. En la práctica, la bancarización de los apoyos es más una actividad del programa que un Componente. Por otra parte, los apoyos económicos para pago de marcha, sí corresponde a una protección social a los beneficiarios, que permite que sus beneficiarios reciban recursos económicos para financiar los gastos funerarios del beneficiario. No es una acción, sino un apoyo económico, pero corresponde más a protección social. Por otra parte, no se incluyen indicadores para las Casas de Día. En general, se recomienda que los indicadores del segundo Componente correspondan directa y explícitamente a las acciones realizadas por el programa, es decir, formalización de Gestores Voluntarios y acciones de ellos, ejecución de apoyos de Casas de Día y Organización de FASI. En general, los indicadores de acciones de protección social no permiten conocer la eficacia de las acciones ni su alcance. **Se recomienda definir con mayor claridad la estructura de la MIR para que tenga una correspondencia clara con las acciones que realiza el programa, también se recomienda mejorar los indicadores. Se presenta una recomendación detallada en el ANEXO VI de esta evaluación.**

**El PPAM es un programa robusto, que además ha tenido cambios en sus definiciones básicas de Propósito y Fin, ya tuvo una evaluación de impacto, pero esta fue en el año 2009.**

El programa requiere profundizar sus evaluaciones con información directa de los beneficiarios para conocer el impacto del programa e identificar posibles áreas de mejora. **Se recomienda realizar una nueva evaluación de impacto que incluya al menos dos tipos de apoyos, los**

**apoyos económicos directos y las acciones de participación comunitaria de los Gestores Voluntarios, al menos en su modalidad de Grupos de Crecimiento.** La evaluación de los apoyos económicos debe hacerse de forma diferenciada entre apoyos en efectivo y por transferencia bancaria. Como ya se mencionó anteriormente, la narrativa del Propósito no permite una gestión basada en resultados y por tanto no es la referencia idónea para medir el impacto. Es así que se recomienda definir otras variables de medición que estén relacionadas con la vulnerabilidad de los adultos mayores, tal como número de visitas a consulta médica, número de visitas de familiares, pertenencia a grupos de la tercera edad, entre otros. Se recomienda que el cuestionario de evaluación incluya también secciones para conocer la satisfacción de los beneficiarios y los efectos de la bancarización. **También se recomienda la realización de una evaluación de impacto cualitativa con los mismos elementos mencionados.**

## 6.9. Buenas Prácticas

En esta sección se reseñan tres buenas prácticas identificadas en las visitas de campo que pueden ser replicadas en otras entidades.

**Oaxaca: Alta cobertura del programa y resultados favorables motivados por la buena coordinación institucional, permanencia del personal, adaptación al contexto y medidas preventivas a la corrupción.**

Oaxaca es un estado con una amplia cobertura, mayor al 98%, esto incluso consideran la amplia dispersión de localidades. Es una entidad en la que la relación de beneficiarios por promotor es más alta, lo que implica que el personal tiene que atender a más población en sus jornadas de trabajo. No obstante lo anterior, según las entrevistas realizadas los beneficiarios manifiestan recibir una buena atención. Una hipótesis del buen desempeño de la delegación es que, en general, no se presenta una gran rotación. El personal entrevistado manifestó tener una permanencia mayor a los dos años en la operación del programa, con un promedio cercano a los cinco años y en varios casos, desde el arranque de la operación del programa.

Por otra parte, la coordinación entre los actores es adecuada para la implementación del proceso, especialmente considerando el reto que representa atender 962 sedes del Programa de Adultos Mayores. Es relevante la coordinación entre la Delegación Estatal y los Ayuntamientos, ya que las condiciones adecuadas para su implementación dependen en gran medida de proporcionar la seguridad en los traslados y operativos de entrega de apoyos, así como en proveer las mejores condiciones en los sitios de los propios operativos y colaborar en la difusión de las fechas de pago y facilitar en ocasiones los traslados de promotores. Un factor que favorece la cooperación de las autoridades municipales es la exaltación que se hace al inicio de los operativos de pago sobre el carácter apartidista del programa.

Asimismo, la Delegación ha mantenido una constante atención para evitar actos de corrupción, para lo cual mantiene una comunicación constante con la institución liquidadora y ante cualquier sospecha se han pedido cambios en el personal. Como medida precautoria, se ha solicitado la rotación de pagadores PPAM con pagadores de Prospera.

**Nayarit: Casas de días como política local y decidida para mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores.**

Nayarit es la entidad que cuenta con el mayor número de casas de día apoyadas por el Programa de Adultos Mayores a nivel nacional. Este logro es consecuencia de cuatro factores: un contexto social participativo, de una infraestructura en casas de la tercera edad ya existente, del interés de la delegación local de la SEDESOL en el tema y de la coordinación efectiva con las autoridades locales.

En primer lugar, los clubes de la tercera edad están organizados y participan de diversas actividades lúdicas de manera independiente a la entrega de apoyos por parte del programa. En algunos casos, estos clubes existen desde hace décadas y han funcionado ininterrumpidamente, superando cambios de administración local, estatal y federal.

En segundo lugar, a lo largo de la entidad existen distintos tipos de casas de día, desde aquellas que son galerías sin equipamiento alguno, hasta construcciones con cocina, baños y áreas al aire libre. La infraestructura de las casas de día en la entidad se ha desarrollado en distintos periodos de tiempo y con distintas fuentes de recursos; en algunos casos los clubes han edificado desde cero sus casas de día con recursos propios.

En tercer lugar, la delegación de la SEDESOL en el estado ha mostrado interés por cumplir y superar la meta establecida en oficinas centrales para el apoyo anual de casas de día en el estado. Este componente del Programa recibe a nivel estatal una atención similar por parte del personal a la que se le da a Red Social o la entrega de apoyos.

En el estado, la delegación local de la SEDESOL se ha coordinado con las autoridades de los municipios y el gobierno estatal para identificar y priorizar las necesidades más apremiantes de las casas de día, con lo cual se han generado sinergias para el apoyo de las mismas. Las casas de día son considerados como un eje prioritario para atención de adultos mayores.

**PAM en el municipio de Nezahualcoyotl: Promoción activa de la Red Social**

En el municipio de Nezahualcoyotl, la Red Social parece ser particularmente efectiva. En este municipio, el jefe de zona, procura reunirse continuamente con los Gestores Voluntarios, al menos una vez a la semana y organiza una reunión mensual con todos, en las que procura fortalecer sus capacidades de facilitación y gestoría, se resuelvan dudas y promociona se planifiquen las acciones que llevarán a cabo durante el próximo mes. Además de estas

reuniones el jefe de zona mantiene una comunicación constante con los Gestores Voluntarios ya sea vía telefónica o mediante los servicios de mensajería telefónica.

Lo anterior permite que los Gestores Voluntarios generen una identidad colectiva, estén más dispuestos a cooperar y se comprometan más con los adultos mayores; esto último no sólo se debe a las competencias que van desarrollando con el tiempo sino también a que la presentación de las acciones ante todos los Gestores Voluntarios funciona como un mecanismo de escrutinio público y rendición de cuentas que los obliga a mantener un nivel socialmente aceptable de desempeño.

## **7. Tema III. Conclusiones y recomendaciones**

En México la seguridad social es un derecho, por el cual todo trabajador activo y legal tiene derecho a acceder a un conjunto de mecanismos que apuntan a protegerlo ante diversas eventualidades y riesgos como accidentes, enfermedades, vejez, invalidez, etcétera. Sin embargo, el sistema de seguridad social en México, contemplando todos los esquemas, ha sido históricamente limitado. Lo anterior ha derivado en que la mayor parte de la población adulta mayor no tenga ingresos por una pensión contributiva. En el Censo de Población y Vivienda de 2010 se identificaron 6.4 millones de hogares con al menos un adulto mayor, de los cuales 4.5 millones albergaban adultos mayores sin pensión ni jubilación. Dentro de los que contaban con pensión, se estimó que aproximadamente un 30% tenía un ingreso inferior a la línea de bienestar, aun considerando la pensión recibida.

El Programa Pensión p Adultos Mayores (PPAM) atiende la carencia de seguridad social de los adultos mayores mediante la entrega de apoyos económicos mensuales y acciones de protección social a las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. En este sentido, el programa cubre un derecho social, que ha sido identificado como uno de los relevantes a incluir en la medición multidimensional de la pobreza.

El PPAM tiene su origen más directo en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 y más que operó de 2009 a 2012, el cual a su vez fue precedido por una versión anterior del programa que solo atendía a población rural. Desde el año 2007 hasta la fecha, el programa ha realizado una mejora continua de sus procesos, precisando sus reglas de operación y manuales de procedimiento, así como sus sistemas informáticos.

En 2015 se observa un programa altamente institucionalizado, con reglas de operación relativamente claras, procesos claramente definidos en términos de definición de actividades y responsabilidades, así como sistemas de información robustos. La Unidad Responsable de conducir la operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) de la Subsecretaría de Desarrollo Humano. La dirección cuenta con una estructura funcional con tres direcciones generales adjuntas en la que además de llevar el PPAM, las áreas llevan el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) y el Programa de Empleo Temporal (PET). De acuerdo a las entrevistas realizadas el

personal de las DGAGP es suficiente y cuenta con el perfil adecuado para cubrir sus funciones. Además, la infraestructura es pertinente.

La operación del programa es compleja e intervienen en ella muchas áreas de la SEDESOL, así como otros actores del sector público de los tres niveles de gobierno. En los procesos de planeación, difusión, actualización del padrón, seguimiento, contraloría social, evaluación y monitoreo se observa una coordinación adecuada entre las diversas áreas de SEDESOL, así como con otras dependencias tales como el CONEVAL, la SHCP y la SFP. La coordinación con la Coordinación del Seguro Popular y el INAPAM es débil y sus alcances en los procesos son limitados. Con estas instituciones, actualmente, el PPAM solo se coordina para la promoción de la inscripción en las Ferias de Atención y Servicios Institucionales (FASI), que tienen una baja cobertura.

El programa se implementa por medio de las delegaciones federales de la SEDESOL, en específico por las Subdelegaciones de Desarrollo Social y Humano, las cuales tienen dos coordinaciones, una de las cuales está estrechamente vinculada al programa para lo relativo a los operativos de pago y atención en ventanillas. La DGAGP ha desarrollado guías operativas para llevar el PPAM de forma estandarizada y de acuerdo a la evaluación de campo se observa su cumplimiento, con variantes sumamente menores que solo se explican por el contexto de cada entidad, la dispersión de localidades y el número de personal.

Como ya mencionó, el programa opera por conducto de cuatro macroprocesos generales para la producción y entrega de los bienes y servicios que opera, así como por seis procesos transversales. Las recomendaciones por macroproceso o procesos se presentan a continuación, cada una de ellas se encuentra acompañada por una síntesis del hallazgo identificado:

### Planeación

| Hallazgo  | Recomendación   |
|---|---|
| El sistema de planeación estratégica o planeación a nivel general del programa tiene desfases en el tiempo, lo que ha provocado que actualmente se tengan inconsistencias entre el diagnóstico y el propósito del programa. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Se recomienda elaborar un nuevo diagnóstico que permita alinear el problema público y el Propósito del programa.</li> <li>2) Se recomienda elaborar una propuesta de atención que defina, entre otros aspectos, el concepto de acciones protección social y la cobertura esperada de éstas en la población beneficiaria.</li> </ol> |
| Los procesos operativos están documentados, altamente estandarizados y, en general, se cumplen. Tienen además guías especializadas para las actividades   | <ol style="list-style-type: none"> <li>3) Se recomienda generar una guía introductoria del programa, en la que se presenten las definiciones de la planeación estratégica,</li> </ol>   |

|   |   |
|---|---|
| en las delegaciones.<br><br>La planeación estratégica no es conocida por el personal en las delegaciones. | incluyendo Fin y Propósito, así como derechos de los beneficiarios. |
|---|---|

## Difusión

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| El personal de las delegaciones menciona que la difusión en localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes es insuficiente y esto probablemente está asociado a la baja cobertura de atención de la población potencial | <p>4) Se recomienda generar estrategias para fortalecer la coordinación interinstitucional con otras instituciones federales, estatales y municipales, así como con OSC y empresas privadas para promover el programa. En este sentido, se recomienda, en concreto, fortalecer las Mesas de Coordinación que se utilizan para la planeación de las FASI como un mecanismo para incrementar la difusión del programa y, en general, para incrementar la atención a los adultos mayores.</p> <p>5) Asimismo, se recomienda priorizar los recursos de difusión por medios masivos de comunicación a localidades de baja cobertura de población potencial.</p> |

## Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios

| Hallazgo   | Recomendación  |
|--|--|
| El programa no cuenta con un protocolo definido para los mensajes de apertura de las Mesas de Atención, lo cual deriva en mensajes improvisados de los funcionarios. Estos mensajes pueden exaltar de forma desmedida el esfuerzo del gobierno federal por llevar los apoyos a los beneficiarios, lo cual es contrario al enfoque de derechos que se promueve en el programa en el artículo primero de las Reglas de Operación. Estos mensajes | <p>6) Se recomienda reforzar el carácter neutral y basado en derechos del programa en la sección de Mensaje Institucional en la "Guía para la instalación de Mesas de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes" y generar un discurso institucional que deba ser leído al hacer el acto protocolario de inauguración.</p> |

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| pueden inhibir la participación de los gobiernos locales emanados de partidos de oposición, particularmente los municipales.  | <p>7) Se recomienda incluir la vigilancia del sentido apartidista de los apoyos en el segundo módulo de capacitación de los Gestores Voluntarios, relacionado con la Contraloría Social.</p> <p>8) Se recomienda promover la generación de acuerdos de coordinación entre las Delegaciones y los gobiernos estatales y municipales, que sean vinculantes y que definan que apoyos deben aportar los gobiernos locales. Esto puede realizarse en Mesas de Coordinación o un mecanismo similar.</p>                |
| Algunas sedes de atención, en su modalidad de ventanillas, han sido instaladas en condiciones que no son adecuadas para el acceso y permanencia de los adultos mayores.   | <p>9) Se recomienda generar un documento rector que determine las condiciones mínimas que deben cumplir las ventanillas en términos de acceso a adultos mayores y protección civil. Adicionalmente, se recomienda generar un tipo de apoyo similar al que se otorga para Casas de Día para mejorar las condiciones de las ventanillas. Este apoyo podría ser solicitado y ejecutado por los ayuntamientos.</p>   |
| Los prestadores de servicio en ventanilla, responsables de la incorporación de beneficiarios y su bancarización, no tienen una capacitación formal, además se presenta una alta rotación motivada por su esquema de contratación como prestadores de servicio de una instancia externa a SEDESOL: | <p>10) Se recomienda establecer un programa de capacitación obligatorio para cualquier persona de recién ingreso al programa. En la capacitación deberá incluirse la sensibilización al trato que deberá darse a los adultos mayores.</p> <p>11) Se recomienda valorar otras alternativas de contratación del personal de ventanilla que permitan dar mayor certeza sobre la periodicidad de sus pagos, para que así se contribuya a dar un mejor servicio a los beneficiarios y bajar el nivel de rotación.</p> |
| El grado rotación del personal afecta la gestión del programa. En entidades en donde la rotación es baja los resultados de gestión son más favorables.  | <p>12) Se recomienda que los promotores jefes de zona, responsables de atención en mesas y responsables de atención en ventanilla, así como el coordinador del programa sean contratados como personal de</p>  |

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
|   | estructura en las Delegaciones, sujeto a la disponibilidad presupuestal.   |
| Los procesos realizados en ventanilla cuentan con el equipo necesario, que está definido en la guía respectiva. Sin embargo, se detectaron problemas en dos estados con la proveeduría de Internet.   | 13) Se recomienda que los procesos de contratación de los servicios de Internet incorporen cláusulas para la rápida atención de fallas, así como garantías en caso de incumplimiento.  |
| El programa es particularmente susceptible a actos de corrupción, dada la vulnerabilidad de la población beneficiaria. Se han detectado casos de corrupción y las autoridades de las delegaciones han tomado medidas para disminuirlos, pero estos han sido casuísticos.            | 14) Se recomienda generar una estrategia documentada para prevenir actos de corrupción en el que se definan acciones preventivas como la anteriormente ejemplificada u otras como la de usuario simulado, entre otras. Además, se recomienda promover aún más los esquemas de denuncia ciudadana y la contraloría social   |
| Existen discrepancias entre Padrón de beneficiarios emitido para cobro y la nómina de la liquidadora, lo que retrasa el pago a beneficiarios y genera cargas de trabajo adicionales.  | 15) Se recomienda mejorar los sistemas informáticos, en particular, lo relativo a las interfaces de intercambio de datos para disminuir las discrepancias que afectan la operación del programa.   |
| El personal en ventanilla reporta recibir quejas en las oficinas de la delegación por el esquema de bancarización, ya que los adultos mayores no están familiarizados con el uso de tarjetas débito.  | 16) Se recomienda brindar mayor información a los adultos mayores sobre el uso de las tarjetas bancarias y sobre la importancia de no proporcionar su NIP a personas que no sean de su entera confianza, promover una más efectiva familiarización del instrumento bancario con estrategias de formación específicas, tales como talleres o pláticas. En las localidades en donde exista un Gestor Voluntario, se puede aprovechar esta figura para apoyar con la realización de talleres. |
| Se le ha reportado al personal de SEDESOL en las delegaciones que el personal de las instituciones bancarias no da trato preferencial y respetuoso a los adultos mayores. Un mecanismo que la Secretaría puede utilizar para asegurar el buen trato a los beneficiarios consiste en | 17) Se recomienda promover un acuerdo con la Asociación Mexicana de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para promover un esquema de capacitación y sensibilización para un mejor trato a los adultos mayores.<br>18) Se recomienda establecer en los   |

| Hallazgo   | Recomendación  |
|--|--|
| establecer en los contratos, que las instituciones bancarias tienen la obligación de capacitar a su personal en materia de sensibilización y trato a las personas adultas mayores, y exigir la documentación que acredite este tipo de capacitación. | contratos con las instituciones bancarias la obligación de capacitar a su personal en materia de sensibilización y trato a las personas adultas mayores, y exigir la documentación que acredite este tipo de capacitación. |

## Macroproceso 2. Formación de la Red Social

| Hallazgo  | Recomendación   |
|---|---|
| El Macroproceso de Red Social está documentado, la operación se realiza conforme está establecido. Sin embargo, su alcance es limitado ya que solo está presente en el 12% de las localidades en donde opera el programa y el presupuesto de este esquema de apoyo equivale al 0.11% de los recursos de subsidios del programa. | 19) Se recomienda fortalecer este subcomponente con la definición de criterios para asegurar que se tendrá un Gestor Voluntario focalizado cuando se tenga un mínimo de cincuenta beneficiarios en la localidad.  |
| Los jefes de zona, responsables de atención en mesa o promotores realizan un proceso de pre- selección de los Gestores Voluntarios, con el fin de asegurar que estos tengan un perfil adecuado.   | 20) Se recomienda formalizar el proceso por el personal de la SEDESOL pueda promover Gestores Voluntarios en la <i>Guía para realizar Asambleas Comunitarias</i> , y procurar que en la medida de lo posible siempre se propongan, por lo menos, dos candidatos con el fin de que los beneficiarios realmente tengan la opción de elegir. |
| Las actividades que realizan los Gestores dependen de las políticas decididas localmente, al menos el 40% de las acciones no son de protección social y participación comunitaria.  | 21) Se recomienda establecer claramente en las Reglas de Operación y en la Guía Operativa de la Red Social cuáles son las acciones mínimas que los Gestores voluntarios deben de realizar al mes.   |
| Existen Gestores Voluntarios en activo que no son conocidos ni por las figuras operativas ni por los beneficiarios.   | 22) Se recomienda establecer en la Guía Operativa y en las ROP que las Delegaciones pueden dar de baja unilateralmente a un gestor voluntario cuando este no cumple, de forma reiterada, con las acciones mínimas establecidas.   |

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| Se han presentado casos en donde algunos individuos ajenos al Programa se hacen pasar por funcionarios o Gestores Voluntarios con el fin de embaucar a los adultos mayores. | 23) Se recomienda asegurar que todos los Gestores Voluntarios, al momento de ser formalizados, se les entregue un uniforme y una identificación oficial que los acredite en su función; asimismo, consideramos que esta práctica se debe extender a los facilitadores voluntarios.<br>24) , Se recomienda establecer un registro de los facilitadores voluntarios.   |
| El Portal Web de Red Social únicamente permite el registro cuantitativo de las actividades que realizan los Gestores Voluntarios.   | 25) Se recomienda mejorar la Cédula de Seguimiento de Acciones del Portal Web de la Red Social, para obtener mayor información tanto cuantitativa como cualitativa sobre las acciones realizadas por los Gestores Voluntarios (p. ej. fecha, hora y lugar en que se realizó la acción, nombre de los beneficiarios participantes, objetivo de la acción, descripción de la acción y resultados esperados de la acción) |

### Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día

| Hallazgos  | Recomendaciones  |
|--|--|
| El esquema de apoyos para la ejecución de proyectos de rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día no está suficientemente normado, lo cual genera incertidumbre a las asociaciones con respecto a los requisitos y criterios a cumplir, así como sobre los tiempos de respuesta. | 26) Se recomienda que las reglas de operación incluyan de forma explícita y exhaustiva los requisitos y criterios de selección que deben cumplirse, así como montos máximos de los apoyos, derechos y obligaciones.  |
| El monto máximo por proyecto que durante 2015 fue de 120,000 pesos, así como el limitado número de metas asignadas a cada entidad, inhiben la difusión del subcomponente; las OSC e instituciones no demandan el apoyo por que lo consideran bajo.   | 27) Se recomienda fortalecer el subcomponente, preferentemente con un presupuesto mayor, que actualmente no supera los diez millones de pesos y ampliar los montos máximos, definiendo categorías diferenciadas para rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento, según corresponda. En caso de no poderse ampliar el |

|   |  |
|---|--|
|   | presupuesto, se recomienda promover mecanismos de coordinación con las entidades federativas para tener un sistema del tipo paripasu.  |
| En algunas entidades, el macroproceso de Proyectos de Casas de Día se ha visto fortalecido con coordinación interinstitucional, ésta es una buena práctica que puede ser replicada. | 28) Se recomienda que las Mesas de Coordinación Interinstitucionales pueden aprovecharse también para generar estrategias para mejorar la atención de los adultos mayores con Casas de Día.  |
| Las Casas de Día conforman una ventana de oportunidad para que, donde se encuentran establecidas, se constituyan en el eje articulador de la Red Social.                            | 29) Se recomienda valorar la creación de una modalidad de apoyo para la operación de las Casas de Día que fomenten actividades con los adultos mayores. Estos apoyos pueden otorgarse a personas que funjan como Gestores Voluntarios y que estén permanentemente en los establecimientos de Casas de Día. |

#### **Macroproceso 4. Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales**

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| La Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” no describe claramente cómo se debe conformar las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores ni como se deben llevar a cabo sus sesiones. | 30) Se recomienda que en la Guía de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” se desarrollen los temas de conformación, organización y protocolos que deben seguirse en las sesiones las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores. |
| No se definen criterios para que empresas particulares ofrezcan bienes y servicios en las Ferias  | 31) Se recomienda formular en la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” un procedimiento que obligue a la Delegación a asegurarse que los bienes y servicios proporcionados cumplen con ciertas características mínimas de calidad y precio |

| Hallazgo   | Recomendación   |
|--|---|
| No existe un protocolo para la inauguración de las Ferias, esto puede derivar en mensajes excesivamente largos y en una comunicación paternalista de los apoyos.   | 32) Se recomienda que la Guía de “Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales” incorpore un protocolo de apertura, que asegure que la información proporcionada completamente institucional y apegada al enfoque de derechos, que evite la utilización político-electoral del programa y una comunicación clientelar y paternalista de los apoyos.  |
| En las Ferias se presenta una oferta pasiva de bienes y servicios.   | 33) Se recomienda que en el mensaje de apertura de las FASI no sólo se mencionen los módulos instalados sino también los bienes y servicios ofrecidos y los beneficios que estos implican. Asimismo, es necesario que el personal asignado a los módulos busque activamente a los beneficiarios, con el fin de atraer a la mayor cantidad de ellos. |
| El proceso de seguimiento de los resultados de las FASI está sustentado en datos puramente descriptivos que no incorporan la opinión y nivel de satisfacción que los beneficiarios tienen de las Ferias. | Se recomienda diseñar y aplicar un instrumento que mida su satisfacción sobre la organización y los bienes y servicios ofertados, que sirva de base para el seguimiento de las FASI y su mejora continua. Esto forma parte de la recomendación 35)  |

### Actualización de Padrón

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| Los apoyos de acciones de protección social y participación comunitaria no son registrados en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias. | 34) Se recomienda incluir a las acciones de protección social en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias. |

### Seguimiento y Satisfacción de Beneficiarios

| Hallazgo   | Recomendación  |
|--|--|
| No se identificaron mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios del programa. | 35) Se recomienda elaborar instrumentos de medición de la satisfacción de beneficiarios (cuestionarios) y desarrollar políticas de levantamiento |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>de información (encuestas) con periodicidad definida.</p> <p>Se recomienda la generación de encuestas de satisfacción sobre las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención en Mesas de Atención</li> <li>- Atención en Ventanillas y facilidad para uso de tarjetas bancarias</li> <li>- Acciones de Participación Comunitaria de los Gestores Voluntarios</li> <li>- Ejecución de Proyectos de Casas de Día</li> <li>- Bienes y Servicios ofrecidos en las FASI</li> </ul> |
|--|--|

### Contraloría Social

| Hallazgo  | Recomendación   |
|---|---|
| Los Gestores Voluntarios son actores activos del programa, ya que realizan, promueven o gestionan las acciones de protección social y participación comunitaria del programa. En este sentido, al ser nombrados como comités se vuelven, lo que coloquialmente se conoce como “juez y parte”. En la práctica es improbable que ellos mismos relaten en las Cédulas de Vigilancia una mala actuación de sí mismos. | 36) Se recomienda que los comités de contraloría social efectivamente se formen en las comunidades, con varios integrantes, preferentemente beneficiarios |
| No existe contraloría social en el macroproceso de Casas de Día   | 37) Se recomienda establecer comités de contraloría social en los proyectos de casas de día.  |

### Evaluación y Monitoreo

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| La MIR incluye conceptos a nivel de componentes y actividades que no tienen una correspondencia clara con el término de protección social y los fines que se buscan. Las actividades no están alineadas de forma directa a componentes y los indicadores sobre acciones de protección social tienen áreas de mejora para medir de mejor forma la eficacia del | 38) Se recomienda definir con mayor claridad la estructura de la MIR para que tenga una correspondencia clara con las acciones que realiza el programa, también se recomienda mejorar los indicadores. |

| Hallazgo  | Recomendación  |
|---|--|
| programa.   |  |
| El PPAM es un programa robusto, que además ha tenido cambios en sus definiciones básicas de Propósito y Fin, ya tuvo una evaluación de impacto, pero esta fue en el año 2009. | 39) Se recomienda realizar una nueva evaluación de impacto que incluya al menos dos tipos de apoyos, los apoyos económicos directos y las acciones de participación comunitaria de los Gestores Voluntarios, al menos en su modalidad de Grupos de Crecimiento |

## Referencias

Arzaluz Solano, Socorro (2005). "La utilización del estudio de caso en el análisis local" en *Región y Sociedad*, vol. XVII, núm. 32, enero-abril, 2005, pp.107-144.

Barrientos, Armando (2007). *Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos*, Moscú, Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes, Foro Mundial de la Seguridad Social.

Bertranou, Fabio y Carmen Solorio (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian (1993), La implementación de la política pública: un marco de análisis. En Luis F. Aguilar Villanueva. La implementación de las Políticas. Miguel Angel Porrua, México, D.F.

Soto Romero, Jorge Mario (2012), *Meta Evaluación 2007-2012 del Programa 70 y más. Informe Final*. Universidad Autónoma de Chiapas. Disponible en: [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Meta\\_Evaluacion\\_2007-2012](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Meta_Evaluacion_2007-2012) (consultado el 12 de noviembre de 2012).

## Documentos

Cámara de Diputados (2013). "Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", en *Gaceta Parlamentaria*, año XVI. Número 3857-I. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130908-I.pdf> (consultado el 26 de noviembre de 2015).

CONEVAL (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*.

CONEVAL (2011). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/MECANISMO\\_2011.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/MECANISMO_2011.pdf)

CONEVAL (2013). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social*. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR\\_Procesos\\_2013/TdR\\_Procesos%202013\\_Oficio.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_Procesos_2013/TdR_Procesos%202013_Oficio.pdf) (consultado el 12 de noviembre de 2015).

CONEVAL (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.

CONEVAL (2015). *Anexo estadístico 2014 de pobreza en México*. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx) (consultado el 7 de diciembre de 2015).

CONEVAL (s/f). *Elementos Mínimos a considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos*. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf) (consultado el 29 de noviembre de 2015).

INEGI (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS)*.

Poder Ejecutivo Federal (2013). *Ley General de Desarrollo Social*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> (consultado el 10 de noviembre de 2015).

Poder Ejecutivo Federal (2014). *Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Pensión Universal*. Disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/09\\_lpu\\_lsd.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/09_lpu_lsd.pdf) (consultado el 26 de noviembre de 2015).

SEDESOL (2013) *Guía Operativa para el Canje Masivo de Tarjetas Banamex Perfiles a Transfer Banamex. Versión 1.1*.

SEDESOL (2013). *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*.

SEDESOL (2013). *Guía Operativa para la Entrega de Tarjetas Bancarias. Versión 2.1*.

SEDESOL (2013). *Guía para la Integración de Expedientes de Beneficiarios del Programa Pensión Adultos Mayores (PPAM). Versión 1.2*.

SEDESOL (2014). *Guía de Comprobación de Supervivencia de beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores. Versión 3.1*.

SEDESOL (2014). *Guía operativa para la bancarización de beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores que habitan en localidades menores a 30,000 habitantes. Versión 2.1*.

SEDESOL (2014). *Guía para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión Adultos Mayores localidades menores 30,000 habitantes*.

SEDESOL (2014). *Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes. Versión 8.1*.

SEDESOL (2014). *Lineamientos normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios. Versión 03. Disponible en [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principa/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_PUB.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principa/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf)* (consultado el 19 de noviembre de 2015).

SEDESOL (2014). *Matriz de Indicadores para Resultados Programa Pensión para Adultos Mayores en el ejercicio fiscal 2014*.

SEDESOL (2014). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*.

SEDESOL (2014). *Reglas de operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2015*.

SEDESOL (2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014*.

SEDESOL (2015). *Guía Operativa para la Atención de Registros de Inconsistencias y Entrega de Apoyos a través de Giros Nacionales 2015. Programa Pensión para Adultos Mayores. Versión 2.1*.

SEDESOL (2015). *Guía Operativa para la Entrega de Planillas con Etiquetas de Seguridad. Versión 3.2*.

SEDESOL (2015). *Guía Operativa para la Migración de Tarjetas Banorte a Banco Azteca. Programa Pensión para Adultos Mayores. Versión 2.1.*

SEDESOL (2015). *Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano.* Disponible en [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principa/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/LPDSH.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principa/2_Normas/2_Sustantivas/LPDSH.pdf) (consultado el 21 de noviembre de 2015).

SEDESOL (2015). *Manual de Organización y de Procedimientos de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.*

SEDESOL (2015). *Manual de Organización y de Procedimientos de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.*

SEDESOL (s/f). *Documento interno para la operación de la Red Social.*

SEDESOL (varias fechas) Informes Trimestrales de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social. Disponibles en <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercicio> (consultas del 25 de noviembre de 2015).

SEDESOL/Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (2012). *Memoria del Programa 70 y más. 2007-2012.* Noviembre 2012.

SEDESOL-INSP (2009). *Primer seguimiento a la evaluación de impacto del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales (Programa 70 y Más).*

SEGOB (2012). NORMA Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad (NOM-031-SSA3-2012). Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5267965&fecha=13/09/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5267965&fecha=13/09/2012) (consultado el 12 de noviembre de 2015).

## **8. Estudios de Caso: descripciones en profundidad y análisis**

### **8.1. Estudio de Caso del Estado de México**

#### **8.1.1. Introducción**

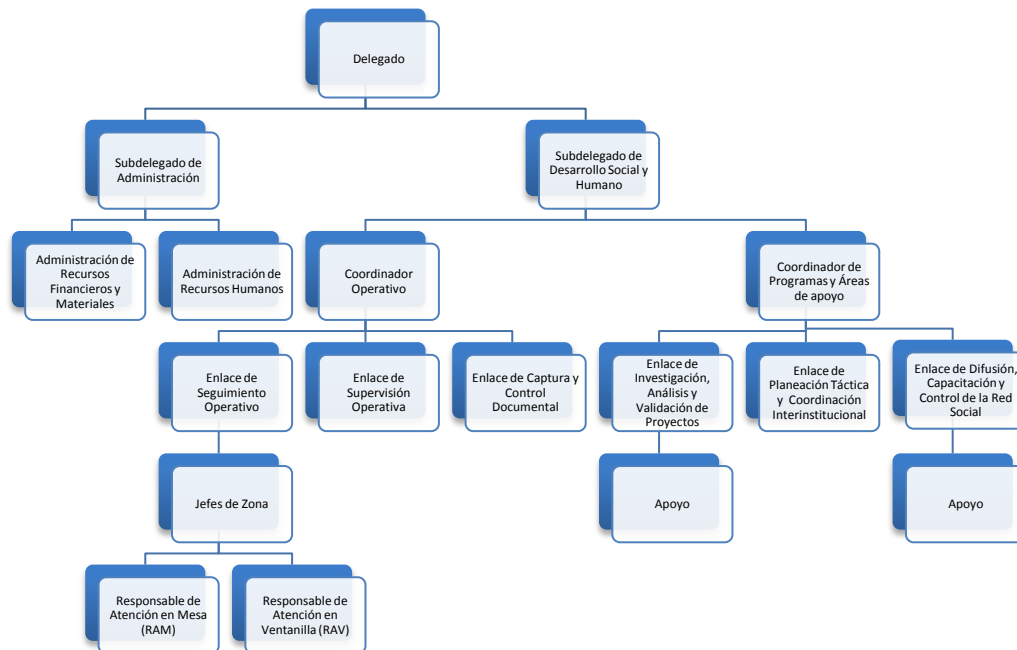
En el estado de México se estima que hay 784, 199 personas mayores de 65 años que no cuentan con una pensión contributiva mayor a 1,092 pesos; de esta población potencial, 35% se encuentra en localidades menores a 30 mil habitantes y 65% en localidades mayores a 30 mil habitantes. Del total de la población potencial, actualmente, el Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) atiende a 577, 039, es decir, 73.6 %.

A continuación, se presenta una descripción de cómo opera el programa en el Estado de México; primero se presenta cómo está organizado y posteriormente se describe cómo operan las mesas y ventanillas de atención, la red social, las ferias de apoyos y servicios institucionales y el apoyo a las Casas de Día.

#### **8.1.2. Organización**

En el Estado de México, al igual que en el resto de las entidades federativas, el Programa de Adultos Mayores (PAM) es responsabilidad de la Subdelegación de Desarrollo Social y Humano (véase figura 1); como puede observarse, esta Subdelegación está conformada por dos coordinadores (el de programas y el operativo), de los cuales dependen seis Enlaces (de Seguimiento Operativo, Supervisión Operativa, Captura y Control Documental, Investigación, Análisis y Validación de Proyectos, Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional y de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social), todos ellos involucrados en la implementación del PPAM.

**Figura 8.1. Organigrama de la Delegación de la SEDESOL en el Estado de México**



Fuente: Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, pág. 12.

Cabe mencionar que la rotación laboral en la Delegación es muy alta. La mayor parte del personal directivo del programa, hasta el nivel de enlaces tiene un año de servicio, debido a que la mayoría de ellos ingresaron junto con el actual delegado. En cuanto al personal de campo, aunque la tasa de rotación es menor, sigue siendo alta, pues los jefes de zona tienen en promedio 3 años en el puesto, los responsables de atención a mesa un promedio de 2 años y los promotores un promedio de 1 año. Por lo que se refiere a los responsables de atención en ventanilla, su estancia promedio es de 2 años, mientras que, en el caso de los promotores de ventanilla, la estancia promedio es menor a un año. En el caso de los mandos medios (coordinadores y enlaces) la rotación se debe principalmente a que cada nuevo Delegado trae su equipo de trabajo. En el caso de los jefes de zona, responsables de atención en mesa y promotores, la rotación laboral se debe también a la precariedad laboral<sup>46</sup> y la sobrecarga de trabajo. Una situación similar ocurre con los promotores de ventanilla, quienes ven sistemáticamente retrasados sus pagos (entre mes y medio y hasta cuatro meses).

<sup>46</sup> Todos los mandos medios y operativos de la delegación están contratados por honorarios asimilados a salarios, no cuentan con prestaciones, únicamente cuentan con aguinaldo. Los miembros de la cadena operativa (jefes de zona, RAMs, promotores) son los que se encuentran en una situación más precaria, ya que al trabajar en campo se enfrentan a un mayor riesgo de accidentes y no cuentan con ningún servicio médico o posibilidad de indemnización.

### **8.1.3. Operación**

#### **8.1.3.1. Macroproceso 1: Entrega de apoyos económicos directos**

##### **Operación a través de mesas de atención**

El primer paso para la implementación de las mesas de atención es su organización. Cada bimestre, la Coordinadora del programa se reúne con BANSEFI para revisar el programa (fechas, lugares y horarios) de mesas de atención. Con este mismo programa los jefes de zona y, en algunas regiones, los responsables de atención en mesas son los responsables de coordinarse con las autoridades municipales para que estos apoyen el operativo proporcionando una sede cubierta, sillas para todos los adultos mayores, equipo de sonido, mesas (para los promotores de SEDESOL y los pagadores de BANSEFI) y seguridad.

Es necesario mencionar que, de acuerdo a las entrevistas realizadas, en algunos municipios gobernados por partidos diferentes al gobierno estatal (que durante el periodo 2013-2015 correspondían al 25% de los municipios mexiquenses), existe cierta renuencia a apoyar la instalación y la operación de las mesas de atención; pero no siempre es así, de hecho, en algunos municipios gobernados por partidos de oposición llegan a otorgarles mayores apoyos, ya que las autoridades municipales saben que el apoyo beneficia a sus electores y que estos últimos están al tanto de que ellos son los responsables de proporcionar toda la logística. Sin embargo, en el momento en que se realizó la visita, en la mayoría todos los ayuntamientos los funcionarios de la Delegación estatal enfrentaban dificultades para obtener el apoyo municipal, debido a que estaban por terminar su gestión y tenían que cerrar las cuentas municipales para preparar la entrega recepción del 1 de enero de 2016.

En cuanto a la seguridad, es importante mencionar que esta puede variar de una mesa a otra, esto depende de las condiciones de cada municipio. Por ejemplo, en algunas zonas de los municipios del Valle de México que se consideran inseguras, la seguridad no sólo es proporcionada por el gobierno municipal sino también por el gobierno estatal, previo acuerdo con Delegación; sin embargo, en la zona sur del estado, que está compuesta por municipios colindantes con los estados de Michoacán y Guerrero y cuya situación de inseguridad es más grave debido al narcotráfico, los jefes de zona prefieren acudir sin seguridad debido a que si fuesen acompañados por cuerpos policiacos, se vería como una provocación al crimen organizado y podría incitar a un enfrentamiento.

Una vez que ya se tiene organizado el operativo, a las 9:00 a.m. inicia su implementación. En términos generales esta implementación sigue el proceso establecido en los manuales de operación emitidos por SEDESOL. Los primeros en llegar son los miembros del equipo de SEDESOL (promotores, jefe de zona o un responsable de atención en mesa), ellos son los responsables de asegurar que las condiciones de infraestructura y logística sean las adecuadas para atender a los adultos mayores. En este aspecto cabe resaltar que, aunque el equipo de SEDESOL debería estar compuesto por el jefe de zona, el responsable de atención en mesa y

promotores, esto no ocurre así, debido a que, en muchas ocasiones, se realizan dos o más operativos en la misma zona, lo que significa que los equipos se tienen que dividir.

Si el equipo de pagadores de BANSEFI ya se encuentra en el lugar, también ingresa y se instala de forma simultánea, sin embargo, esto no siempre ocurre debido a que en algunas ocasiones el equipo de BANSEFI se retrasa unos minutos.

Una vez hecho esto el jefe de zona o el RAM da inicio al operativo con un mensaje de bienvenida, en este mensaje se suele hacer referencia a que el Programa Pensión para Adultos Mayores es un programa federal.

#### **Ilustración 8.1. Mesa de atención en Zinacantepec**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

En general el operativo siempre sigue la misma dinámica. Los promotores voluntarios separan a los beneficiarios por localidad, los forman por orden alfabético, se aseguran que cuenten con los medios de pago (planillas o recibos temporales) y los pasan a la mesa de pago. En caso de que no cuenten con medio de pago, los forman en la mesa de atención para que verifiquen si se les expidió su recibo temporal o definir cuál es su situación. Cuando en el operativo se convocan a beneficiarios de varias localidades y se tienen que atender a más de 300 beneficiarios, el operativo puede ser más complejo y, en consecuencia, puede implicar que los adultos mayores estén más tiempo de pie, a pesar de la existencia de las sillas. Además, el tiempo de espera de los beneficiarios se incrementa debido a que la mayoría procura llegar desde las 7:00 a.m., a pesar de que esto no redundaría en que sean atendidos primero, ya que, como se mencionó, la atención se da por orden alfabético.

En algunas zonas los beneficiarios se han quejado de que el dinero proporcionado por BANSEFI no está completo, lo cual se debe a dos situaciones: la primera es que el beneficiario puede perder las monedas que recibe (usualmente una moneda de \$10 o dos monedas de \$5 y

la segunda ocurre cuando el pagador no entrega completo el dinero). Para evitar cualquiera de estos dos problemas, se procura que un gestor o un facilitador voluntario pida a los adultos mayores que revisen su dinero antes de abandonar la zona de pago.

Un problema adicional con los operativos de pago es la continua discrepancia entre el *Padrón emitido para cobro* y la *Nómina de BANSEFI*. Esta discrepancia ocurre en ambos sentidos, es decir, en algunas ocasiones, aunque BANSEFI tiene a un beneficiario en su nómina, éste aún no ha recibido sus planillas (véase cuadro 1), y en otras ocasiones, aunque los beneficiarios se encuentran registrados en el padrón y tienen los medios de cobro necesarios (planillas o recibo temporal) la nómina de BANSEFI no los contempla y en ambos casos el resultado es el mismo, el beneficiario no puede cobrar y tiene que esperarse un bimestre más para recibir su apoyo.

**Cuadro 8.1. Cuellos de botella: Discrepancia entre el Padrón emitido y la Nómina de BANSEFI**

Usualmente esto se debe a que el beneficiario hizo una corrección de datos (p. ej. cambio de domicilio) o solicitó una reposición de documentos (p.ej. reposición de planillas) y a pesar de que el *Padrón emitido para cobro* ya incorpora las correcciones, la *Nómina de BANSEFI* no contempla sus pagos. Estas discrepancias, al ser detectadas por los promotores, a partir de las hojas de control que se les entregan unos días antes de realizar los operativos de pago, los obliga a identificar a los beneficiarios que no cuentan con planillas y enviar sus datos al Enlace de Seguimiento Operativo de la Delegación con el fin de que este solicite a la DGAGP la emisión de recibos temporales para que los beneficiarios tengan la oportunidad de cobrar. Ahora, a pesar de que esto debería ser un evento excepcional, lo cierto es que es un problema continuo en las mesas de atención, de hecho, en algunas ocasiones esta discrepancia dura hasta más de tres bimestres después de hecha la corrección, lo que hace que cada bimestre se tengan que emitir y distribuir cientos y hasta miles de recibos temporales para los beneficiarios, generando una considerable carga de trabajo y costos adicionales (p. ej. hojas de papel, impresión, distribución) tanto para la Dirección de Seguimiento de la DGAGP como para el personal operativo de la Delegación.

Otro problema que se ha presentado en las mesas de atención es la colusión entre pagadores y promotores para no dar de baja a un beneficiario que ha fallecido. Esta situación ocurre de la siguiente manera: el representante legal del beneficiario se presenta en la mesa de atención para dar aviso que el beneficiario ha fallecido y solicitar el pago de marcha, el promotor recoge la planilla de etiquetas de seguridad del beneficiario y le comunica al representante legal que puede pasar a cobrar el pago de marcha con el pagador. La colusión ocurre cuando el promotor acuerda con el pagador, no entregar la planilla de etiquetas de seguridad y seguir cobrando con ellas como si el beneficiario siguiera vivo. Es importante mencionar que cuando se han detectado este tipo de situaciones, la Delegación ha separado del cargo a los promotores involucrados y solicitado a BANSEFI que haga lo mismo, además de levantar la denuncia correspondiente ante el ministerio público.

Más allá de estos problemas directamente relacionados con la instalación y operación de las mesas de atención, existen ciertas dificultades adicionales que inciden sobre su desempeño. La primera dificultad, es que los vales de gasolina proporcionados suelen ser insuficientes, debido a que las camionetas asignadas al personal son de alto consumo, por lo que usualmente antes de que acabe el fin de mes el personal tiene que pagar de sus ingresos el combustible necesario para trasladarse a los operativos de pago.

Asimismo, otro problema relevante que afectó la operación de las mesas de atención fue la confronta del padrón de beneficiarios con el padrón de las pensionarias que se realizó entre los meses de junio y julio y que significó la suspensión de 10,017 beneficiarios. Esto produjo una masiva serie de quejas e hizo que los beneficiarios lo percibieron como un problema de corrupción y se tradujera en acusaciones, amenazas y agresiones a los promotores y en una demanda masiva de apoyo ante los directores de desarrollo social, quienes después de hablar con el personal de la delegación, ayudaron a los adultos mayores a solicitar ante las pensionarias las Constancias de no Jubilación.

Finalmente, cabe destacar que el Enlace de Seguimiento Operativo y el personal de campo mantienen una constante comunicación entre ellos, a través del teléfono y de aplicaciones de mensajería telefónica. A través de estos medios de comunicación se procura resolver cualquier problema operativo que surja antes, durante y después de la instalación de las mesas de atención. Asimismo, estos medios sirven para que el Enlace de Seguimiento Operativo solicite la actualización constante del sistema ARGOS al personal de campo (p. ej. bitácoras) y evalúe continuamente su desempeño. Cuando se observa que algún responsable de atención en ventanilla o un promotor está bajando su productividad, como castigo, se le cambia de zona.

En general las mesas de atención cuentan con los recursos materiales necesarios, sin embargo, la cantidad de personal es insuficiente, de hecho, para poder realizar todos los operativos de pago cada bimestre es necesario que el jefe de sector y el responsable de atención a mesa se encuentren en diferentes localidades con el fin de poder atender a todos los beneficiarios del estado. Asimismo, aunque todos los jefes de zona tienen vehículos no siempre es posible utilizarlos debido a que los vales de gasolina son insuficientes para realizar todos los recorridos cada bimestre. En cuanto a la infraestructura, debido a que depende de los gobiernos municipales, ésta varía en cada una de las sedes, aunque por lo regular se cuenta con lo mínimo indispensable: un lugar cubierto, mesas, sillas y equipo de sonido.

En tiempo de atención en las mesas varía de acuerdo al servicio y a la cantidad de beneficiarios que lo solicitan. En términos generales, los operativos de mesas de atención inician a las 9:00 a.m. y terminan a las 14:00 p.m., así el tiempo de espera de los adultos mayores varía dependiendo de la hora en que llegan. Es importante destacar que en las comunidades rurales los beneficiarios suelen llegar desde las 7:00 a.m., sin importar la letra inicial de su apellido, lo que significa que aquellos cuyo apellido pertenece a las últimas letras del abecedario son los que esperan más para recibir su apoyo.

A pesar de lo anterior, los operativos de mesas de atención logran prestar todos los servicios requeridos por los beneficiarios.

Los sistemas de información involucrados en los operativos tanto en la planeación y programación de los operativos (ARGOS) como para incorporar a los beneficiarios, operan de forma regular y, aunque llegan a suspenderse por mantenimiento o por alguna falla, esto no impacta de forma sustantiva a las mesas de atención.

Asimismo, estos sistemas permiten a la DGAGP mantener un estrecho monitoreo de la programación y realización de las mesas de atención y de la productividad de los promotores involucrados; en este punto es necesario mencionar que no sólo los promotores son los que participan activamente en las mesas de atención sino también los jefes de zona y responsables de atención de mesa, sin embargo, el sistema ARGOS únicamente permite programar actividades para los promotores. Asimismo, este sistema permite al Enlace de Seguimiento Operativo y a los jefes de zona dar seguimiento a los responsables de atención en mesa y promotores.

Como se mencionó previamente, la coordinación con los Ayuntamientos suele ser positiva, de ellos depende contar con la infraestructura y el equipamiento básico para instalar las mesas de atención y realizar el operativo; sin embargo, llegan a presentarse dificultades en municipios gobernados por un partido político diferente al gobierno estatal, pero a pesar de esto no se dejan de instalar las mesas y de prestar los servicios.

Asimismo, cabe destacar que actualmente la cooperación por parte de todos los ayuntamientos, sin importar el partido político, es más difícil de obtener debido a que en el mes de diciembre hay cambio de administración municipal, por lo que los funcionarios públicos buscan ya no erogar ningún recurso y así cerrar el ejercicio presupuestal.

La coordinación con BANSEFI es efectiva y suelen tomar en cuenta las observaciones realizadas por la delegación en cuenta, lo que permite mejorar de forma consistente la atención a los adultos mayores durante la entrega de apoyos.

Los procesos y actividades que componen el macroproceso de atención en mesas son pertinentes y se procura realizar en las mejores condiciones posibles de cada localidad, para ofrecer la mejor atención posible a los adultos mayores. Sin embargo, a pesar del esfuerzo por acercar las mesas de atención a las comunidades más alejadas, para algunos adultos mayores asistir a las mesas de atención implica pagar transporte público y traslados de hasta 30 minutos.

Como se puede esperar, los beneficiarios del programa tienen una opinión muy positiva del mismo, ya que el apoyo significa un incremento de sus ingresos. Sin embargo, también existen algunos adultos mayores a quienes se les dificulta comprender que el apoyo, aunque es mensual, se paga bimestralmente, por lo que llegan a exigir el doble del apoyo y acusar a los promotores y pagadores de que les roban su dinero. Una situación similar ocurrió cuando se

hizo la confronta del padrón con las pensionarias y se suspendieron los apoyos a más de diez mil beneficiarios en el Estado de México, esto provocó que los adultos mayores acusaran de ladrones a los promotores.

### **Operación a través de ventanillas de atención**

Las ventanillas visitadas en el Estado de México operan conforme a lo establecido y cada uno de los módulos es atendido por uno o dos promotores, dependiendo de la demanda. En términos generales los tiempos de atención son adecuados conforme a cada uno de los trámites que los adultos mayores tienen que realizar. Por ejemplo, un proceso de incorporación lleva entre 25 y 35 minutos, debido a lo extenso del Cuestionario Único de Información Socioeconómica y al Cuestionario Complementario (estos tiempos varían si los adultos mayores van en pareja o acompañados por un familiar más joven) mientras que la comprobación de la supervivencia tarda un minuto o menos.

Ahora, uno de los problemas a los que se enfrentan las ventanillas es que las sedes en donde se ubican no siempre se encuentran en las condiciones óptimas. Por ejemplo, en la Ventanilla de Urawa que formó parte de la investigación de campo de esta evaluación, el local tenía una fuga de gas y los propios promotores tenían que realizar la limpieza y adquirir los insumos para ello; sin embargo, a pesar de esto, los mismos promotores consideraban que estaban en mejores condiciones que en la ubicación anterior, que era una bodega en un mercado cercano. Estos problemas se deben a que los gobiernos municipales, que son los responsables en el estado de proporcionar el local junto con los servicios básicos, no siempre cuentan con los recursos o tienen la disposición de proporcionar las mejores instalaciones que faciliten el acceso y la atención de los adultos mayores. Lo anterior, de acuerdo a las entrevistas realizadas.

## Ilustración 8.2. ventanilla de Atención Urawa



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Otro problema que se comentó fue que la programación y distribución de insumos para la operación de ventanillas no siempre son acordes a la población atendida, especialmente en aquellas ventanillas que son de alta demanda. Esto lleva a que los promotores realicen compras extraordinarias con sus propios recursos para atender a los beneficiarios (p. ej. compra de paquetes de hojas).

También, se identificó que la mayoría de los promotores no recibieron ninguna capacitación para la atención en las ventanillas, lo que significa que aprendieron operando los sistemas y atendiendo a los adultos mayores en el día a día; lo cual genera ciertos retrasos cada vez que se incorpora un nuevo promotor, esto puede traducirse en una atención deficiente hacia los adultos mayores y en la incapacidad de responder adecuadamente frente a situaciones de emergencia. Por ejemplo, en la ventanilla de Urawa falleció un adulto mayor de un paro respiratorio y los promotores no pudieron hacer nada para ayudarlo debido a que ni tenían conocimientos de primeros auxilios ni un protocolo de atención de emergencias.

Sin embargo, tal vez el problema más importante que afecta la operación en ventanillas es el retraso en el pago de los promotores, esto, como ya se mencionó, implica una alta rotación del personal, pero además ha incentivado la corrupción en las ventanillas. En el estado de México, se detectaron y denunciaron casos en los que los promotores incorporaron beneficiarios inexistentes, utilizando y alterando los documentos de otros beneficiarios, con el fin de quedarse con las tarjetas y así cobrar el apoyo.

Asimismo, es importante mencionar que durante las entrevistas con los jefes de zona y promotores se mencionaron diversos problemas que afectan a los beneficiarios, los cuales a pesar de que no son operativos, sí afectan la percepción y los resultados del programa. Es común que los promotores de ventanilla, Gestores Voluntarios y jefes de zona atiendan a adultos mayores que tienen dificultades para manejar adecuadamente su tarjeta bancaria, ya

sea porque se les complica recordar el NIP, porque revisan constantemente su saldo, lo que termina haciendo que el apoyo recibido sea menor por el cobro de comisiones o que los familiares se aprovechen de ellos retirando dinero del cajero sin su autorización. Otro problema común del que se quejan los adultos mayores, es la falta de atención en los bancos. A estos problemas, se le suma que en algunas zonas urbanas se han detectado personas que se hacen pasar por Gestores Voluntarios solicitando a los beneficiarios sus tarjetas y NIP, fenómeno que la Delegación enfrenta entregando identificaciones a todos los gestores y Facilitadores voluntarios y comunicando a todos los beneficiarios quién es su Gestor Voluntario.

Como se mencionó previamente, la operación en las ventanillas de atención sigue el proceso y los tiempos establecidos. Sin embargo, tiene problemas en la provisión de insumos, capacitación de los promotores e infraestructura. Aunado a esto los retrasos en los pagos, provoca una alta rotación laboral. Todo esto termina disminuyendo la calidad del servicio.

La atención en ventanillas no sólo provee de todos los servicios necesarios para la incorporación y atención de los adultos mayores, sino que permite hacer más eficiente la operación del programa y que los beneficiarios obtengan de forma más rápida el acceso al apoyo.

El sistema de información permite a las oficinas centrales mantener una base actualizada de beneficiarios, así como también permite a los promotores conocer el estatus que guarda cada beneficiario y así resolver sus preguntas de forma inmediata o hacer los trámites correspondientes para asegurar que obtengan el apoyo en el menor tiempo posible.

Como se mencionó, la coordinación con los gobiernos municipales aún se puede mejorar, particularmente en lo que se refiere a la provisión de mejores instalaciones y servicios. En cuanto a la coordinación con los proveedores de servicios, no se mencionó ningún problema relevante con ellos, ya que su atención suele ser rápida y efectiva.

El mayor problema de coordinación se da entre el agente externo a cargo de la contratación del personal de ventanilla y las oficinas centrales de la SEDESOL, pues podría deberse a una falta de coordinación efectiva que pudiese retrasar la transferencia de los recursos, lo que a su vez pudiese explicar el retraso en los pagos de los promotores de ventanilla. Asimismo, la coordinación con los Bancos no es suficiente, ya que no existe personal capacitado y sensibilizado en la atención de los adultos mayores.

Como se mencionó previamente, la atención a través de las ventanillas es bastante eficiente, produce todos los servicios necesarios para la atención de los adultos mayores y facilita que estos tengan un acceso más rápido al apoyo, y a pesar de que las condiciones no siempre son las óptimas, el servicio se puede seguir prestando.

Sin embargo, en cuanto a la bancarización, parece ser que ésta no es pertinente para todos los beneficiarios por las dificultades y problemas que les implica manejar una tarjeta de débito y el cajero automático.

En términos generales la opinión de los beneficiarios sobre la atención en ventanillas es positiva. Sin embargo, en cuanto a la bancarización, las opiniones varían de acuerdo a la cantidad de servicios bancarios que el beneficiario tenga en su localidad; así, en localidades en donde sólo hay un cajero y que aún tienen un considerable porcentaje de población rural, los beneficiarios suelen preferir el pago en efectivo, mientras que los beneficiarios de las localidades altamente urbanizadas tienen una mejor aceptación del servicio bancario.

#### **8.1.3.2. Macroproceso 2: Formación de la red social**

En el Estado de México, el proceso para seleccionar a los Gestores Voluntarios inicia con una detección previa por parte de los jefes de zona para identificar personas que cuentan con un perfil adecuado para apoyar a los adultos mayores. En principio esta identificación se centra en los acompañantes de los adultos mayores u otras personas que ya realizan trabajo voluntario con ellos; posteriormente se les hace una entrevista informal para evaluar sus conocimientos, experiencia previa y motivaciones para trabajar con los adultos mayores y se les pregunta si desean convertirse en Gestores Voluntarios, en caso de que la respuesta sea afirmativa, se les explica que es necesario realizar una Asamblea con los beneficiarios y se les solicita que apoyen en la convocatoria para dicha Asamblea, esto con el fin de evaluar qué tan conocidos son por la comunidad de adultos mayores que vive en su localidad.

Durante la Asamblea, y después de asegurarse de cumplir los requisitos de quórum, el jefe de zona presenta al candidato y llama a los beneficiarios a votar, como cabe esperar el candidato que es más conocido por los beneficiarios suele obtener los votos necesarios para que se convierta en Gestor Voluntario electo.

En este punto cabe destacar, que este proceso de identificación, evaluación y elección de los Gestores Voluntarios no es algo que se realice rápidamente, usualmente los jefes de zona se tardan entre dos y tres meses en llevarlo a cabo.

Conforme a los manuales de operación de la red social, una vez elegidos los gestores sociales estos son registrados y programados para que participen en el primer módulo de capacitación y así se puedan convertir en Gestores Voluntarios formalizados y tengan el derecho a recibir su apoyo económico.

A partir de este año el esquema de capacitación de los Gestores Voluntarios se modificó y pasó de ser un proceso de 10 módulos que se cursaban en tres años a ser un proceso de 4 módulos que se pueden cursar en menos de ocho meses. Es importante mencionar que los jefes de zona y los Responsables de Atención de Mesa, perciben estos cambios como positivos, ya que la capacitación se centra más en desarrollar las capacidades prácticas de los Gestores Voluntarios. Asimismo, es importante mencionar que los cinco días efectivos que los Gestores Voluntarios se encuentran fuera de casa, suele convertirse en un obstáculo para formalizarlos, debido a que la mayoría de los Gestores Voluntarios son mujeres que tienen diversas responsabilidades en el hogar o realizan otro tipo de actividades económicas, por lo cual, para

participar en los talleres de capacitación, tienen que buscar un familiar o conocido que los sustituya durante su ausencia; ahora, a pesar de esto la percepción de los Gestores Voluntarios que acuden a los talleres de capacitación es muy buena, ya que les permite alejarse de las preocupaciones diarias, adquirir nuevos conocimientos, intercambiar experiencias y formar nuevas amistades.

### **Ilustración 8.3. Taller de capacitación Módulos I y II**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Como se mencionó previamente, en el Estado de México es común que los Gestores Voluntarios apoyen en los operativos de pago de las mesas de atención o en los operativos de incorporación de las ventanillas móviles. El hecho de que realicen esta actividad es prácticamente indispensable, de lo contrario, estos operativos serían casi imposibles de realizar únicamente con el equipo de SEDESOL.

La segunda actividad relevante que realizan los Gestores Voluntarios son los grupos de crecimiento. Como cabría esperar, la organización, temas y frecuencia con que se realizan estos grupos varía de localidad en localidad.

En principio, formar una fuerte red social en las localidades rurales suele ser un poco más difícil, debido a las condiciones económicas de la población, el clima de inseguridad, las distancias y las actividades que cada miembro de la familia tiene que realizar; así en estas localidades suele ser más difícil formalizar a los Gestores Voluntarios y mantenerlos en el tiempo, esto a su vez, dificulta la realización de los grupos de crecimiento de forma regular; sin embargo, a pesar de ello los Gestores Voluntarios suelen realizar, por lo menos, una sesión mensual de sus grupos de crecimiento.

En cambio, en las zonas urbanas, aunque existen condiciones socio-económicas complejas, suele ser un poco más fácil formalizar a los Gestores Voluntarios y mantenerlos durante largos

periodos de tiempo. En estas zonas, la estrategia seguida por los Gestores Voluntarios es generar una red de beneficiarios que va creciendo paulatinamente, para esto, el Gestor Voluntario primero identifica a los adultos mayores alrededor de su casa y a partir de ahí va ampliando su zona de influencia, mientras ocurre esto el Gestor Voluntario forma una red telefónica que le permite estar en contacto con los adultos mayores y definir los mecanismos de comunicación que se utilizarán (mensajes, llamadas telefónicas, pega de carteles en la casa del gestor voluntario o en el kiosko local) todo esto con el fin de mantenerlos informados de las fechas y actividades que se realizarán. En estas zonas los grupos de crecimiento se suelen realizar dos veces al mes, en estas sesiones los gestores realizan diversas actividades, llevan médicos para que platiquen sobre temas de salud, consiguen que los ayuntamientos los apoyen con algún tipo de clase o realizan algunos ejercicios psicomotrices o de reflexión.

Todas estas acciones suelen ser apoyadas por los jefes de zona, quienes no sólo procuran estar en comunicación constante con los Gestores Voluntarios para resolver cualquier pregunta o dificultad que se les presente en sus actividades sino también los observan continuamente a través de las visitas de acompañamiento que realizan periódicamente.

**Cuadro 8.2. Buena práctica: La red social en el municipio de Nezahualcóyotl**

En el municipio de Nezahualcoyotl, la red social parece ser particularmente efectiva. En este municipio, el jefe de zona, procura reunirse continuamente con los Gestores Voluntarios (una vez a la semana) y realizar una reunión mensual con todos sus Gestores Voluntarios. En estas reuniones el jefe de zona procura realizar actividades que fortalezcan el trabajo en equipo entre los Gestores Voluntarios, desarrollen sus capacidades de facilitación y gestión, se resuelvan dudas y se planifiquen las acciones que llevarán a cabo durante el próximo mes. Además de estas reuniones el jefe de zona mantiene una comunicación constante con los Gestores Voluntarios ya sea vía telefónica o mediante los servicios de mensajería telefónica.

Asimismo, cada mes el jefe de zona realiza una visita de acompañamiento a los Gestores Voluntarios, lo cual le permite observar y ofrecer recomendaciones para mejorar la calidad de las actividades.

Lo anterior permite que los Gestores Voluntarios generen una identidad colectiva, estén más dispuestos a cooperar y se comprometan más con los adultos mayores; esto último no sólo se debe a las competencias que van desarrollando con el tiempo sino también a que la presentación de las acciones ante todos los Gestores Voluntarios funciona como un mecanismo de escrutinio público y rendición de cuentas que los obliga a mantener un nivel socialmente aceptable de desempeño.

Este nivel socialmente aceptable de desempeño generalmente implica que los Gestores Voluntarios procuran estar en comunicación constante con los adultos mayores de su zona de influencia, identificar y promover la incorporación de nuevos beneficiarios, realizar dos sesiones mensuales de grupos de crecimiento, gestionar apoyos o

actividades con las autoridades municipales para los beneficiarios (p. clases de cocina, pláticas de salud), y solicitar y apoyar los operativos realizados por las ventanillas móviles.

La percepción de los beneficiarios sobre la red social varía de forma sensible no sólo entre localidades sino también al interior de las mismas. Algunos beneficiarios ni siquiera son capaces de ubicar quién es su gestor social, por el contrario, otros no sólo los ubican sino también identifican a los promotores, responsables de atención y jefes de zona; igualmente, algunos adultos mayores tampoco conocen la existencia de los grupos de crecimiento o, simplemente, no asisten a las reuniones; en cambio, otros no sólo son participantes regulares sino, incluso, promotores de que se desarrollen más sesiones durante el mes. Estas percepciones tan contrastantes se registran tanto en localidades urbanas como rurales y esto no sólo se debe a las capacidades de cada gestor o al liderazgo de los jefes de zona sino también a las condiciones territoriales (p. ej. distancias, medios de transporte), socio-económicas, de salud y familiares de los beneficiarios.

Ahora, la formación de la red social también tiene importantes efectos sobre los Gestores Voluntarios. En primer lugar, se da un efecto de empoderamiento, las personas que se convierten en Gestores Voluntarios fortalecen su auto-confianza, desarrollan habilidades de comunicación, gestión de recursos y liderazgo. De ahí, que en cada nuevo proceso electoral municipal algunos Gestores Voluntarios se promuevan como candidatos para un puesto de elección popular y, en la mayoría de las ocasiones, lo logren. Ahora, este empoderamiento, aunque tiene efectos positivos para los beneficiarios también suele traducirse, en los gestores con mayor tiempo de participar en el programa, en una visión clientelar de los beneficiarios, esto se evidencia a través de dos prácticas; la primera es un creciente número de facilitadores voluntarios que dependen del Gestor Voluntario, quienes son los que atienden directamente las demandas de los beneficiarios y se mantienen trabajando con la expectativa de convertirse en Gestores Voluntarios en el futuro, como cabe esperar esto se traduce en un alejamiento del Gestor Voluntario hacia los adultos mayores; la segunda, es la obstaculización para la incorporación y el trabajo de nuevos Gestores Voluntarios, cuando éstos no surgen de los promotores voluntarios que ya trabajan con el gestor social.

El mantenimiento, formación y control de la red social se realiza en los tiempos esperados, si bien el personal de la Delegación es escaso para las actividades operativas, es suficiente para realizar las actividades de formación, coordinación y seguimiento de los Gestores Voluntarios. En cuanto a los recursos financieros, en este macroproceso se necesitan fundamentalmente para la capacitación y el apoyo a los Gestores Voluntarios y muestran ser suficientes.

El primer “subproducto” del macroproceso son los propios Gestores Voluntarios, los cuales, después de una adecuada selección y capacitación muestran, en general, tener las capacidades necesarias para realizar las tareas que se les encomiendan. Así, el producto principal de la red social son las actividades que realizan los Gestores Voluntarios, las cuáles, como se mencionó previamente, son, principalmente, el apoyo a los operativos y la realización

de grupos de crecimiento; estas dos actividades se realizan de forma adecuada, gracias a la capacitación recibida por los Gestores Voluntarios y al trabajo de seguimiento que hacen los jefes de zona, responsables de atención en mesa y promotores.

Por lo que respecta al macroproceso de mantenimiento, formación y control de la red social, se utilizan dos sistemas de información el MOSERED y la plataforma Web del gestor social, en ambos casos, los sistemas funcionan sin ningún problema relevante y sirven para que la DGAGP realice el registro y monitoreo de las actividades que realizan los Gestores Voluntarios a nivel nacional. Sin embargo, al parecer, estos sistemas son poco utilizados a nivel operativo por parte del jefe de zona y demás figuras, ya que la información por ellos proporcionada es insuficiente y el seguimiento de los Gestores Voluntarios se hace de forma presencial y personalizada.

En este macroproceso, la interacción entre la DGAGP y las Delegaciones está claramente definida y ocurre, principalmente, en el proceso de registro, capacitación y formalización de los Gestores Voluntarios, actividades que se llevan a cabo sin ningún contratiempo relevante. La efectividad en la coordinación entre jefes de zona y Gestores Voluntarios, depende en buena medida del liderazgo de los primeros, aunque factores como la distancia y el compromiso de los gestores también influyen de forma muy importante; debido a lo anterior la coordinación entre estos dos actores es muy variable, en algunas localidades existe una clara colaboración entre ellos, sin embargo en otras localidades se registran dificultades para identificar a los Gestores Voluntarios y colaborar con ellos.

A pesar de que el proceso de selección no sigue literalmente lo establecido por la Guía Operativa, la forma en que se realiza por los jefes de zona es pertinente y se adecúa a las condiciones contextuales, lo que les permite promover a los mejores candidatos en la mayoría de las localidades.

En cuanto a la capacitación de los Gestores Voluntarios, la reducción de módulos hecha por la DGAGP para este año resulta ser mucho más pertinente y adecuada para que los gestores desarrollen las capacidades que son necesarias para apoyar la operación del programa y las necesidades de los adultos mayores.

El macroproceso tiene tanto una importancia táctica fundamental como estratégica. Tácticamente la existencia de los Gestores Voluntarios hace factible la instalación de las mesas de atención y los operativos de pago, sin su participación sería necesario incrementar de forma sustantiva el personal operativo de la delegación con el fin de poder organizar a los beneficiarios durante dichos operativos. Asimismo, su importancia estratégica estriba en que es el principal macroproceso que puede incidir directamente en la reducción del deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores, en el Estado de México esto ocurre a través de los grupos de crecimiento.

En principio, como usuarios, los jefes de zona, responsables de atención en mesa y promotores, reconocen la importante labor que realizan los gestores y promotores voluntarios durante los operativos de pago y en la formación de Grupos de Crecimiento.

En cuanto a la percepción de los beneficiarios sobre la red social, como se mencionó previamente, ésta varía de forma sensible no sólo entre localidades sino también al interior de las mismas. Algunos beneficiarios ni siquiera son capaces de ubicar quién es su gestor social, por el contrario, otros no sólo los ubican sino también identifican a los promotores, responsables de atención y jefes de zona; igualmente, algunos adultos mayores tampoco conocen la existencia de los grupos de crecimiento o, simplemente, no asisten a las reuniones, en cambio, otros no sólo son participantes regulares sino, incluso, promotores de que se desarrollen más sesiones durante el mes. Estas percepciones tan contrastantes se registran tanto en localidades urbanas como rurales y esto no sólo se debe a las capacidades de cada gestor o al liderazgo de los jefes de zona sino también a las condiciones territoriales (p. ej. distancias, medios de transporte), socio-económicas, de salud y familiares de los beneficiarios.

#### **8.1.3.3. Macroproceso 3. Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día**

Aunque el Estado de México es la tercera entidad con más Casas de Día apoyadas, un total de 6 casas, sigue encontrándose muy por debajo de las 21 Casas de Día apoyadas por Nayarit. A consideración de los funcionarios de la Delegación, esta diferencia se debe principalmente a dos factores, primero a que no todos los gobiernos municipales tienen una casa de día y, para aquellos que sí cuentan con una, el monto del apoyo les parece menor; ésta última percepción se debe a que en esta entidad, cada año, todos los municipios reciben al menos un millón de pesos a través del Programa de Empleo Temporal, el cual les permite realizar más actividades con sus comunidades y que son más vistosas, en cambio, la rehabilitación de las Casas de Día no es tan visible públicamente y el proceso de solicitud, aprobación, comprobación y seguimiento les parece demasiado engorroso para el monto tan pequeño. Esta última situación se repite con las Casas de Día mantenidas por las organizaciones de la sociedad civil, quienes, a pesar de tener proyectos ya preparados, al enterarse del monto y de las condiciones deciden no solicitar el apoyo. Por lo tanto, dado que son pocas las solicitudes y no se requiere personal ni recursos adicionales para procesarlas, se puede considerar que los recursos son suficientes para la operación del proceso.

Sin embargo, a pesar de estas condiciones, el hecho de que la Delegación haya logrado apoyar a 6 Casas de Día, se debe al trabajo de coordinación que ha realizado el propio Delegado con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) con quienes acordó que para las Casas de Día apoyadas el gobierno estatal también las apoyaría con la misma cantidad, es decir, en el mismo año la casa de día recibiría 240 mil pesos; esto junto con presidentes municipales que vieron el potencial del apoyo para rehabilitar sus Casas de Día (p. ej. construcción de baños) o mejorar su mobiliario permitió que estos seis proyectos se realizaran con éxito.

En cuanto a la rehabilitación de las Casas de Día, aunque el proceso es pertinente para alcanzar el producto esperado (mejorar las condiciones de las Casas de Día) y, así, mejorar la salud (emocional) de los adultos mayores, en el Estado de México, el monto del apoyo parece ser insuficiente para incentivar a que los gobiernos municipales u organizaciones sociales asuman los costos de solicitar el apoyo; lo que parece implicar, que debido a las condiciones económicas, el apoyo es insuficiente.

#### **8.1.3.4. Macroproceso 4. Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales**

En el Estado de México la organización de las ferias sigue el proceso establecido en el manual operativo correspondiente y en promedio se realizan entre 6 y 8 mensualmente. Una vez que se definen y programan las localidades donde se realizarán las Ferias, el Enlace de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional se lo comunica a los jefes de zona con el fin de que estos inicien las negociaciones con los directores de desarrollo social municipal para que apoyen con la logística del evento; asimismo el Comité Interinstitucional conformado por las instituciones participantes en las ferias determina quiénes y con qué servicios participarán, una vez definido esto el enlace envía el oficio correspondiente para solicitar formalmente el apoyo del municipio e invitarlo a participar en la Feria.

Posteriormente, un par de días antes de que se lleve a cabo la FASI, el Enlace de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional realiza la pre-gira en las sedes con el fin de asegurarse que la ubicación, los recursos y la logística esté lista para la realización del evento.

**Ilustración 8.4. Feria de apoyo y servicios institucionales en Ixtlahuaca**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Organizar estas ferias, requiere un amplio esfuerzo de coordinación entre la Delegación, el gobierno estatal y los gobiernos municipales. Como se puede observar, en términos generales esta coordinación es exitosa, ya que permite realizar varias ferias mensuales.

En el Estado de México, las instituciones y programas que suelen participar son el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), el Registro Civil, el Programa Jefas de Familia, el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS) y la Escuela de Artes y Oficios (EDAYO); siendo estos dos últimos los módulos que más personas atraen, debido a que son los que ofrecen servicios directos a los beneficiarios (exámenes de salud, vacunación y cortes de cabello); asimismo, en algunas ocasiones se realizan eventos artísticos de grupos locales.

En el caso de las ferias, el principal recurso por parte de la SEDESOL es el presupuesto necesario para comprar los *boxlunch* para cada uno de los beneficiarios, recurso que siempre es suficiente. En cuanto a los recursos para la logística del evento estos dependen del gobierno municipal; y para cada uno de los módulos, el personal y los recursos que necesitan dependen de las entidades participantes, por lo que su suficiencia puede variar drásticamente de feria en feria.

Cada vez que se realiza un operativo de pago en conjunto con una feria, siempre hay un evento protocolario de apertura; este evento se divide en cuatro etapas: bienvenida por parte del Presidente Municipal, presentación de los módulos por parte del Enlace de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional, entrega simbólica de tres apoyos por parte de la Coordinadora de Programas y clausura del evento. Una vez terminado lo anterior, se distribuyen los *boxlunch* para cada uno de los beneficiarios y da inicio el operativo de pago y la prestación de servicios en los módulos.

El principal producto de la feria es mostrar la variedad de servicios que ofrecen las diversas instituciones; ahora, como se puede observar, la mayoría de estos servicios son puramente informativos ya que para obtenerlos las personas tienen que llevar documentación que no portan en esos momentos (p. ej. Registro Civil o PROSPERA) o que las instituciones no pueden proveerlos en ese momento (p. ej. LICONSA). La excepción a esto son los servicios de detección, consulta y vacunación ofrecidos por el ISEM y los servicios de corte de cabello ofrecidos por el EDAYO.

A pesar de que las ferias tienen el propósito de acercar servicios a los cuales los beneficiarios no siempre tienen acceso, el hecho de que muchos de ellos sean puramente informativos hace que no sean interesantes para la mayoría de los beneficiarios. Esto, aunado a que las ferias se realizan junto con los operativos de pago, hace que los beneficiarios y acompañantes estén poco dispuestos a acercarse a los módulos, ya que su preocupación principal es obtener su apoyo.

En la Feria de Apoyos y Servicios Institucionales que se observó en el municipio de Ixtlahuaca, se esperaba la asistencia de 850 beneficiarios más sus acompañantes, es decir, se estimaba que asistirían aproximadamente 1,500 personas. En esta feria se instalaron módulos de

LICONSA (informativo), INEA (Informativo), Multiópticos (módulo oftalmológico), ISEM (consulta médica), CEMYBS (informativo), CODHEM, Registro Civil y PROSPERA.

La Feria inició aproximadamente a las 10:20 a.m., hora en que dio inicio el acto protocolario de apertura el cual duró más de 40 minutos; varios de los mensajes tuvieron tintes políticos enfatizando el beneficio que se daba a los adultos mayores y no con un enfoque de derechos humanos en el que pudiera decirse que los apoyos otorgados son un derecho al que acceden al cumplir los criterios de selección.

Así, a las 11:00 a.m., daría inicio el operativo de pago. Los gestores y facilitadores voluntarios empezaron a separar a las personas por comunidad y tratar de organizarlos por apellido; sin embargo, por la cantidad de gente, el operativo empezó a salirse fuera de control, los beneficiarios y sus acompañantes no sabían en dónde y cómo formarse, para una misma comunidad había varias filas. Una hora después, la mayoría de los beneficiarios y sus acompañantes aún seguían formados y parados, sin tener en claro cuándo iban a pasar ni el orden en que lo harían, los adultos mayores ya estaban muy cansados y los acompañantes molestos. Los *boxlunches* no se habían entregado, se había decidido que se entregarían conforme cada uno de los beneficiarios recibieran su pago, así la mayoría los adultos mayores después de recibirlos se iban a sus casas directamente.

Como cabría esperar, bajo estas condiciones, los módulos estaban desiertos, el único módulo al que la gente llegaba a acudir era al del ISEM, en el cual se estaban realizando detecciones, consultas y vacunaciones.

#### **8.1.4. Conclusiones del caso**

Como podemos observar a nivel organizacional, el PPAM a nivel de la delegación estatal se enfrenta a dos problemas importantes: a la alta rotación de los funcionarios públicos y a la precariedad laboral en que se encuentran estos mismos funcionarios. Sin embargo, el impacto de estos dos problemas sobre la implementación del PPAM es moderado debido al alto grado de formalización que existe en los procesos, particularmente en lo que se ha denominado en esta investigación como macroproceso 1

La entrega de los apoyos económicos, macroproceso 1, es el principal componente del PPAM. Este macroproceso se caracteriza por estar altamente formalizado a través de manuales de operativos y de sistemas de información, lo que permite que el PPAM se implemente de forma regular, sistemática y similar en todo el estado. Sin embargo, a pesar de esto, la entrega de apoyos en las mesas de atención presenta algunas oportunidades de mejora en sus diferentes procesos. Para los procesos de planeación, programación y seguimiento conviene actualizar el sistema ARGOS, para que los Jefes de Zona y los Responsables de Atención en Ventanilla puedan programar actividades y tareas que hasta ahora únicamente corresponden a los Promotores, con esto la Delegación y la DGAGP tendrá información más veraz sobre las actividades que realizan cada una de las figuras operativas, lo que le permitirá estimar de forma más realista la capacidad operativa de cada delegación. Para la organización de las mesas de

atención, y considerando que los recursos destinados para la compra de combustible son insuficientes, conviene proveer al personal operativo de vehículos de cuatro cilindros, los cuales consumen menos combustible que los actuales de seis u ocho cilindros, cabe destacar que esto es posible debido a que a pesar de que el estado de México es una entidad grande territorialmente, la mayoría de sus localidades se encuentran conectadas por vías de comunicación en buen estado. En cuanto a la convocatoria, es necesario mejorar la comunicación con los beneficiarios para que durante los operativos de pago procuren llegar de forma escalonada de acuerdo a su localidad y apellido, con el fin de que se reduzca su tiempo de espera y así poder brindarles una mejor atención. En la operación de las mesas de atención es necesario que la DGAGP elabore un protocolo de apertura y bienvenida para las mesas de atención, con el fin de asegurar una comunicación precisa, imparcial, directa e institucional del programa.

En el caso de las ventanillas de atención, es necesario promover que la delegación se asegure que los locales en donde se establecen las ventanillas cuenten con las condiciones adecuadas para prestar el servicio, es decir, tienen que procurar que los locales sean de fácil acceso para los adultos mayores, existan señalamientos que indiquen claramente su ubicación, que los gobiernos municipales se comprometan en proveer los servicios básicos (agua, luz, baños, limpieza) y que se cumplan las normas mínimas de seguridad. Asimismo, para evitar los retrasos en los pagos de los promotores de ventanilla y, en consecuencia, su alta rotación y falta de compromiso institucional es necesario que la SEDESOL valore otro esquema de contratación del personal en ventanilla que evite el retraso en sus pago. Asimismo, para asegurar la calidad en la atención es necesario asegurar que los promotores de ventanilla sean capacitados en tres áreas: (1) conocimiento y operación de los procedimientos y sistemas para la incorporación y atención de los adultos mayores, (2) sensibilización en el trato que los adultos mayores requieren y (3) primeros auxilios y manejo de emergencias médicas, de hecho, para este último punto se podría elaborar un protocolo. En cuanto a la programación de insumos de cada ventanilla, es conveniente revisar los criterios que se utilizan para programarlos y dar seguimiento a su utilización, con el fin de asegurar una distribución más adecuada a las condiciones operativas y de demanda de cada ventanilla. Finalmente, se observa como necesario que cada vez que se incorpore un adulto mayor o se le entregue una tarjeta de débito, el promotor le explique claramente cómo debe usarla y los cuidados que debe de tener con ella, esto debe ser acompañado por trípticos o guías para que le faciliten al adulto mayor el cobro de su pensión y el manejo de la tarjeta.

En el estado de México, la formación y mantenimiento de la Red Social (macroproceso 2), aunque presenta algunas diferencia entre las localidades urbanas y rurales, se caracteriza por un fuerte liderazgo de las figuras operativas (particularmente de los jefes de zona), quienes mantienen una constante comunicación con los Gestores Voluntarios que les corresponden, lo que hace que la mayoría de los Gestores Voluntarios no sólo apoyen en los operativos de pago sino también realicen de forma periódica grupos de crecimiento y procuren efectuar gestiones con otras autoridades para obtener apoyos adicionales para los beneficiarios. Sin embargo, a pesar de esto, la operación de la Red Social puede mejorar, en primer lugar es necesario mejorar el Portal Web de la Red Social, ya que este no ofrece información suficiente para

asegurar un adecuado seguimiento de las acciones, en segundo lugar es necesario establecer claramente cuales son las obligaciones mínimas que un Gestor Voluntario debe cumplir no sólo para recibir el apoyo económico sino también para mantenerse como gestor social dentro del programa, esto con el fin de asegurar un desempeño más homogéneo por parte de todos los gestores sociales y facilitar su apoyo y seguimiento por parte de las figuras operativas.

En lo que respecta a las Casas de Día, aunque se logró una coordinación efectiva con la SEDESEM y el DIFEM para ofrecer apoyos conjuntos a los municipios, las organizaciones beneficiarias potenciales siguen considerando que el apoyo es muy reducido, considerando los costos de gestión que este implica; frente a esto, y a pesar de la difusión y negociación que la delegación ha hecho con los beneficiarios potenciales, resulta difícil incrementar el número de Casas de Día beneficiadas; así, probablemente, la única opción para aumentar este número sea a través del incremento del apoyo.

La Delegación de la SEDESOL en el Estado de México hace un importante esfuerzo para realizar de forma continua las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales; este esfuerzo se ha logrado gracias al trabajo de vinculación y coordinación que se ha realizado con otras instituciones y dependencias del Gobierno del Estado, lo cual se ve reflejado en un Consejo Interinstitucional que se reúne periódicamente para alcanzar acuerdos. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, al parecer, las Ferias tienen un alto costo (en horas hombre para los equipos de las otras dependencias, traslado y *box-lunch*) y una reducida efectividad, esto se debe a que al unirlas a grandes operativos de pago la logística de estos se complica y los tiempos de espera de los beneficiarios se incrementa, lo que reduce la probabilidad de que acudan a los diversos módulos. Asimismo, el hecho de que la mayoría de los módulos de las otras instituciones únicamente ofrezcan información, reduce el interés por parte de los beneficiarios.

En cuanto a la integración de los diferentes macroprocesos, es evidente que esta es diferenciada. La mayor integración la podemos observar entre la entrega de apoyos (macroproceso 1) y la Red Social (macroproceso 2), la cual se da no sólo cuando los Gestores Voluntarios apoyan los operativos de pago sino también cuando los gestores realizan las otras actividades en apoyo a los mismos beneficiarios del programa. Asimismo, aunque la entrega de apoyos (macroproceso 1) y las ferias de apoyo y servicios institucionales (macroproceso 4) se encuentran completamente integradas, el efecto conjunto es negativo, ya que la logística de la entrega de los apoyos se hace más larga y complicada y, en consecuencia, la gente se desespera y no se acerca a los módulos de las otras instituciones. Finalmente, la relación de las Casas de Día (macroproceso 3) con el resto de los componentes del programa es prácticamente nula, debido a que el proceso de apoyo no contempla que estas atiendan a la población que ya es beneficiaria del programa.

## **8.2. Estudio de Caso del Estado de Coahuila**

### **8.2.1. Introducción**

Por su extensión territorial, Coahuila es el tercer estado más grande de la República Mexicana, lo que aunado a una población de poco más de 2,750,000 habitantes, hace de esta entidad la sexta menos densamente poblada del país, con apenas 18 personas por kilómetro cuadrado. Dicha población es mayormente urbana (90%), y se distribuye en 38 municipios de los cuales dos concentran la mitad de la misma, Saltillo y Torreón, con 725,123 y 639,629 habitantes, respectivamente. Por su parte, del total de habitantes rurales del estado (esto es, aquellos que residen en localidades menores a los 2,500 habitantes) 59% vive en localidades menores a las mil personas, 41% en localidades menores a 500 individuos y casi una cuarta parte (24%) en concentraciones menores a las 250 personas. Cabe resaltar que estos pequeños núcleos de entre uno y 249 habitantes suman 3,499 en todo el estado, de un total de 3,825 localidades en la entidad.<sup>47</sup>

En cuanto a la población de 65 años o más, para 2010 ésta apenas representaba 5.7% del total de habitantes del estado.<sup>48</sup> Sin embargo, de acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), este porcentaje se habría incrementado a 6.3% para 2013, y crecerá de manera sistemática y sostenida en los próximos años, hasta alcanzar 7.6% en 2020 y 10.2% en 2030, lo que equivaldrá a 349,351 adultos mayores para ese último año.<sup>49</sup> La adecuada atención de esa creciente población implicará un reto importante en el mediano y largo plazo para el estado y la federación, lo que a su vez añade un sentido de urgencia al adecuado funcionamiento de los programas que actualmente atienden a ese grupo etario, en particular y de manera preponderante desde el plano federal, el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PAM; en lo sucesivo el Programa).

En ese sentido, el desempeño actual del Programa en el estado dista de ser el óptimo. Con un total de 97,672 beneficiarios, Coahuila alcanza una cobertura de 75%, es decir, actualmente atiende a tres de cada cuatro adultos mayores que constituyen su población potencial, lo que lo coloca sólo por encima de los estados de Baja California y el Estado de México en ese renglón. Esta situación de retraso relativo se observa también en los rubros de Bancarización en poblaciones mayores a 30,000 habitantes, Beneficiarios por promotor y Proporción de localidades con Red Social, en los que Coahuila ocupa los lugares 27, 30 y 26 de 32, respectivamente. Es decir, el estado se ubica de manera sistemática en las partes más bajas de esta serie de indicadores seleccionados para la operación del Programa.

Sin sugerir la existencia de una relación causal directa entre las características del estado y los resultados parciales del PPAM recién reseñados, es probable que las primeras tengan alguna incidencia sobre estos últimos, en particular en lo que a la implementación y sus procesos se

---

<sup>47</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2011). "Censo General de Población y Vivienda 2010. Panorama sociodemográfico de Coahuila de Zaragoza". Disponible en línea en: [www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora\\_socio/coah/Panorama\\_Coah.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/coah/Panorama_Coah.pdf)

<sup>48</sup> *Ibidem*

<sup>49</sup> Fernández, H. P. (Coord) (2014) "Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030. Coahuila". Consejo Nacional de Población, CONAPO. Disponible en línea en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/05\\_Cuadernillo\\_Coahuila.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/05_Cuadernillo_Coahuila.pdf)

refiere. Las características geográficas y demográficas de la entidad ciertamente podrían sumar un factor de complejidad a la ya de por sí complicada implementación de las políticas, en particular las de carácter social. Así se advirtió, por ejemplo, en el Programa Estatal de Desarrollo Social 2011-2017 (p.29), en el que se asegura que "[l]a dispersión poblacional de Coahuila constituye un reto importante para la política social, ya que dificulta y encarece la operación de los programas sociales y compromete la cohesión social en la entidad".<sup>50</sup>

Las particularidades del estado y sus posibles implicaciones sobre la operación del Programa, sin embargo, resultan una ventaja analítica desde la perspectiva de los estudios de caso, en tanto permiten observar situaciones "atípicas" o particulares a manera de muestra de una población, en este caso, el propio Programa operado a través del conjunto de Delegaciones de la SEDESOL en el país. Así, el estudio de caso que se presenta enseguida ofrece la oportunidad de extraer lecciones que podrían coadyuvar a mejorar la operación del PPAM en la entidad. Este aprendizaje potencial a su vez, al contrastarse con los otros casos seleccionados para esta evaluación, permitirá extraer conocimiento valioso para el Programa en su conjunto, en particular en lo que a sus procesos se refiere.

### **8.2.2. Organización**

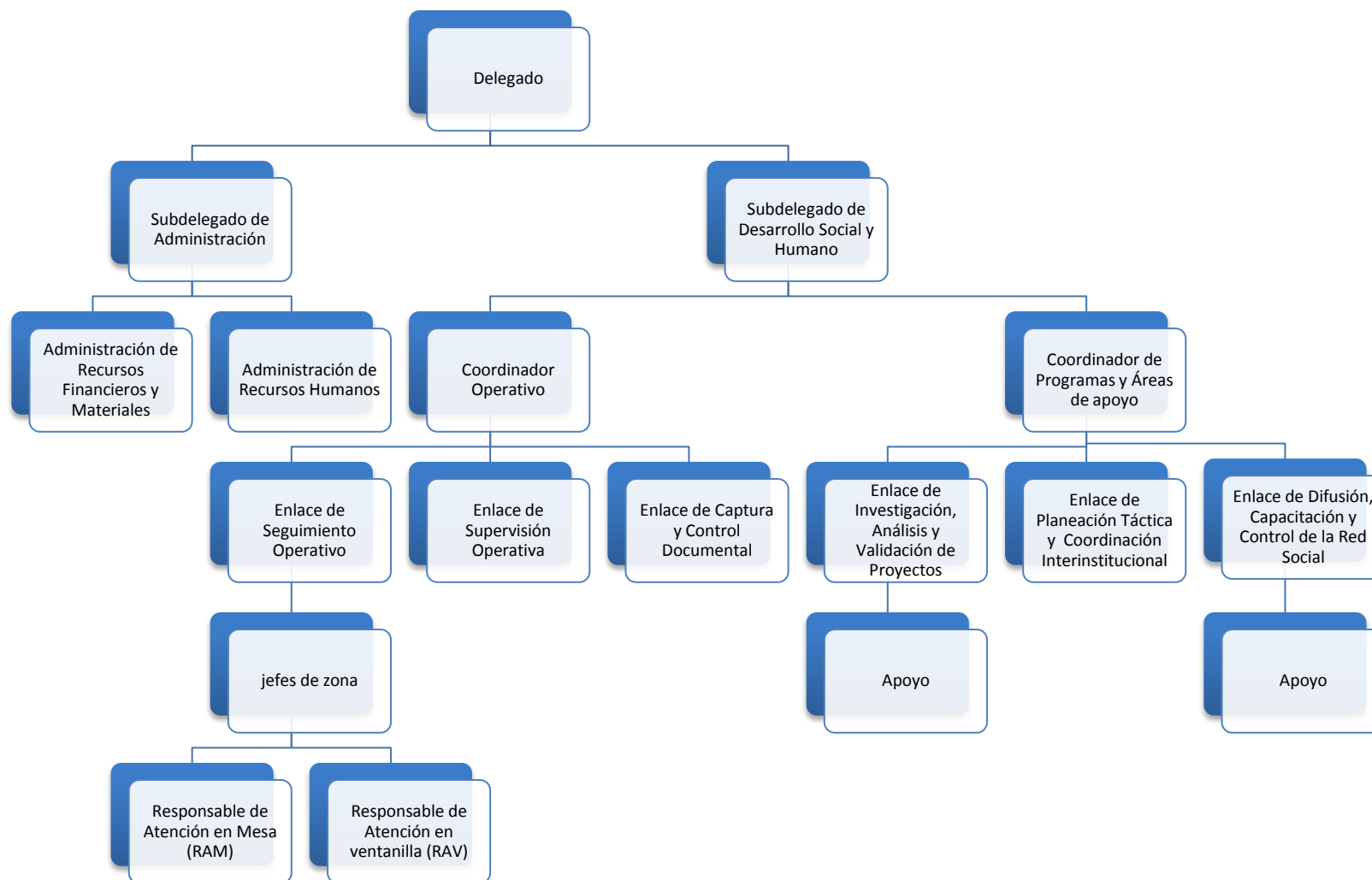
La operación del PPAM en la entidad se lleva a cabo a través de la Subdelegación de Desarrollo Social y Humano de la Delegación estatal. Ésta se encuentra integrada por el propio Subdelegado, de quien dependen directamente dos Coordinadores: de Programas y Áreas de Apoyo y Operativo, quienes a su vez tienen a su cargo seis Enlaces: de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social; de Investigación, Análisis y Validación de Proyectos; de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional; Responsable de Captura y Archivo Documental; de Seguimiento Operativo; y de Supervisión Operativa. Los tres primeros, dependen del Coordinador de Programas, mientras que el resto depende del Coordinador Operativo, como se muestra más adelante en el organigrama correspondiente. Cabe señalar que el Enlace de Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional no está en funciones en la Delegación, pues por razones desconocidas su plaza está adscrita a otra área y sus responsabilidades las realiza otro personal, de acuerdo con información recogida en entrevista durante el trabajo de campo.

Así, para efectos prácticos en el caso del PPAM, el Coordinador de Programas es responsable de los componentes Red Social y Casas de Día, mientras el Coordinador Operativo es responsable de ejecutar las acciones relativas a las entregas de Apoyos económicos directos.

---

<sup>50</sup> Gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza. Secretaría de Desarrollo Social (2012). Programa Estatal de Desarrollo Social 2011-2017. Disponible en línea en: <http://www.cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/COAHUILA1.pdf>

**Figura 8.2. Organigrama de la Delegación de la SEDESOL en el Estado de Coahuila**



Fuente: elaboración propia con base en documentos proporcionados por la Delegación de la SEDESOL en el estado de Coahuila

Como se observa en la figura anterior, del Enlace de Seguimiento Operativo, dependen los jefes de zona, que para el caso de Coahuila son tres, que cubren todo el estado. Cada jefe de zona se apoya en un responsable de atención en mesa (RAM) y un responsable de atención en ventanilla. Finalmente, dependiendo de los RAMs se encuentran los promotores Permanentes, que suman doce en el estado, y el personal de ventanilla, que asciende a 67 a escala estatal. Estos últimos, de acuerdo a las entrevistas realizadas son pre-seleccionados por la Delegación, pero administrativa y laboralmente se encuentran vinculados con la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), bajo la figura de becarios. Finalmente, del lado de la Coordinación de Programas el esquema lo completan las figuras de apoyo a dos de los Enlaces, como se muestra en el organigrama.

Cabe destacar que, de acuerdo con los entrevistados, no existe un Manual de Organización Específico actualizado en el que se detallen tanto la estructura mostrada como las funciones concretas de cada puesto. El Manual más reciente disponible en la propia Normateca de la Secretaría está fechado el 18 de julio de 2011.<sup>51</sup>

La estructura anterior se encarga de la operación del PPAM, lo mismo que del Programa de Empleo Temporal (PET), y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA). Salvo en la región de la Laguna, este último, a decir de uno de los entrevistados, es comparativamente marginal en el estado respecto de la carga de trabajo que implican los dos primeros, en particular el PPAM. De manera extraordinaria, además, en este año se encargaron de la entrega de televisores en el marco del llamado "apagón analógico".

Por último, en lo que a las características generales de la estructura organizacional se refiere, los servidores públicos entrevistados tienen un rango de entre cuatro meses y cinco años laborando en la delegación. Algunos Enlaces y promotores tenían mayor antigüedad, en mucha menor medida el personal de ventanilla. De hecho, es en este último grupo, de manera conjunta, en el que se da mayor rotación.

### **8.2.3. Operación**

#### **8.2.3.1. Macroproceso 1. Entrega de apoyos económicos directos**

De los tres macro procesos detectados para el Programa de Pensión de los Adultos Mayores y observados en campo para el caso del estado de Coahuila, la entrega de apoyos económicos directos es, sin lugar a dudas, el más consolidado. En términos generales se lleva a cabo sin mayores contratiempos, cumpliendo con los tiempos y formas previstos en la normatividad correspondiente, tanto en mesas de atención como en ventanillas. Dicho proceso, no obstante, y como se mostrará enseguida, no está exento de algunas áreas de oportunidad para su mejora.

---

<sup>51</sup> Disponible en línea en:

[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2013/MOE\\_Coahuila\\_09122013.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2013/MOE_Coahuila_09122013.pdf)

## Mesas de atención

En el estado de Coahuila, existen aproximadamente 23,000 beneficiarios distribuidos en 87 sedes, cuyo pago y otros trámites del PPAM se llevan a cabo bajo el esquema de mesas de atención. De ellos, alrededor de 22,000 cobran de manera regular. Los mil restantes resultan de la suma de quienes prefieren cobrar de manera cuatrimestral por el costo que implica desplazarse a las sedes de pago, gente enferma sin representantes o cuyos representantes no asisten, fallecimientos, entre otras múltiples razones. Todo ello de acuerdo con personal operativo del PPAM en la Delegación estatal.

El proceso de atención a través de mesas inicia con la planeación u organización de los operativos en los que el personal de la Delegación saldrá a las localidades a coordinar el pago de las pensiones de los adultos mayores correspondientes al bimestre en turno. Además de la entrega de recursos, en las mesas de atención de los operativos se recibe documentación para tramitar incorporaciones al programa, pagos de marcha, entre otros trámites previstos para tal efecto en la normatividad correspondiente.<sup>52</sup> También, y de manera excepcional, se llevan a cabo operativos de incorporación o bancarización.

Para ello, desde la Coordinación de Programas se realiza un proceso de planeación mensual en el sistema ARGOS, mismo que se ejecuta a través de la Coordinación Operativa de la Delegación. Este sistema, que involucra a los funcionarios locales y federales, funciona de manera adecuada y permite un proceso de planeación fluido, de acuerdo con quienes lo emplean en el estado.

Para el proceso de planeación también se requiere establecer comunicación y lograr el trabajo coordinado con actores externos, en particular con las autoridades municipales y la institución liquidadora, que en el estado es Telecomunicaciones de México (TELECOMM) de manera exclusiva. En el primer caso, los municipios se encargan de proveer el espacio físico y la infraestructura en el lugar del operativo. En el estado de Coahuila, a decir de las personas entrevistadas involucradas en el proceso de atención en mesas, la relación con las autoridades municipales es de cooperación y coordinación en general, aunque sí hay casos en los que a llega a verse afectada por cuestiones político-partidistas. En tales escenarios, se escatima o incluso se niega totalmente el apoyo para la instalación de las mesas u otras actividades de la Delegación.

Por otra parte, en el caso de TELECOMM, de nueva cuenta con base en las entrevistas y la observación directa en campo, la coordinación es adecuada y permite llevar a cabo el proceso de pago de manera ágil y exitosa en general. En ese sentido, ni el personal de la Delegación ni

<sup>52</sup> A nivel general, el proceso se encuentra normado por los “Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios”, mientras que, a nivel de dependencia, el MOP de la DGGPB es el documento que rige las actividades involucradas en el procedimiento para la integración del padrón de beneficiarios; esta normativa establece de manera clara los responsables, tiempos y productos generados en el proceso. Dado lo anterior, y de acuerdo con la entrevista semiestructurada realizada en la DGGPB, se considera que la normatividad es suficiente y clara.

los beneficiarios manifestaron quejas o situaciones indeseables o atípicas por parte de los pagadores de esa empresa.

Ahora bien, para conocer de primera mano el proceso de atención en mesas, se realizó un ejercicio de observación directa no-participante. Este se llevó a cabo en el operativo de pago del jueves 26 de noviembre, a las 13:00 horas, en el Ejido Presa de San Pedro, ubicado aproximadamente a 100 kilómetros al sur de la ciudad de Saltillo, cerca de los límites con el estado de Zacatecas.

Al arribar a dicha localidad sede de pago (junto con el Coordinador Operativo y el jefe de zona correspondiente) ya se encontraban congregados alrededor de 150 beneficiarios, así como el pagador, el promotor y la gestora voluntaria. Todos ellos reunidos en un salón habilitado para el operativo, en el que el mobiliario se reducía a la mesa de atención y no más de 50 pupitres escolares individuales, deteriorados en su mayoría, lo que obligaba a algunos adultos mayores a permanecer de pie o bien, aprovechar las paredes o el borde de una plataforma de concreto al final del salón para recargarse o tomar asiento. En la mesa se ubicaron, de un lado el pagador y de otro el promotor, mientras que el jefe de zona y el Coordinador Operativo permanecían atentos para resolver cualquier eventualidad.

Previo al inicio del pago se dio un mensaje de bienvenida a los beneficiarios, el cual fue improvisado y con un enfoque no apegado al discurso de derechos que marca el art. 11 de las reglas de operación. Dicho mensaje, desde luego, no es parte formal del proceso de pago o de ningún otro proceso dentro del Programa, aunque no es posible tener una evidencia formal sí es posible afirmar que dicho mensaje afecta la percepción que las y los adultos mayores tienen sobre el apoyo, en vez de entenderse como un derecho o un beneficio, se percibe como una especie de obsequio.

El mensaje referido duró apenas un par de minutos, tras los cuales inició formalmente el proceso de pago. Allí la Gestora Voluntaria jugó un papel muy activo, al ordenar a las y los beneficiarios por su lugar de procedencia y luego por orden alfabético. Así, fueron primero atendidos los habitantes de las localidades más alejadas de la sede y al final los habitantes de Presa de San Pedro. Al observar el papel de la gestora fue evidente que, en efecto, conoce bien a los adultos mayores de la zona, y ellos a su vez la identifican y reconocen como intermediario o enlace legítimo con el personal de la delegación.

**Ilustración 8.5. Pago en la Mesa de Atención en el Ejido Presa de San Pedro, Coahuila**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

En el caso del operativo de Presa de San Pedro casi la totalidad de los trámites llevados a cabo fueron pagos, mismos que se realizaron en alrededor de dos horas, en orden y sin contratiempos. En términos generales no se observaron problemas operativos. Sólo se atestiguó un caso de desacuerdo por falta de pago, que el jefe de zona resolvió comunicándose a la Delegación para solicitar una revisión. Así se le informó de una duplicidad en la inscripción de la persona, por lo que solicitó a la beneficiaria la documentación necesaria para iniciar el trámite de corrección de la duplicidad detectada, con lo que ella podría acceder al apoyo el siguiente bimestre.

El episodio observado da cuenta de un reto importante en términos de proveer la información suficiente y adecuada respecto del programa, sus reglas y tiempos. Si bien se constató que se tienen y distribuyen posters, trípticos y demás material impreso relativo al PPAM, de acuerdo con el personal entrevistado en campo, así como las y los beneficiarios con los que se platicó de manera informal durante el operativo de pago, existe aún cierto nivel de desconocimiento respecto de algunos aspectos clave del programa. Ejemplo de ello es desconocer el requisito de no recibir pensión por el monto establecido, la confusión generada por el cambio en la edad mínima para ser susceptible de recibir el apoyo (que bajó de 70 a 65 al inicio del sexenio), y sobre todo el tiempo que lleva el proceso desde la incorporación hasta recibir el primer pago.

Este último aspecto, a decir de las y los beneficiarios consultados y del propio personal en la Delegación, es muy variable. Así, hubo beneficiarios que manifestaron haber recibido su primer pago en alrededor de 4 meses, mientras hubo otros que señalaron una espera de más de un año. Las causas de esa divergencia, desde luego, pueden ser muy diversas, pero de nueva

cuenta el escenario ideal sería alcanzar cierto estándar. Dicha estandarización, como señaló uno de los entrevistados en la sede Delegacional, ayudaría a dar certeza a los adultos mayores, quienes en ocasiones no son muy pacientes e incurrir en situaciones que al final retrasan aún más su incorporación y pago, como el caso de duplicidad observado en el operativo de pago de Presa de San Pedro.

No obstante lo anterior, y con base en la pequeña muestra que recogió la opinión de algunos beneficiarios el día del operativo de pago,<sup>53</sup> las y los beneficiarios entrevistados tienen en general una opinión muy favorable del programa. Tanto éstos últimos como el personal de la delegación encargado del PPAM y la gestora Voluntaria entrevistada coinciden en que la ayuda económica hace una diferencia significativa para esta población dadas sus particulares circunstancias, tanto de edad como socioeconómicas.

Finalmente, entre las situaciones anómalas o atípicas que se reportaron, esto es, aquellas que abiertamente se desvían de las normas del Programa, destacan para el caso de Coahuila y con base en la información recabada en campo, casos en los que el representante no informa del fallecimiento del adulto mayor, con el fin de seguir cobrando el apoyo. En este sentido, la labor de los gestores, pero también y sobre todo de los miembros de la comunidad son fundamentales. Por el momento y como se verá al describir el componente de Red Social, dicha labor de contraloría social es escasamente ejercida por los gestores, por lo que ese vacío ha sido en ocasiones llenado por los beneficiarios, quienes han llegado a exhibir y denunciar esas malas prácticas, cuando ocurren. Esto último tiene sentido sobre todo en localidades rurales pequeñas, donde los adultos mayores se conocen y es más probable enterarse de los decesos, a diferencia de los entornos urbanos donde las redes sociales suelen estar menos cohesionadas.

### **Operación a través de ventanillas de atención**

Igual que en el caso anterior, en ventanillas se constataron procesos bastante estandarizados, apegados a la normatividad y que se dan, en general, sin muchos contratiempos: desde la disposición u organización de la ventanilla, pasando por los diversos roles que cumple el personal hasta los diferentes trámites que establece dicha normatividad. Más aún, en comparación con las mesas, la atención en ventanilla es un proceso mucho más eficiente en términos de tiempo, en buena medida debido a la tecnología empleada para facilitar los procesos. De igual manera las características del espacio físico, adaptado a las condiciones de los adultos mayores, son claramente mejores en las ventanillas que en las mesas de atención.

En el caso de Coahuila, existen trece ventanillas fijas y dos móviles en todo el estado. Las primeras se distribuyen en el territorio urbano de la entidad: dos en ciudades grandes, Saltillo y Torreón; dos en urbes de tamaño medio, Monclova y Piedras Negras; y las nueve restantes en

---

<sup>53</sup> Para ello, se realizó una selección aleatoria de cinco beneficiarios, tres mujeres y dos hombres, con quienes se conversó brevemente durante el operativo de pago. La conversación se centró en su opinión acerca del funcionamiento del programa, el papel de las y los Gestores Voluntarios, así como aspectos susceptibles de mejora.

ciudades más pequeñas. Cada una de éstas cuenta respectivamente con siete, cinco y tres becarios o promotores de ventanilla que atienden a los adultos mayores. En ellas se realizan incorporaciones, aclaraciones, cambios de domicilio, reposiciones de tarjeta, solicitud de pagos de marcha, pruebas de vida, entre otros trámites contemplados en las reglas de operación, guías y manuales correspondientes.

Las ventanillas móviles, por su parte, se encuentran basadas en Saltillo y Torreón, y se desplazan a lugares como los Centros de Atención Integral de la Familia (CAIF) y comedores del DIF estatal, Institutos locales de la mujer, así como a las Ferias Institucionales organizadas por la Delegación, que se abordan más adelante en este documento. En ellas, es posible realizar cualquiera de los trámites antes mencionado para las ventanillas fijas.

De nueva cuenta, para tener información de primera mano respecto de los posibles cuellos de botella o ventanas de oportunidad de la operación, se visitó la ventanilla ubicada en la Delegación estatal de la SEDESOL, en Saltillo. Allí se llevó a cabo un ejercicio de observación directa no-participante, así como un grupo de enfoque con los becarios, cuyas edades oscilan entre los 30 y 65 años. Cada uno de ellos cumple un rol específico para la mejor atención de los beneficiarios. Así, existe un "dosificador", que es el primer punto de contacto con el adulto mayor, y que los dirige al espacio correspondiente de acuerdo con el trámite que deseen realizar. Hay también una persona que atiende las incorporaciones, dos que se dedican a pruebas de supervivencia y dos más que hacen labores de mantenimiento al padrón, que incluyen aclaraciones, reposición de tarjeta bancaria y corrección de datos. Todos ellos son coordinados por la Responsable de Atención en ventanilla o RV, quien les asigna sus tareas específicas.

**Ilustración 8.6. Ventanilla de Atención de Saltillo, Coahuila**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

La anterior distribución de roles corresponde a las estimaciones de demanda, que se realizan con base en la experiencia previa local. Dicha demanda, de acuerdo con los entrevistados, presenta picos importantes entre los meses de febrero y abril en el trámite de incorporación, llegando a registrar hasta 142 incorporaciones diarias. Por otra parte, en los meses de septiembre y octubre la carga de trabajo se incrementa y se concentra en el trámite de prueba de supervivencia. Como es semestral, esa carga de nueva cuenta se repite para los meses de marzo y abril. Para este año en particular, en esos meses se llegaron a atender hasta 500 personas diarias. Ese flujo, además, se vio incrementado por la entrega de televisores digitales en el marco del apagón analógico. Desde luego, en esos meses de alta demanda se generan largas filas y los tiempos de espera se incrementan sustancialmente, de acuerdo con lo mencionado en el grupo de enfoque.

Ahí mismo se enfatizó el caso, también ocurrido este año, del alto número de aclaraciones solicitadas, derivadas de la depuración del padrón realizada mediante confrontas en oficinas centrales. Dicha revisión dejó fuera del programa a cientos de personas que no tenían pensión, pero que aparecieron como pensionados, aparentemente por algún error en dicho proceso de depuración. Tanto estas personas como las que fueron excluidas con razón tras la confronta, iniciaron procesos de revisión de sus casos, y quienes tengan derecho serán readmitidos al programa de forma automática.

Las cargas de trabajo estacionales y coyunturales han podido solventarse gracias a los recursos humanos de la Delegación, pero también a los sistemas dispuestos para realizar los trámites, mismos que de acuerdo con los entrevistados, son adecuados y funcionan bien por lo general. No obstante, hubo algunas quejas en este sentido. En particular, que no hay mantenimiento preventivo programado para los equipos de cómputo y que cuando llegan a ocurrir fallas en éstos o en el servicio de Internet, y que ameritan la visita de algún técnico especializado de la compañía proveedora (Intelyti), esos inconvenientes tardan hasta una semana en ser atendidos.

Adicionalmente y como problemas operativos se mencionaron la información errónea que algunos adultos mayores tienen del programa, en particular de los requisitos para ser incorporados al mismo, así como la falta de equipo adecuado para atender a algunos de los beneficiarios, más concretamente sillas de ruedas.

Sin embargo, de acuerdo con la información recopilada en campo, el problema más grave y principal en cuanto a la operación en ventanilla es el constante retraso en los pagos de los becarios, que ocurre de manera recurrente. Tan solo este año llegó a alcanzar hasta cuatro meses, en el periodo enero-abril. Ello, en el caso de Coahuila y en opinión de los mandos Delegacionales, aún no ha incidido de manera negativa en el compromiso del personal, que ha tolerado esta situación sin que se vea mermado su desempeño. En ese sentido, los promotores de ventanilla señalaron que, aunque les afecta de manera cotidiana, al grado de que se ha visto en riesgo su asistencia al trabajo por falta de dinero para transportarse, no quieren perjudicar a los adultos mayores con un paro de actividades u otras potenciales medidas de presión.

Por otra parte, en lo que a la capacitación se refiere, los participantes del grupo de enfoque reportaron haber recibido "algún tipo de instrucción que sólo cubre los fundamentos básicos", y también capacitaciones específicas en términos de los dispositivos electrónicos que se emplean en ventanillas, como el lector de huellas digitales o la terminal punto de venta. No obstante, también refirieron que es en la práctica o "sobre la marcha" donde se aprende más sobre las labores cotidianas que desempeñan, en particular en lo relativo al trato a los adultos mayores. De igual modo mencionaron que se dan procesos de capacitación o acompañamiento informales en los que algún compañero experimentado asume el rol de capacitador para orientar a los becarios de nuevo ingreso.

Finalmente, hay un conjunto de retos que trascienden la propia ventanilla, pero sí tienen incidencia sobre el funcionamiento del Programa en la entidad. Estos se relacionan con los bancos y el uso de tarjetas bancarias. Al respecto, hay que recordar que los beneficiarios bancarizados en el estado ascienden a 75,000 aproximadamente, lo que representa casi 75% del total de derechohabientes del PPAM en la entidad.

Quienes actualmente se inscriben al programa en cualquier ventanilla del estado reciben una tarjeta de débito de Banco Azteca. Anteriormente estas tarjetas y sus cuentas asociadas eran de BANORTE y BANCOMER. Este cambio ha tenido al menos dos consecuencias negativas. Primera, el personal de ventanilla refiere que los beneficiarios se quejan de que hay pocas sucursales o cajeros de Banco Azteca, comparadas con otras instituciones como BANORTE en las ciudades grandes y medianas. Segunda, en las ciudades más pequeñas, donde hay menos cajeros en general, TELECOMM-Telégrafos puede ofrecer servicios de pago con terminal punto venta, para el caso de algunas instituciones bancarias con las que tiene convenio. Sin embargo, este no es el caso de Banco Azteca. Desde luego, para los beneficiarios ambas situaciones obligan a pagar comisiones por uso de cajeros distintos al de la cuenta o a incurrir en costos de traslado para acceder a los cajeros del Banco correspondiente.

Ahora bien, con independencia de la institución, la bancarización presenta algunos retos para la operación del PPAM en la entidad. Por ejemplo, en el grupo de enfoque con los promotores de ventanilla se mencionó que en ocasiones los beneficiarios no saben cómo usar el cajero, por lo que anteriormente y si el tiempo lo permitía, algún promotor acompañaba al beneficiario que así lo solicitara a un cajero del banco correspondiente, que se encontraba en el local contiguo a la Delegación. Ello, aunque abría la posibilidad de que el promotor abusara de esa falta de conocimiento, también y asumiendo que se actuaba de buena fe, podría dar pie a una potencial buena práctica para coadyuvar a hacer de la atención en ventanilla un proceso más integral, por ejemplo, mediante simuladores de cajeros automáticos.

Dentro de este conjunto de "efectos no deseados" de la bancarización, se encuentran también malos tratos que los adultos mayores han reportado a personal de la Delegación por parte de las instituciones bancarias. En ese sentido, y aunque el margen de influencia de los operadores del programa y de la propia Secretaría sobre los bancos es muy limitado, sería deseable

explorar mecanismos de sensibilización para los empleados de las instituciones financieras que manejan las cuentas de los beneficiarios.

Finalmente, cabe apuntar que a nivel local no fue posible determinar de qué o quién depende la decisión de que sea una u otra institución financiera la que provea las tarjetas bancarias y, en consecuencia, administre las cuentas de los beneficiarios en la entidad.

### **8.2.3.2. Macroproceso 2. Formación de la Red Social**

Como se mencionó en la introducción de este estudio de caso, en comparación con la mayor parte de las entidades de la república, el estado de Coahuila tiene un retraso importante en lo que a Red Social se refiere. Del total de localidades en las que está presente el PPAM únicamente en 8% de ellas está presente dicho componente.

Desde luego, la figura central para la existencia y mantenimiento de la Red Social es el Gestor Voluntario. De acuerdo con personal de la Delegación involucrado en la operación de la Red, actualmente existen alrededor de 126 gestores en el estado, distribuidos por sexo en partes iguales y en un rango de edad entre 30 y 50 años, aproximadamente. Este grupo se puede también dividir entre los "muy activos" y el resto, que tiene una actividad "prácticamente nula", con base en lo reportado vía el Portal Web de la Red Social.

Entre los factores que se mencionaron en entrevista como posibles causas de esa inactividad están, para el caso de Coahuila, principalmente la migración, sobre todo hacia los Estados Unidos. En el estado, sucede con relativa frecuencia que cuando se realizan visitas a las localidades el gestor ya no vive allí. También quienes no migran, cuando consiguen un empleo suelen descuidar o abandonar su labor de gestoría, o incluso hay quienes, por sus preferencias políticas, no realizan la mejor labor, en opinión de los entrevistados. Todo lo anterior abona a una alta rotación de los gestores, que a su vez incide sobre la operación de la Red Social en el estado. En otras palabras, existiría un alto costo de oportunidad para los potenciales gestores derivado de su cercanía relativa con los Estados Unidos. Dicho costo, que representa la pérdida del beneficio potencial más alto de otras actividades posibles, los haría más propensos a migrar al país vecino del norte antes que cumplir un rol de gestoría en sus comunidades, como se sugirió por parte de uno de los entrevistados.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> No obstante, algunas estadísticas ponen en entredicho esa posible explicación. Según datos del Consejo Nacional de población, CONAPO, el estado de Coahuila tenía para 2010, de hecho, un índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos bajo, que lo colocaba en el sitio 23 a escala nacional en dicha medición (véase CONAPO (2010). "Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010". Disponible en línea en: [http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices\\_de\\_intensidad\\_migratoria\\_Mexico-Estados\\_Unidos\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010)). En ese mismo sentido van los datos proporcionados por la Secretaría para esta evaluación. Allí se observa que, si bien los estados de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León presentan niveles de avance menores al de Coahuila en lo que a la cobertura de la Red Social se refiere, el también fronterizo estado de Baja California muestra un 16% de localidades con Red Social, y más aún, Sonora alcanza el 29% de cobertura en dicho rubro, lo que coloca a esta última entidad como la segunda con mayor grado de avance a escala nacional.

La alta rotación de los gestores por migración u otras causas representa además un problema ulterior, pues en opinión de uno de los entrevistados, el trámite de cambio, esto es, procesar las bajas de los gestores inactivos y las altas de los nuevos es un trámite "complicado y muy centralizado". En el caso de estados como Coahuila que presentan esta alta rotación, sería deseable, en opinión de dicha fuente, explorar mecanismos que hicieran más ágil dicho trámite de migración de un gestor a otro, para poder reaccionar de mejor manera al contexto particular del estado.

Ahora bien, en cuanto a la estrategia de cobertura en la entidad, y de nueva cuenta con base en las entrevistas realizadas, la prioridad es tener cubiertas las sedes de pago, y luego avanzar en las localidades de mayor a menor población. Sin embargo, actualmente la presencia de gestores en sedes de pago es apenas de entre 30% y 40%, según entrevista con personal de la delegación.

**Ilustración 8.7. Gestora Voluntaria colaborando el proceso de pago en el Ejido Presa de San Pedro, Coahuila**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Por su parte, el proceso de selección de los gestores en el estado se realiza, en su mayoría detectando "liderazgos naturales", sobre todo en las comunidades pequeñas. Es decir, existe al interior de las comunidades una especie de pre-selección *de facto*, que corresponde justamente a esos individuos que han destacado como líderes al interior de la misma, y que por ende cuentan ya con cierto reconocimiento y legitimidad dentro de la comunidad. No obstante, en caso de que desde la comunidad no se identifique a nadie con esas características, y en consecuencia no exista propuesta alguna, desde la Delegación se propone a un conjunto de individuos que se estima podrían fungir adecuadamente como gestores. Este último escenario

es menos usual, pues de acuerdo con información recabada en entrevista, ocurre alrededor de 20% de las veces.

El proceso de selección recién reseñado, basado en la selección de liderazgos y asambleas se complica en comunidades grandes, debido a la existencia de más de un líder y de los propios retos logísticos derivados del mayor número de beneficiarios, así como de las condiciones propias de los adultos mayores, quienes no necesariamente acuden a actividades adicionales al pago, en este caso, las asambleas.

En cualquier caso, la selección en última instancia se realiza mediante una asamblea de los adultos mayores inscritos al programa la que ratifica o rechaza las propuestas de gestores. Tras la elección de éstos, sigue un proceso de validación que se da de manera central, y que incluye el envío y revisión de listas de altas y evidencia fotográfica de las asambleas. Luego de la aprobación, en su caso, la formalización ocurre cuando los nuevos gestores toman su primer curso de capacitación.

En ese último renglón, la reducción de módulos de capacitación, que pasaron de doce a cuatro, se estimó como positiva, sobre todo por razones logísticas, pues reduce costos y tiempos. Sin embargo, en términos de contenido se sugirieron ajustes ulteriores, sobre todo la disminución del "carácter técnico" de los módulos iniciales (el primero en concreto) en favor de una aproximación más sintetizada y adaptada al perfil de los gestores, quienes suelen tener una educación formal limitada, con primaria o secundaria.

La planeación y evaluación de las capacitaciones ocurren sin mayores problemas en el estado. Para el primer proceso se emplean los sistemas SIIPSO y ARGOS, mientras que para el segundo se aplican exámenes de opción múltiple a los gestores que fueron capacitados.

En términos de actividades realizadas por los gestores en el estado destacan los grupos de crecimiento, recolección de papelería, compartir información del programa y, en mucha menor medida, acciones de contraloría social. En ese último sentido, el caso más recientemente reportado fue el de un promotor que se negaba a compartir el Padrón de beneficiarios con el gestor, quien lo requería para asegurarse que aparecieran todos los adultos mayores de su comunidad y, si no fuera el caso, llevar la papelería necesaria a la mesa de atención del próximo operativo de pago. Más allá de esa anécdota menor, no se han reportado casos de corrupción en el estado.

Finalmente, aunque la operación cotidiana de la red se apalanca en el Portal Web de la Red Social, desde la delegación se tiene comunicación constante con los gestores vía telefónica para resolver dudas específicas. Asimismo, se realizan visitas de seguimiento de manera bimestral y se aprovechan los operativos de pago para brindar acompañamiento y apoyo a los gestores.

### **8.2.3.3. Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día**

Las Casas de Día son el componente más sólido y desarrollado, normativamente hablando, de la Promoción de Acciones para la Protección Social, pues sus reglas y procesos se encuentran bien documentados y sistematizados, como se advirtió en el trabajo de gabinete previo a este estudio de caso. No obstante, en Coahuila, como en la mayor parte de las entidades de la República, son aún pocos los apoyos otorgados en el marco del PPAM vía esta modalidad.

De acuerdo con personal de la Delegación responsable del componente de Casas de Día, hasta el momento en el estado se han apoyado cuatro proyectos. Dos en 2013, en los municipios de Torreón y Saltillo, uno en 2014 en Piedras Negras, y uno más este año, de nuevo en la capital del estado. En los primeros dos casos el apoyo se dio a comedores del sistema DIF estatal, que atienden a adultos mayores exclusivamente, y consistió en equipamiento de cocina (estufa industrial, ollas y demás aditamentos). Un año después, en Piedras Negras, se apoyó de nueva cuenta un comedor, pero en esta ocasión de una asociación civil que atendía a niños y que amplió su razón social para atender ahora también a adultos mayores. De nueva cuenta en ese momento el apoyo se destinó a proveer equipamiento de cocina, pero esta vez se incluyó también trabajo de infraestructura, pues se construyeron rampas adecuadas para los adultos mayores.

Finalmente, este año el apoyo se destinó a un proyecto que conjunta el servicio de asilo con el de casa de día. En principio, la asociación civil solicitante pidió equipamiento de lavadoras y secadoras, pero en el proceso de validación social (realizado a nivel central), fueron consideradas como prioritarias otro tipo de inversiones, por lo que el recurso se destinó finalmente al acondicionamiento de baños y otras áreas con pasamanos, rampas y piso antiderrapante. Ello, en opinión de personal de la Delegación entrevistado, dejó con "mal sabor de boca" a la asociación civil, cuyos miembros consideraban que su petición inicial habría sido de mayor utilidad e impacto, y en beneficio último de los adultos mayores.

Este caso sirvió de fundamento para que uno de los entrevistados cuestionara la pertinencia de la validación social centralizada. En opinión del funcionario, quienes laboran directamente y conviven con los adultos mayores tienen un mejor conocimiento respecto de qué inversiones le reportarían mayores beneficios a estos últimos, en comparación con el que pudieran tener los funcionarios de la Ciudad de México. El esquema actual de validación, además, en opinión de la misma persona, incrementa considerablemente el tiempo total del proceso, desde la solicitud hasta la entrega-recepción. En el caso del apoyo de este año, este tiempo fue de cinco meses, de los cuales alrededor de cuatro transcurrieron en el proceso de revisión y validación llevado a cabo en las oficinas centrales. Por lo anterior, consideró el entrevistado, tendría más sentido que el proceso de validación social se llevara a nivel local, en la Delegación y de manera conjunta con las Unidades de Trabajo potencialmente beneficiarias.

No obstante esa objeción, lo anterior permite constatar que, en general las reglas y procesos descritos en el documento rector para las Casas de Día se cumplen y funcionan de modo

adecuado en lo general. Esta afirmación se robustece con la visita que, como parte del trabajo de campo de esta investigación, se realizó al comedor-Casa de día apoyada en 2013 en Saltillo. Quienes allí laboran consideraron que el proceso en aquél momento fue ágil, y mencionaron que el personal de la Delegación incluso les apoyó para cumplir con algunos de los requisitos de su solicitud, tales como el plan de protección civil.

Por otra parte, en términos de impacto, el apoyo recibido, aunque relativamente pequeño en términos de monto, hizo una importante y significativa diferencia en la atención que se les brinda a los adultos mayores en opinión de quienes administran el comedor visitado. La estufa industrial y las ollas incrementaron la capacidad de producción e hicieron más eficiente el proceso de preparación de alimentos, lo que dejó más tiempo al personal para la convivencia con los adultos mayores o incluso para elaborar diferentes platillos. En dicho comedor, además, se realizan actividades como juegos, lectura, festejos o paseos en grupo entre otras actividades, por lo que esa nueva disponibilidad de tiempo pudo canalizarse a ese tipo de acciones.

#### **Ilustración 8.8. Comedor-Casa de día de Saltillo, Coahuila**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Respecto de los comedores, vale la pena señalar que en Coahuila existe una red de ellos administrada por el DIF estatal, que asciende a alrededor de sesenta espacios, distribuidos en todo el estado y que atienden a adultos mayores de manera exclusiva. Estos, sin embargo, como es el caso del Comedor visitado, suelen ubicarse en inmuebles rentados, lo que lógicamente hace que las inversiones en infraestructura sean poco recomendables, pues se corre el riesgo de que a fin de cuentas se pierdan al no existir garantías sobre la permanencia en la propiedad. Por lo opuesto, resulta comprensible que apoyos en equipamiento como el que recibió el comedor visitado, sean también vistos con cautela justamente por su carácter móvil, como fue el caso del equipo de lavado solicitado este año.

Ahora bien, de las entrevistas realizadas y de la propia visita a la Casa de Día se desprenden algunos aspectos susceptibles de mejora para las Casas de Día en la entidad. En primer lugar, el presupuesto y las metas fijadas de manera central parecen estar limitando de antemano el crecimiento de las Unidades de Trabajo apoyadas. Metas gradualmente más ambiciosas y presupuesto acorde con la importancia del componente serían deseables, de acuerdo con quienes operan el PPAM en Coahuila. Esas metas podrían satisfacerse con los comedores del DIF estatal antes señalados, o con las propias instancias municipales o asociaciones civiles encargadas del cuidado de adultos mayores ya existentes.

Pese a esa amplia demanda potencial, la demanda real actual es más bien baja. Ello se debe en parte, en opinión de uno de los funcionarios entrevistados, a que no existen procesos de difusión del componente de Casas de Día, más allá del que ellos mismos realizan de manera informal prácticamente de boca en boca, con autoridades estatales, municipales y asociaciones civiles. Asimismo, las cargas de trabajo que privilegian otros componentes del PPAM al interior de la delegación, el tiempo destinado a atender otros programas, como el PET, o incluso acciones coyunturales como la entrega de televisores digitales, hacen que el trabajo destinado a promover y gestionar recursos para las Casas de Día sea más bien marginal. Los propios montos del apoyo que son relativamente bajos, desincentivan también la gestión por parte de las Unidades de Trabajo.

Un aspecto adicional que debilita el componente de Casas de Día, de acuerdo con las entrevistas y de nueva cuenta desde la perspectiva de la Delegación, es que después de la entrega-recepción de las obras o equipo y una vez finalizado el convenio con las Unidades de Trabajo, éstas no están obligadas a rendirle cuentas a la Delegación o a la SEDESOL. No existe un monitoreo o seguimiento más allá de la obligación auto-impuesta y de tipo moral que las Casas de Día adopten. En ese sentido, se opinó que, dado que la administración de las Casas de Día no depende de la Secretaría, existe el riesgo constante de que éstas cierren, cambien de giro o simplemente destinen el espacio o equipo a otros fines, en cuyo caso no hay repercusiones ni consecuencias.

Finalmente, dentro de los aspectos susceptibles de mejora, funcionarios de la Delegación mencionaron la escasa vinculación entre las Casas de Día y los otros dos componentes principales del PPAM, la pensión y la Red Social. Las encargadas de la Casa de día visitada coincidieron también en este aspecto, pues ambos grupos señalaron que no saben, por ejemplo, qué porcentaje de quienes son atendidos en las Casas de Día reciben apoyos económicos del PPAM.

#### **8.2.3.4. Macroproceso 4. Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales (FASI)**

Si bien las Ferias Institucionales no aparecen normadas en las Reglas de Operación Vigentes, se consideró su observación y análisis en campo debido a que esta acción fue identificada en la

primera ronda de entrevistas, a nivel central, como una posible y potencial buena práctica. Con ese primer acercamiento fue también claro que el modelo actual, por su naturaleza colaborativa, probablemente enfrente retos importantes en términos de Coordinación interinstitucional, entre otros. No obstante, no hubo posibilidad de observar de manera directa esta acción en el caso del estado de Coahuila. En consecuencia, las fuentes que informan esta sección son, de manera exclusiva, los puntos de vista de quienes operan las Ferias Institucionales en la entidad, que se obtuvieron mediante las entrevistas correspondientes en campo o vía telefónica.

Para el caso concreto del estado de Coahuila, en lo que va del año se han realizado ocho Ferias, en las que participan dependencias estatales y federales con responsabilidad de atención sobre el sector poblacional de los adultos mayores, en particular en los ramos de Salud, pero también de otros como el de Derechos Humanos. Estas instituciones, junto con la SEDESOL mediante su Delegación estatal, ofrecen en las Ferias información y servicios a los adultos mayores, y generalmente se realizan aprovechando los operativos de pago que congregan a los adultos mayores beneficiarios del PPAM. Es decir, ocurren en localidades rurales, mayormente.

A nivel estatal las Ferias también se han sumado a las llamadas "Macrobrigadas del estado", que son también eventos en los que se busca acercar información y servicios a los habitantes. Tanto en las Macrobrigadas como en las propias Ferias, se ofrece la realización de trámites relativos al PPAM, en las ventanillas móviles con la que se dispone.

La planeación y organización de las FASI en el caso de Coahuila se da a través de la Mesa de Coordinación de Adultos Mayores, un mecanismo formal que se tiene en la entidad justamente para convocar a las instituciones del sector a sumar esfuerzos. Mediante esta mesa se realizan reuniones paulatinas entre los organismos participantes, en las que se sugieren localidades para la realización de eventos, se discuten presupuestos y se llega a acuerdos respecto del trabajo conjunto, incluidas las Ferias de apoyos y servicios institucionales.

En opinión de los entrevistados, la complicación de este esquema, y en consecuencia de las Ferias es que, desde luego, cada institución tiene sus propios calendarios y metas, y no siempre es posible hacerlos coincidir. En este sentido destaca, para el estado de Coahuila, la poca cercanía entre el PPAM e instituciones clave para su potenciación, como el Seguro Popular y el INAPAM, debido justamente a esa falta de coincidencias en calendario.

El presupuesto es también un factor limitante para el desarrollo de este instrumento. Actualmente y de acuerdo con la normatividad y lo señalado a nivel central en la primera ronda de entrevistas, la Delegación sólo dispone de presupuesto para alimentos (*box lunch*), pero no para cuestiones logísticas y de apoyo que, de acuerdo con personal de la Delegación, facilitarían la asistencia de las demás dependencias a las ferias, tales como proveer transporte o incluso alimentos para el personal de las otras dependencias.

Finalmente, los orígenes partidistas de los municipios sede, fueron también identificados como factores que influyen en el apoyo que se brinda o no para las Ferias.

A pesar de todo lo anterior, y de nueva cuenta con base en la información recabada en entrevistas, las Ferias han sido posibles gracias a una respuesta positiva de las instituciones convocadas. Asimismo, se estima que las Ferias efectivamente ofrecen un beneficio a los adultos mayores, al acercarles servicios de salud y otros a los que por su condición rural, en su mayoría, no tienen acceso de manera regular.

#### **8.2.4. Conclusiones del caso**

El Programa opera de manera muy diferenciada por componente o macroproceso. El apoyo económico directo, que se ha llamado aquí Macroproceso 1, posee un marco normativo robusto que incluye, además de las propias Reglas de Operación, una serie de guías y manuales que orientan prácticamente todas las actividades de este componente. La observancia general de tal normatividad tiene como resultado un proceso operativo que fluye adecuadamente, sin mayores dificultades tanto en mesas de atención como en ventanillas, aunque con una ventaja en estas últimas en términos de calidad y eficiencia.

En contraste, los Macroprocesos 2, y 4, Formación de Red Social y Coordinación y Ejecución de Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales (FASI), respectivamente, presentan un marco normativo menos acabado. El Macroproceso 3 Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día sí está normado y se cumple, pero tiene alcance también mucho menor, en comparación con los apoyos económicos directos.

En lo que a la Red Social se refiere, y sin pretender ser de ninguna manera concluyentes, las características demográficas del estado podrían estar incidiendo sobre el poco avance en dicho componente. Como se recordará, en la entidad nueve de cada diez personas habitan en entornos urbanos, donde aparentemente los mecanismos propios de la Red Social, y en particular la elección de gestores en asambleas comunitarias suele ser más problemáticos en su implementación y arraigo. El problema en el caso de Coahuila es que ni en el ámbito rural, donde se supone que esas formas organizativas funcionan mejor, se ha logrado un avance significativo. Como también se mostró en su momento, ni siquiera en las sedes de pago, que se consideran puntos prioritarios para ser cubiertos por Gestores Voluntarios, se ha logrado una cobertura mayor a 40% en la entidad, tomando el estimado más optimista de acuerdo a las entrevistas realizadas. En este caso de nueva cuenta la dispersión poblacional puede ser parte de la explicación, pues buena parte de los coahuilenses que viven en entornos rurales lo hacen en comunidades pequeñas o muy pequeñas y altamente dispersas en el territorio.

El problema en la Red Social de Coahuila va más allá de la baja cobertura, sino que además la mitad de los Gestores Voluntarios actualmente formalizados prácticamente no realizan labor alguna, como ya también se advirtió. Así, en pocas palabras, no sólo existe una cobertura muy limitada de gestores tanto en el plano urbano como rural, sino que entre los pocos gestores que están dados de alta, sólo una fracción cumple con su labor de manera satisfactoria. Sobre esa base no resulta exagerado concluir que la Red Social en el estado es prácticamente inexistente.

La promoción de acciones para la protección social también avanza lentamente en el estado, pero en este caso las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales son un mecanismo prometedor, sobre todo a partir de mecanismos de interlocución y coordinación a escala local, como la Mesa de Adultos Mayores. Una eventual formalización de las Ferias, con base en dicho mecanismo, un marco normativo más preciso y un presupuesto que permita incentivar la participación de otras dependencias, como ya se mencionó, sería deseable a partir de lo planteado en este caso de estudio.

También las Casas de Día mostraron ser un espacio promisorio para el crecimiento del PPAM en la entidad, sobre todo echando mano de infraestructura ya existente administrada a nivel estatal. Al igual que los apoyos económicos directos, éstas cuentan con una normatividad precisa que en el caso de Coahuila se ha observado en términos generales. No obstante, para aprovechar la ventana de oportunidad antes descrita se deben tomar en cuenta las condiciones locales y de ser necesario adaptar la normatividad con este criterio, en particular en lo que al proceso de Validación Social se refiere.

La segunda gran conclusión es que, además de diferentes grados de consolidación y avance, en el estado de Coahuila los cuatro Macroprocesos y sus actividades se encuentran prácticamente desvinculados. Ello es una falencia importante, pues es justamente la articulación de las acciones la que incrementaría las probabilidades de crear verdaderos esquemas de protección social sostenibles y enraizados en las comunidades, más allá o en adición al apoyo económico directo que cubre la parte de carencia por ingresos. Tal vinculación podría darse, por ejemplo, a partir de las Casas de Día. Allí podrían fomentarse y gestarse mecanismos y acciones propias de la Red Social como los grupos de crecimiento, y podrían también ser un espacio para realizar de manera sistemática incorporaciones, pruebas de supervivencia u otros trámites relativos al apoyo económico que ofrece el PPAM, como de hecho ocurre en pequeña escala con las ventanillas móviles.

## **8.3. Estudio de Caso del Estado de Oaxaca**

### **8.3.1. Introducción**

El estado de Oaxaca tiene la mayor proporción de usuarios no bancarizados (82%), una de las coberturas más altas con 98% de la población potencial, es decir, de 65 años y más que no cuenta con pensión contributiva mayor a \$1,092 pesos por mes. Para atender a los beneficiarios no bancarizados se tienen definidas 962 sedes de pago.

En números absolutos tiene el sexto mayor padrón de beneficiarios, el segundo mayor padrón de beneficiarios no bancarizados y de localidades con adultos mayores en PPAM, así como el

mayor número de localidades con Gestores Voluntarios, lo que da una idea de la complejidad operativa que enfrenta el programa en la entidad.

### **8.3.2. Organización**

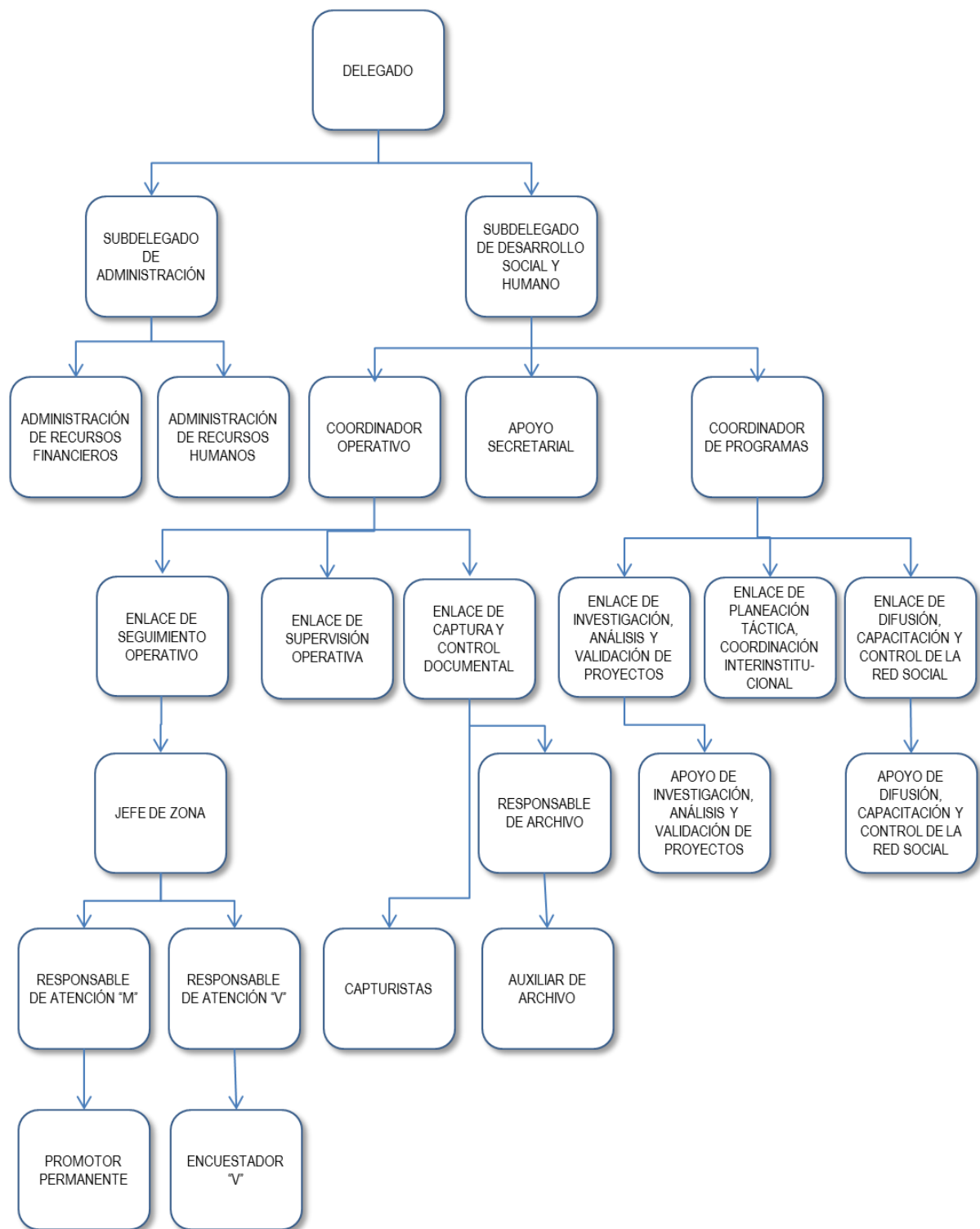
La Delegación estatal de SEDESOL en Oaxaca opera el programa a través de la Subdelegación de Desarrollo Social y Humano, siendo la Coordinación Operativa quien tiene a su cargo el componente de entrega de apoyos directos y la Coordinación de Programas atiende los apoyos de Red Social y apoyo a Casas de Día.

Como puede observarse en el organigrama de la Delegación Estatal, la Subdelegación está conformada por dos coordinadores (el Operativo y el de Programas, de los cuales dependen seis Enlaces (de Seguimiento Operativo, Supervisión Operativa, Captura y Control Documental, para la primera coordinación; y de Investigación, Análisis y Validación de Proyectos, Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional y de Difusión, Capacitación y Control de la Red Social para la segunda Coordinación), todos ellos involucrados en la implementación del PPAM.

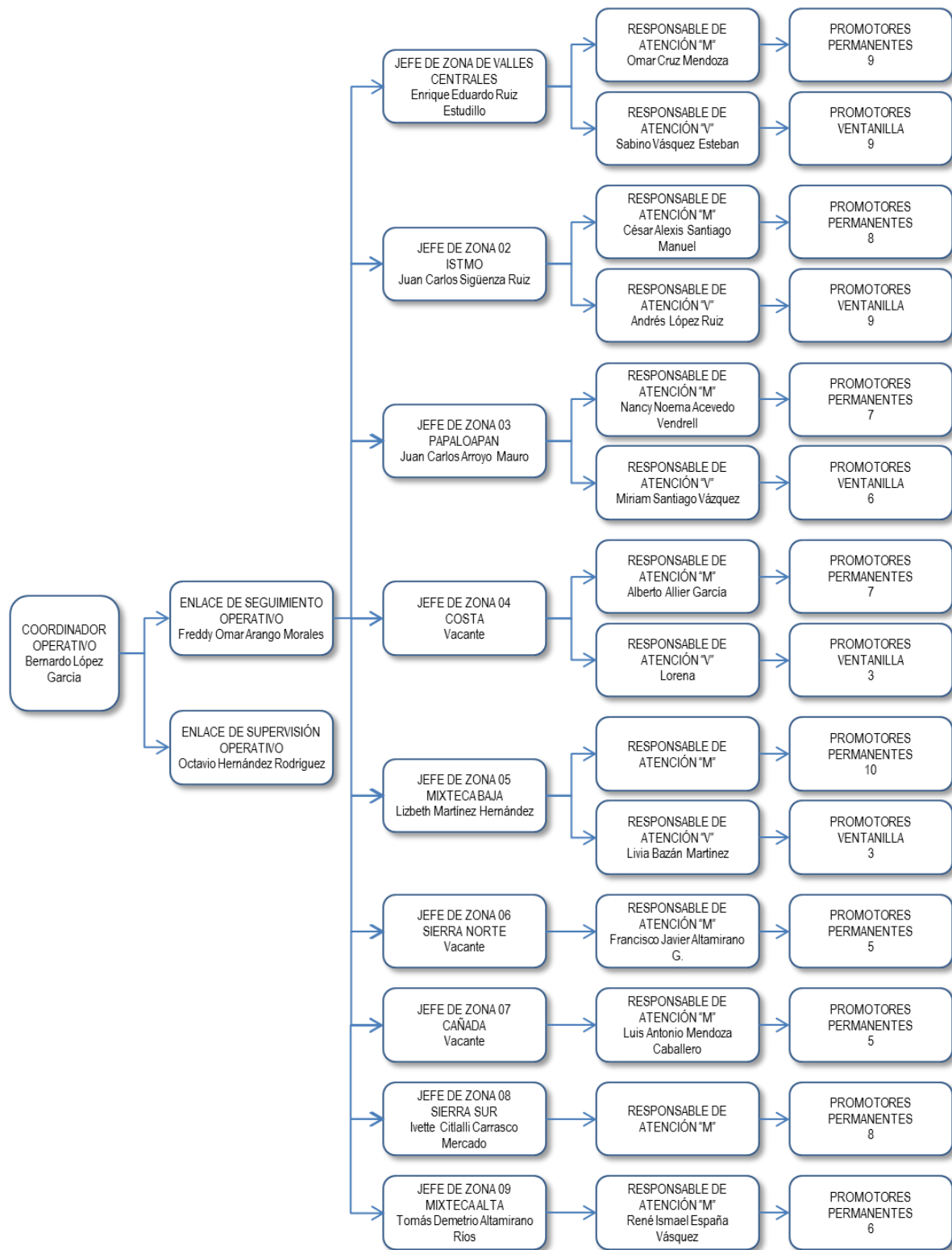
Como se observa en el Organigrama de la Coordinación Operativa, del Enlace de Seguimiento Operativo, dependen los nueve jefes de zona que cubren todo el estado. Cada jefe de zona se apoya en un responsable de atención en mesa (RAM) y en cinco jefaturas de zona se cuenta con un responsable de atención en ventanilla. Finalmente, dependiendo de los RAMs se encuentran los promotores permanentes, que suman 65 en mesas y 30 en ventanillas.

En general, no se presenta una gran rotación de personal, pues los entrevistados manifiestan que en general tienen una permanencia mayor a los dos años en la operación del programa, con un promedio cercano a los cinco años y en varios casos, desde el arranque de la operación del programa. La totalidad del personal se encuentra contratado bajo el régimen de honorarios profesionales. El personal atiende los programas de Pensión para Adultos Mayores (PPAM), Empleo Temporal (PET) y Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA). En cuanto al personal de ventanilla, todos se encuentran contratados por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) bajo el régimen de honorarios, con una permanencia promedio cercana a un año en el programa. En las siguientes figuras se presentan los organigramas de la Delegación Estatal y de la Coordinación Operativa de la propia delegación.

**Figura 8.3. Organigrama de la Delegación de la SEDESOL en el Estado de Oaxaca**



**Figura 8.4. Organigrama de la Coordinación Operativa en el Estado de Oaxaca**



### **8.3.3. Operación**

A continuación, se presenta el análisis de la operación de los macroprocesos de estudio del programa en la Delegación Estatal Oaxaca de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

#### **8.3.3.1. Macroproceso 1: Entrega de apoyos económicos directos**

El principal componente del programa por el monto asignado es el de los apoyos económicos directos, que incluye los apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales y los apoyos económicos de pago de marcha por única ocasión, que para el caso de localidades urbanas también comprende la inclusión financiera para la disposición de tarjetas de débito, apertura y administración de cuentas. Para su análisis, se presentan de forma separada la operación mediante mesas de atención en localidades menores a 30,000 habitantes y la de ventanillas de atención para localidades urbanas.

#### **Operación a través de mesas de atención**

A partir de las metas establecidas, el padrón de beneficiarios y las sedes de pago, se programan las rutas y se ordenan las actividades por cada una de las nueve Jefaturas de zona en que se dividió el estado para su atención. Dada la dispersión de localidades y multiplicidad de rutas, las mesas de atención son coordinadas en los operativos de pago por los promotores permanentes asignados a cada ruta de operación.

Los responsables de atención de mesa (RAM), los jefes de zona y los enlaces de seguimiento operativo y de supervisión operativa realizan actividades de acompañamiento y verificación en campo de la realización de las actividades programadas para los distintos componentes del programa y de los otros programas a su cargo.

El operativo de campo está relacionado con el proceso de planeación táctica y operativa, en la que participan las oficinas centrales de SEDESOL en la Ciudad de México y directivos de la delegación estatal. Para poder llevar a cabo los operativos, es condición indispensable que se hayan incluido en las etapas de planeación, para que se asignen los recursos necesarios para su realización.

También se relaciona con los procesos de seguimiento y monitoreo, ya que diariamente se actualiza el sistema ARGOS reportando las actividades realizadas. Con esta carga de información se generan reportes con diversos cortes, tanto para uso de la Delegación como para seguimiento en oficinas centrales.

A partir del calendario integral de apoyos sociales y del convenio con la institución liquidadora (BANSEFI) se oficializa el calendario de sedes de atención y se notifica a las autoridades municipales para que provean las condiciones necesarias para la realización de los operativos. Estas se encargan de habilitar el sitio, proporcionar sillas para los beneficiarios, protección de sol y lluvia, baños accesibles y sonido. Además, proporcionan la seguridad en el traslado de la

institución liquidadora a la sede de pago, consistiendo en la asignación de escoltas por parte de policías municipales desde la sede de la institución liquidadora a la sede de pago y durante la realización del operativo hasta su conclusión. Los promotores permanentes se transportan de forma independiente a la institución liquidadora, en vehículo asignado por la Delegación Estatal.

En la visita de campo realizada en Telixtlahuaca, Valles Centrales, Oaxaca, los promotores permanentes llegaron a la sede de pago a las 7:50 a.m., coordinaron la instalación de las mesas y el material de identificación del programa.

En el sitio se encuentra también el Enlace Municipal del programa, quien está al pendiente de los requerimientos a atender por el municipio. Al arribo de los promotores ya se encontraba en el lugar el mobiliario (mesas y sillas) aunque sin instalar, mientras que el equipo de sonido ya se encontraba en funcionamiento. La techumbre y los baños son instalaciones permanentes en la explanada municipal.

**Ilustración 8.9. Explanada Municipal de Telixtlahuaca, Valles Centrales, Oaxaca e inicio de la instalación de mesa de atención**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

A la llegada de la gestora Voluntaria y las Facilitadoras Voluntarias, quienes tienen uniforme que las identifica, junto con personal del municipio, beneficiarios y acompañantes, se realizó la instalación de las sillas en la explanada, para acomodar al total de beneficiarios presentes. Los acompañantes fueron dirigidos a las gradas de la misma explanada.

A las 8:30 am la gestora Voluntaria inició con una breve plática sobre el uso de los apoyos, dirigiendo una actividad física moderada del grupo de beneficiarios, quienes ya estaban instalados en la explanada municipal, a la espera de la llegada de la instancia liquidadora. Se instaló la mesa de atención por parte de SEDESOL y se dejó la preparación de la mesa de pago a cargo de la instancia liquidadora.

Para iniciar formalmente el operativo aproximadamente a las 8:45 am, la promotora a cargo del operativo de pago, dio la bienvenida dirigiendo un mensaje de apertura, presentando a los

promotores a cargo de la mesa de atención, resaltando el carácter de programa público no patrocinado por ningún partido político.

La promotora explicó también la mecánica de trabajo, que inicia con la entrega de recibos provisionales a los adultos que no cuentan con planillas<sup>55</sup>, posteriormente esperan hasta que se les llame a la mesa de BANSEFI, presentando credencial de elector y planilla. La promotora Indicó también que al concluir la entrega de contra recibos, se atenderían los trámites de incorporaciones, modificación de datos, aviso de defunción, etc. Se explicaron los requisitos para inscripción y la documentación necesaria para su trámite.

Se explicó que BANSEFI es la institución liquidadora que hará la entrega del apoyo (\$1,160.00), señalando que se deberá verificar el monto entregado antes de retirarse de la mesa y en caso de encontrar una diferencia avisar en la mesa de atención. Se hizo mención del apoyo de las autoridades municipales en la convocatoria y en el equipamiento (mesas, sillas, sonido), así como en el traslado del recurso.

**Ilustración 8.10. Gestora voluntaria dirigiendo actividad física moderada y mensaje de apertura por parte de la promotora permanente**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Cerca de las 9:00 am se inició la entrega de recibos provisionales en la mesa de atención, organizando la entrega por localidades comenzando por las más alejadas a la cabecera municipal, por orden alfabético de los apellidos de los beneficiarios. En el llamado y organización de los beneficiarios participaron la gestora voluntaria y las facilitadoras voluntarias. En esta sede de pago se cuenta con una gestora voluntaria, electa en Asamblea de Adultos Mayores en 2011, con 4 años consecutivos con el nombramiento, quien es auxiliada por 5 facilitadoras voluntarias seleccionadas en Asambleas de Adultos Mayores. Este número se decidió considerando el padrón de beneficiarios de la sede de pago, cercano a los 800 beneficiarios.

<sup>55</sup> Planillas personalizadas con los datos de identificación del beneficiario y seis calcomanías, que se deben entregar cada una en los momentos de pago, una por cada bimestre.

**Ilustración 8.11. Gestora voluntaria apoyando en el operativo y facilitadora voluntaria llamando a los beneficiarios a la mesa de atención**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Aproximadamente a las 9:30 am arribó el personal de BANSEFI, escoltado por la Policía Municipal, que constaba de 2 pagadores y que procedió a instalar la mesa de pago, misma que empezó a entregar los apoyos cerca de las 9:45 am. Se mencionó que los retrasos en la instalación de mesas de pago se relacionan con la coordinación de seguridad municipal, ya que la instancia liquidadora no sale de sus oficinas hasta contar con el apoyo de seguridad para su recorrido.

Las facilitadoras voluntarias organizaban el llamado a cada una de las mesas, tanto la de atención a cargo de SEDESOL como la de pago a cargo de BANSEFI. Igualmente hacían llamados a despejar las áreas de circulación para permitir el mejor movimiento de personas con capacidades motoras limitadas. Por su parte, la gestora Voluntaria atendía solicitudes particulares, daba informes sobre el programa y en su caso, canalizaba la atención a personal de SEDESOL o del municipio. Se dio el caso de que un beneficiario no portaba su credencial de elector, por lo que por parte del municipio se elaboró una carta de identidad con fotografía,

certificando que era vecino de la localidad para que pudiera recibir el apoyo otorgado por el programa.

Al poco tiempo de estar realizando la entrega física de los apoyos, personal de BANSEFI anunció mediante el equipo de sonido que se les estaba requiriendo a los beneficiarios que pasaran con una moneda de diez pesos, ya que no contaban con monedas de dicha denominación, por lo que se les solicitaba que llevaran el cambio. Se resaltó que dicha moneda era el cambio para que recibieran justo el importe de apoyo y que no se entendiera como una “gratificación” a los pagadores, que recibirían el monto completo de su apoyo de 1,160 pesos.

**Ilustración 8.12. Mesa de atención (SEDESOL) y mesa de pago (BANSEFI)**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

En relación a los insumos aplicados al proceso, el tiempo del operativo es adecuado y es acorde a la población beneficiaria de la sede de pago. Se cita el inicio a las 8:00 am para que se desarrolle durante las horas de día y se cumple según lo planificado. En localidades con menor número de beneficiarios se pueden llegar a programar hasta 3 sedes de pago al día por un mismo equipo de promotores.

El personal es suficiente y con perfil adecuado. Este es capacitado internamente para poder coordinar los operativos de pago y las demás tareas que les son asignadas. Los recursos financieros se perciben como adecuados, resaltando como problema principal el retraso en el pago de viáticos, por lo que se tienen que provisionar para cubrir gastos que después son recuperados una vez que se depositan los viáticos. La infraestructura es suficiente, aunque parte del personal se encuentra en instalaciones temporales de la delegación estatal, en espera de que concluyan trabajos de acondicionamiento. El problema que se percibe como cuello de botella es la baja disponibilidad de vehículos, teniendo que acudir a algunos operativos de pago en vehículos de municipios si se consigue el apoyo o incluso en transporte público foráneo. Se refiere la existencia de vehículos propios en mal estado que no se han podido dar de baja y que aparecen en los inventarios, razón por lo cual no les asignan vehículos arrendados.

Se utiliza el sistema ARGOS de planeación operativa, en la que se registran las actividades programadas y con un corte quincenal se asignan las tareas y los recursos para su realización. En el mismo sistema se captura el informe de cumplimiento y reportes fotográficos con los que se generan reportes con diversos cortes, tanto para uso propio de la Delegación como para seguimiento en oficinas centrales.

En las mesas de atención se utiliza un sistema para registro de información y captura de huella mediante un dispositivo móvil con conexión a internet. En localidades donde no se cuenta con cobertura de internet, se captura la información fuera de línea y al acceder a una conexión se descarga al sistema. La información en la delegación es concentrada y administrada por el Enlace de Captura y Control Documental para su envío a oficinas centrales.

La coordinación entre los actores es adecuada para la implementación del proceso, especialmente considerando el reto que representa atender 962 sedes del programa. Es relevante la coordinación entre la delegación Estatal y los Municipios, ya que las condiciones adecuadas para su implementación dependen en gran medida de proporcionar la seguridad en los traslados y operativos de entrega de apoyos, así como en proveer las mejores condiciones en los sitios de los propios operativos y colaborar en la difusión de las fechas de pago y facilitar en ocasiones los traslados de promotores. Se señalaron algunos problemas de coordinación puntuales en los que algún municipio negó la ayuda para la entrega de apoyos a comunidades no afines políticamente, por lo que se recurrió a instancias estatales para la realización de los operativos. Se señaló que fueron hechos aislados que se pudieron resolver para cumplir con la entrega de apoyos. También se ha recurrido al Gobierno Estatal para asegurar el acceso a localidades con conflictos de diversos tipos, tales como bloqueo de caminos. Se percibe que, por la propia naturaleza del programa, se levantan temporalmente los bloqueos para no impedir la entrega de apoyos.

En cuanto a la coordinación con la institución liquidadora y con la prestadora de servicios bancarios, ésta se percibe menos cercana por el hecho de que son convenidas directamente por oficinas centrales en México, sin que tengan un conocimiento a detalle de las condiciones establecidas con dichas instituciones. Se refirió que con la institución liquidadora se tuvieron diferencias al reportar una mala actuación por parte de pagadores de la institución, que fueron encubiertos por un coordinador de zona. Al saberse de otras denuncias similares, la institución liquidadora retiró al personal involucrado. También se refirió el caso de una persona que reportó tres incidentes de pérdida de los recursos en diferentes condiciones, tales como al viajar en transporte público o afuera de la institución liquidadora en el área ciega de la video vigilancia. Como medida precautoria, se ha solicitado la rotación de pagadores PPAM con pagadores de Prospera.

De forma general, el proceso se desarrolla adecuadamente y de forma pertinente, por lo que se logra atender a 98% de la población potencial del estado, aún con la dispersión de localidades y sedes de pago, diferencias en los partidos políticos a cargo de la administración federal, estatal y municipales en los que también se encuentran autoridades electas por usos y costumbres.

Los beneficiarios no expresaron molestias por la mecánica establecida en los operativos ni por los tiempos que deben permanecer para poder cobrar su apoyo, considerándolo incluso como una opción de rencuentro con amigos y conocidos, por lo que aun después de cobrar su apoyo, no se retiran inmediatamente. No se recibe un número significativo de quejas, las cuales son recibidas en primera instancia por los Gestores Voluntarios y posteriormente canalizadas a la mesa de atención con los promotores, las principales quejas se refieren principalmente a no poder cobrar rápidamente por no estar en el momento en que son llamados, pagándoles al final del operativo

En relación a la existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa, se refirió que en el periodo julio – agosto de 2015 se realizó un ejercicio coordinado por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (Dirección de Implementación Operativa), aplicando los formatos de encuestas proporcionados a los beneficiarios en 10% de las sedes, que fueron captadas y ordenadas por zonas, mismas que fueron enviadas para su análisis a Oficinas centrales sin que al momento de la visita se tuviera conocimiento de los resultados.

### **Operación a través de ventanillas de atención**

En el estado de Oaxaca se encuentran en operación 10 ventanillas de atención permanentes, concentrando tres de ellas en la zona conurbada de Oaxaca de Juárez. Se tienen convenios con ayuntamientos para establecer las sedes, aunque se refiere que el pago de rentas en algunos casos es cubierto por la propia Delegación Estatal, como es el caso de la ventanilla en Trinidad de la Huertas en la ciudad de Oaxaca de Juárez.

En ninguna ventanilla se cuenta con Gestores Voluntarios, ya que éstos se han dirigido a las comunidades con mesa de atención. De acuerdo a algunas entrevistas, el personal de atención es pre-seleccionado por la propia Delegación Estatal, la cual comunica a la institución contratante (Universidad Autónoma del Estado de México) la designación del personal para su contratación.

Las ventanillas son coordinadas por un Responsable de Atención en ventanillas (RAV), quien dirige al personal adscrito en cada ventanilla. La organización se establece a partir de los procedimientos generales que son atendidos, tales como inscripciones, movimientos, pruebas de vida y avisos de defunción. Aunque la capacitación es general en los procedimientos, se busca que en donde sea posible, se tenga una persona especializada en cada tema. En promedio, se cuenta con tres prestadores de servicios por ventanilla de atención, que es personal de tiempo completo.

En ventanilla de atención se utiliza un sistema para la captura de información y registro de huella que hace la confronta con los padrones de pensionados, registrando al solicitante aprobado como beneficiario, lo que se puede consultar en reportes para la Delegación Estatal y para Oficinas Centrales.

### Ilustración 8.13. Atención en ventanilla, modificación de datos y atención en ventanilla solicitud de inscripción



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Los procedimientos son seguidos de forma adecuada, no reportando quejas de solicitantes o beneficiarios por procedimientos mal aplicados. La capacitación es informal y proviene principalmente del RAV y muy frecuentemente, del prestador anterior de servicios. En la ventanilla visitada, se conoció de la alta rotación del personal, declarando tener cerca de un año de permanencia en el puesto en la mayoría de los casos y un caso con menos de seis meses en el puesto.

La opinión es que esta situación es generada por las condiciones de contratación, retrasos constantes en los pagos, las largas jornadas de trabajo y la oportunidad de obtener empleos con mejores prestaciones. También se reportó que una de las quejas recurrentes del personal de ventanilla es el descuento del seguro de gastos médicos, servicio del que no se refieren condiciones que faciliten su uso.

Los insumos en general se consideran adecuados, reportando fallas ocasionales por caídas del sistema o actualizaciones que inhabilitan la atención de solicitantes y/o beneficiarios. En el sistema se capturan las modificaciones al padrón, tanto por cambios en la información de los beneficiarios como por la inscripción de nuevos beneficiarios o las bajas por defunción o algún otro motivo. Esta información es consolidada para reportar a la Delegación Estatal, a la institución contratante y para monitoreo de oficinas centrales.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a personal en ventanillas, el proceso de bancarización ha sido complejo. Relatan recibir quejas por un trato no cordial con los beneficiarios por parte del personal de los bancos al solicitar informes de condiciones no esperadas en las cuentas, como cobro de comisiones por diversas operaciones en los cajeros automáticos, tales como consulta de estados de cuenta, saldos o cargos por donativos. También se reciben quejas por los trámites de reposición de tarjeta o de NIP, los cuales se realizan con cargo a los

beneficiarios, dejando de percibir el apoyo completo por dichas comisiones. Se refiere que en algunas localidades se realizó la reversión de la bancarización por dejar de operar la institución bancaria con la que se tenían contratados los servicios.

### **8.3.3.2. Macroproceso 2: Formación de la Red Social**

La Red Social se constituye por la integración de Gestores Voluntarios, que reciben un apoyo económico por la realización de diversas actividades en el catálogo de acciones. En las entrevistas realizadas se señaló que, para su selección, en las asambleas de adultos mayores se proponen los candidatos, (generalmente un acompañante o representante de algún beneficiario), que sean conocidos por la comunidad y que hayan realizado trabajos voluntarios dentro de la comunidad. Para llevar a cabo las asambleas se promueve su realización con el apoyo de las autoridades municipales y de los promotores permanentes, señalando que la asamblea se realizará con la intención de designar al Gestor Voluntario.

Se refiere que la cohesión entre los grupos de adultos mayores es un elemento importante que restringe la injerencia de terceros interesados, por lo que se tiene un respaldo importante por parte de los beneficiarios. Se comentó que se han presentado casos en que autoridades municipales solicitan a la Delegación estatal la remoción de Gestores Voluntarios, que al ser investigados y puestos a consideración de la asamblea de beneficiarios, ésta ratifica su nombramiento si los consideran apropiados en sus actividades.

Se refiere que la mayor causa de cambios es por encontrar mejores oportunidades laborales, generando una rotación importante. En el momento de la visita se señaló que se tenían cerca de 600 Gestores Voluntarios formalizados y cerca de 400 gestores electos, que aún no han realizado el primer módulo de capacitación. Al respecto, la capacitación es proporcionada por personal propio de la delegación, que fue a su vez capacitado en oficinas centrales. Las convocatorias para los eventos de capacitación se entregan de forma personal con los promotores permanentes, cubriendo la delegación estatal los gastos de hospedaje y alimentación para cada gestor, así como los de renta del salón donde se imparte la capacitación. Los gobiernos municipales participan en la mayoría de los casos con apoyos para el transporte, incluyendo el traslado en vehículos oficiales.

Existe por lo general una relación cordial entre los promotores y los Gestores Voluntarios, con quienes se convienen las actividades a realizar. La principal actividad consiste en el apoyo durante los operativos de pago, la cual es complementada con otras actividades tales como grupos de crecimiento, talleres y pláticas sobre diferentes temas, que son apoyadas por los promotores. Es política interna de la delegación que los Gestores Voluntarios atiendan al menos un grupo de crecimiento, la cual es promovida debido al intercambio de conocimientos en actividades productivas que puedan generar un ingreso adicional a los adultos mayores.

En las entrevistas se señaló que la actividad de Contraloría Social no es realizada de forma amplia, en parte por los requerimientos de capacitación para el uso del sistema informático

(módulos avanzados) y por la rotación de gestores. Debido a su interacción con los beneficiarios, pueden recibir quejas o felicitaciones por parte de los adultos mayores, los cuales son transmitidos generalmente de forma verbal y en algunos casos se llegan a levantar reportes en las mesas de atención, especialmente los que se refieren a apoyos incompletos, aunque han sido caso aislados.

La opinión que los beneficiarios comunican a los gestores se refiere generalmente a una situación de alegría por sentirse valorados y atendidos, así como a ser parte fundamental de la sociedad. La preocupación que más aparece entre los beneficiarios se refiere a rumores de desaparición del programa, que son desmentidos tanto por los gestores como por los promotores.

### **8.3.3.3. Macroproceso 3: Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día**

En el estado de Oaxaca se tiene una Mesa de Coordinación encabezada por la Delegación estatal de SEDESOL, en la que participan el DIF estatal e INAPAM para la operación del proceso relacionado con las Casas de Día. En esta mesa se tiene identificado un universo potencial de atención de 38 a 40 Casas de Día que podrían ser elegibles para obtener los apoyos. A partir de la meta comunicada por oficinas centrales, que ha sido de un apoyo en cada uno de los ejercicios en que se ha implementado este tipo de apoyo, se realiza una priorización de atención con base en criterios acordados en la mesa de coordinación, que se refieren al número de personas atendidas en población abierta mayor a 65 años, requerimientos específicos de equipamiento, regularización en la propiedad y el contar con un acercamiento a Protección Civil. También se valora si existe un apoyo por parte de las Presidencias o DIF municipales para concurrir con recursos complementarios.

Con base en los criterios anteriores, se seleccionan 3 proyectos con los que se inicia un acercamiento para preparar la presentación de una solicitud de apoyo y se realiza una visita de diagnóstico. Se refiere que por tener una meta muy baja, no se hace una amplia difusión del programa, por lo que se comunica directamente a los potenciales solicitantes que cubren los criterios internos de selección. Una vez seleccionados, se inicia con el levantamiento formal de la Cédula Diagnóstica, en la que participan los jefes de zona y promotores, así como el Enlace de Investigación, Análisis y Validación de Proyectos. También se toma opinión de los usuarios de las Casas de Día conformados en un Comité de Adultos Mayores.

En la elaboración del proyecto apoya el Coordinador de Programas y el Enlace de Planeación Táctica, que son arquitectos. Ambos cubren el perfil necesario para esta actividad. Dado que la meta es mínima, el personal que atiende este proceso es suficiente, a pesar de que realizan acciones correspondientes a otros programas.

Se apoya al solicitante en la integración de la documentación necesaria para complementar el Expediente Unitario. La solicitud es ingresada vía Oficialía de Partes. Con la recepción y validación local de la documentación, se carga el proyecto en el sistema SIIPSO con lo que

pasa a revisión y análisis para que en caso de que se dictamine favorablemente, se otorgue la validación técnico-normativa y su aprobación.

Se refiere que la Cédula Diagnóstica contiene reactivos que no son aplicables en su totalidad a los requerimientos de las Casas de Día, lo que ocasiona que el procedimiento de validación técnico-normativo sea largo y que incluso se lleguen a tener opiniones diferenciadas en oficinas centrales sobre algún reactivo en particular.

El sistema SIIPSO permite que una vez capturado y registrado un proyecto (Unidad de Trabajo) se pueda dar seguimiento a las diferentes etapas de ejecución del proyecto y conocer sus avances físicos y de pago. Para la ejecución se firman los correspondientes Convenios con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o en su caso, Acuerdos de Cooperación con autoridades Municipales. Para ello, se utilizan los formatos comunicados por oficinas centrales. Se valida que las OSC cumplan la normativa establecida para la firma del Convenio correspondiente.

La programación de pagos se realiza en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), que se deposita en una cuenta concentradora, programando un primer pago del 50% al inicio de los trabajos y realizando el segundo pago del 50% restante una vez que el avance físico cubre al menos el primer pago realizado. La Delegación realiza visitas de seguimiento para verificar que la obra se realice conforme a lo establecido en el acuerdo. La coordinación del proceso la realiza el Enlace de Planeación Táctica y la operación en campo está a cargo de la Coordinación Operativa.

Una vez que se verifica la realización de los trabajos de acuerdo a lo aprobado, se realiza el levantamiento de acta de entrega-recepción utilizando el formato del Programa de Empleo Temporal (PET). Cuando se han apoyado proyectos municipales, se realiza también la entrega al Comité de Adultos Mayores, que estará a cargo de la operación de la Casa de Día. Posteriormente se realiza el cierre del ejercicio y se envían los formatos firmados a oficinas centrales. En el periodo 2013-2015 se han apoyado 3 Casas de Día, aunque con el universo identificado, y considerando que la regularización en la propiedad es un factor limitante, se estima que se podría atender una meta de hasta 5 proyectos anuales en los siguientes 3 años.

**Ilustración 8.14. Evento de entrega de la rehabilitación de la Casa de Día apoyada en 2014 y asistentes de la casa de día antes de la clase de baile regional**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

La coordinación entre los actores es adecuada, tanto entre las dependencias federales participantes en la Mesa de Coordinación como con las dependencias estatales y municipales. Sin embargo, se refiere que una solicitud se retiró debido a que la administración municipal que estaba por concluir su periodo prefirió cerrar su ejercicio y no dejar proyectos en ejecución. Ante ello, se optó por apoyar a la siguiente solicitud en prioridad, que ya contaba con cierto grado de avance en la integración de proyecto y documentación, con lo que se cubrió la meta comprometida.

Los beneficiarios también tienen una participación relevante desde el levantamiento de necesidades y hasta funciones informales de seguimiento. Se refiere que, dada la naturaleza de las acciones, como albañilería y plomería, se busca que los trabajos se realicen con mano de obra de adultos mayores que cuenten con la calificación necesaria.

El proceso es pertinente en el contexto en que se desarrolla, la limitante derivada de la propiedad de las Casas de Día es percibida como adecuada para evitar que después de que se intervenga un espacio, se dedique para otros usos. En general, la opinión de los actores es que el proceso es eficiente, aunque pueden proponer mejoras a la Cédula Diagnóstica que tome en cuenta las necesidades y las condiciones en campo. También consideran que realizar el dictamen de proyectos en oficinas centrales genera retrasos en la oportunidad de ejecución de las acciones.

Por su parte, los beneficiarios opinan favorablemente sobre los resultados de los trabajos, ya que generalmente se refieren a acciones de equipamiento básico tales como baños, piso, techumbres, impermeabilización, repellado y pintura que mejoran sustancialmente el aspecto y ánimo de los usuarios.

El personal de la delegación indica que una mejora que podría darse en la promoción de acciones para la protección social es la integración de Gestores Voluntarios a las Casas de Día, para que puedan desarrollar talleres y otras acciones que son valoradas en las comunidades, tales como los Grupos de Crecimiento.

Se indica que no existen mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa en el componente de apoyo a Casas de Día.

#### **8.3.3.4. Macroproceso 4. Coordinación y Ejecución Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales**

Para la realización de las Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales (FASI) se realizan acciones de coordinación con las dependencias, priorizando sedes de pago y programando los eventos de tal forma que se tenga la mayor cobertura posible, dadas las limitaciones de personal operativo en las demás dependencias que no cuentan con estructuras para realizar operativos de campo similares a los del Programa de Pensión para los Adultos Mayores.

Se refiere que las dependencias que suelen tener mayor presencia en las ferias son: Salud, que ofrece servicios en sitio; Registro Civil, con atención de diversos trámites; y Seguridad Pública, que ofrece pláticas de orientación. También se cuenta con una menor presencia de INAPAM, Liconsa, Diconsa, Protección Civil y Secretaría del Trabajo.

El único elemento en términos de apoyos económicos del PPAM es el relacionado a la compra de *box lunch* para los adultos mayores registrados en el padrón de beneficiarios, el cual se estima suficiente para el número establecido de ferias en la meta de la delegación. La programación e informes de realización de ferias también son capturados en el sistema ARGOS, tanto para su asignación de tareas y recursos, como para su reporte. Esta información es utilizada para el monitoreo en la propia Delegación y en Oficinas Centrales.

Este componente tiene una relevancia marginal, por la baja cobertura que pueden ofrecer las demás dependencias en relación a la que se tiene establecida para el pago de apoyos directos en mesas de atención. En las localidades con beneficiarios bancarizados también se realizan eventos municipales, con amplia difusión y no sólo limitadas a beneficiarios del programa, ya que están dirigidas a población abierta mayor a 65 años.

Se indica que no existen mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa.

#### **8.3.4. Conclusiones del caso**

El Programa opera de manera muy diferenciada por componente o macroproceso. El apoyo económico directo, que se ha llamado aquí macroproceso 1, posee un marco normativo robusto que incluye, además de las propias reglas de operación, una serie de guías y manuales que orientan prácticamente todas las actividades de este componente. La observancia general de tal normatividad tiene como resultado un proceso operativo que fluye adecuadamente, sin mayores dificultades tanto en mesas de atención como en ventanillas.

La coordinación entre los actores es adecuada para la implementación del proceso, especialmente considerando el reto que representa atender 962 sedes del programa. Es relevante la coordinación entre la delegación estatal y los gobiernos municipales, ya que un factor importante para una adecuada implementación depende es el que los ayuntamientos proporcionen medidas de seguridad para los traslados y operativos de entrega de apoyos, así como condiciones de infraestructura y equipamiento adecuados en los sitios de los propios operativos, así como colaborar en la difusión de las fechas de pago. Además de que frecuentemente apoyan para el pago de los traslados de promotores y gestores

Para alcanzar las metas establecida de sedes de pago, es condición necesaria el compromiso y disposición del personal para cubrir todas las asignaciones de mesas de atención. En general, no se presenta una gran rotación, manifestando el personal entrevistado tener una permanencia mayor a los dos años en la operación del programa, con un promedio cercano a los cinco años y en varios casos, desde el arranque de la operación del programa.

Un problema detectado es que, para afrontar el retraso en el pago de viáticos, los promotores se tienen que provisionar para cubrir gastos que después son recuperados una vez que se depositan los viáticos. Para solventar la baja disponibilidad de vehículos de la delegación, los promotores procuran que los ayuntamientos les apoyen con los gastos para el transporte o que les proporcionen incluso un vehículo.

De forma general, el proceso se desarrolla adecuadamente y de forma pertinente, por lo que se logra atender al 98% de la población potencial del estado, aún con la dispersión de localidades y sedes de pago. Un aspecto que ha sido favorable en la implementación de Oaxaca ha sido el mantener una postura claramente apartidista, lo cual ha facilitado la coordinación con funcionarios estatales y municipales, incluyendo también a aquellos electos por usos y costumbres.

En contraste, los otros macroprocesos presentan un marco normativo menos acabado y un contraste en los alcances. La Red Social tienen una amplia cobertura, mientras que el apoyo a Casas de Día es mucho menor en comparación con los apoyos de los otros dos macroprocesos.

La Red Social ha funcionado relativamente bien, los Gestores Voluntarios son generalmente electos, porque son conocidos por la comunidad y porque han realizado trabajos voluntarios

dentro de la comunidad. La cohesión entre los grupos de adultos mayores es un elemento importante que restringe la injerencia de terceros interesados, por lo que se tiene un respaldo importante por parte de los beneficiarios.

La Promoción de Acciones para la Protección Social avanza lentamente en el estado, pero en este caso las Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales son un mecanismo con una baja cobertura debido a que las instituciones que asisten a las Ferias no cuentan con la misma capacidad de atención con la que cuenta la Delegación estatal. También las Casas de Día mostraron una aplicación limitada en la entidad, sobre todo por la necesidad de contar con la propiedad legal de los terrenos en los que se ubican, que en muchos casos no se encuentran regularizados, definiendo un universo potencial relativamente bajo en la entidad.

## 8.4. Estudio de Caso del Estado de Nayarit

### 8.4.1. Introducción

El estado de Nayarit es uno de los estados con mayor cobertura relativa de beneficiarios potencial, al tener una tasa de 95%. El estado es uno de los que más ha impulsado la Red Social un 28% de las comunidades cuenta con un Gestor Voluntario. El caso del estado de Nayarit, resulta particularmente relevante para el estudio de la evaluación de procesos del PPAM por el elevado número de Casas de Día apoyadas, 21, lo que lo coloca claramente como la de mayor número de apoyos.

### 8.4.2. Organización

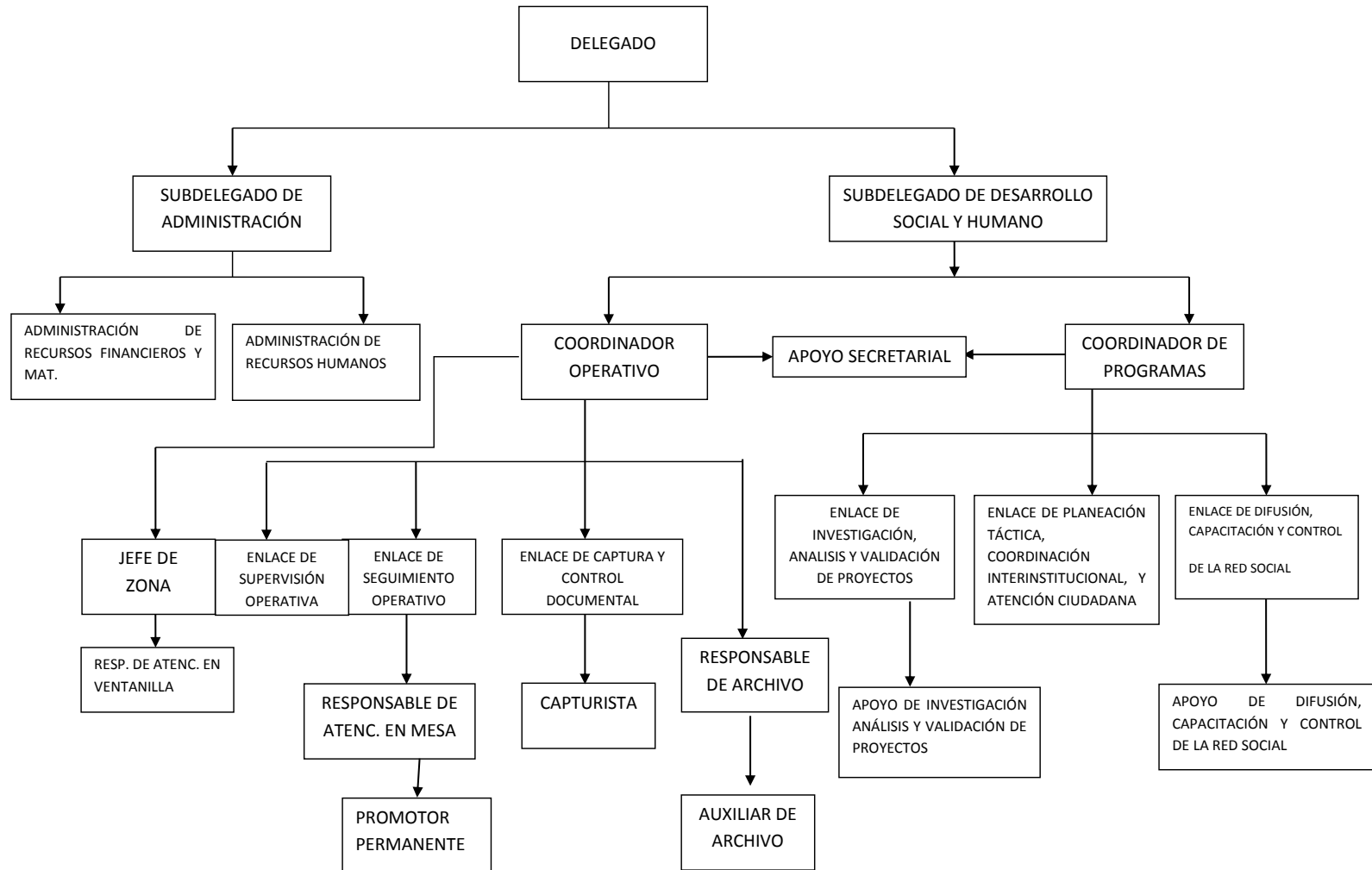
El PPAM en el estado de Nayarit está a cargo de la Subdelegación de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL, y la responsabilidad de su operación recae en el Coordinador Operativo de Grupos Prioritarios y el Coordinador de Programas de Grupos Prioritarios. Éstos, además de atender el PPAM, se hacen cargo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) y del Programa de Empleo Temporal (PET), incluyendo el componente de Empleo Temporal Inmediato (PETI)<sup>56</sup>, dentro de éste último. Lo anterior implica que todo el personal - salvo el de ventanilla- comparte responsabilidades entre los cuatro programas.

En total, el personal del PPAM a cargo de la Coordinación Operativa se conforma por 1 Coordinador Operativo de Grupos Prioritarios, 3 jefes de zona, 3 responsables de atención en mesa, 1 Enlace de Seguimiento Operativo, 1 Enlace de Captura, 4 Responsables de ventanilla, 3 Capturistas, 32 promotores y 246 Gestores Voluntarios que no propiamente pertenecen a la SEDESOL, pero intervienen activamente en el desarrollo del PPAM.

La mayoría del personal del PPAM está contratado por la SEDESOL bajo el esquema de honorarios, aunque existen personas sindicalizadas en las oficinas locales. Todo el personal de ventanillas está contratado por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) por honorarios. En el caso de los Gestores Voluntarios, éstos reciben una compensación económica para retribuir el tiempo que le dedican a las actividades del Programa. En la siguiente figura se muestra el Organigrama completo del PPAM en la Delegación de la SEDESOL en Nayarit.

<sup>56</sup> El PETI se activa para atender emergencias, como fue el caso del Huracán Patricia en octubre de 2015.

**Figura 8.5. Organigrama de la Delegación de la SEDESOL en el Estado de Nayarit**



Fuente: Delegación de la SEDESOL en Nayarit

### **8.4.3. Operación**

#### **8.4.3.1 Macroproceso 1: Entrega de apoyos económicos directos**

La entrega de apoyos económicos directos corresponde al pago bimestral a cada adulto mayor ya sea en efectivo (en los operativos de pago) o por tarjeta bancaria. Además, como otros beneficios que entrega el PPAM se incluyen dos conceptos: el primero es el pago de marcha, con el cual se apoya a los familiares del beneficiario una vez que éste fallece y el segundo es el pago por bancarización que contempla los costos por apertura de cuenta de aquellos beneficiarios que reciben el apoyo a través de tarjeta.

Los operativos de pago se realizan para aquellos beneficiarios que residen en localidades menores a 30,000 habitantes, mientras que los beneficiarios en poblaciones mayores a 30,000 habitantes cobran su apoyo por medio de tarjetas bancarias. Además del pago, en los operativos se lleva a cabo la instalación de las mesas de atención donde se puede tramitar el registro de nuevos beneficiarios, cambios de representante, cambios de domicilio, la solicitud de pago temporal y se realizan las pruebas de supervivencia.

#### **Operación a través de mesas de atención**

A principios de año, las oficinas centrales de la SEDESOL envían a la delegación Nayarit de la SEDESOL metas de incorporación y pruebas de supervivencia en mesas de atención. Una vez definidas las metas se realiza la identificación y priorización de lugares clave para instalar las mesas.

La información derivada de las metas, la programación y el cumplimiento de objetivos son registrados por la delegación local en el Sistema Integral de Programación y Seguimiento (ARGOS) continuamente, lo que facilita su visualización desde oficinas centrales y permite detectar oportunamente incumplimientos o fallas.

Un elemento fundamental para la elección del lugar donde se realizará un operativo de pago es que éste cuente con buena recepción a la red para que la Terminal Punto de Venta (TPV) pueda funcionar de manera adecuada. Esta terminal sirve para registrar digitalmente los datos y las huellas dactilares de los beneficiarios, con lo cual se ahorra el registro en papel de la misma información. Además, el sitio donde se llevará a cabo el operativo debe encontrarse en una cabecera municipal.

La planeación de la instalación de las mesas de atención está supeditada a los operativos de pago que se realizan bimestralmente. Para su realización la Coordinadora Operativa del Programa se pone en contacto con las autoridades locales (presidente municipal, enlaces municipales, comisariados y jueces auxiliares), con las policías locales y con protección civil para coordinar el operativo.

Una buena práctica en el estado de Nayarit es que en cada operativo de pago se solicita a los encargados de las vialidades cerrar la calle por donde tienen que caminar los adultos mayores. Este cierre parcial de la circulación tiene la finalidad de que las personas de la tercera edad caminen con seguridad hasta el punto de pago.

En este operativo la instancia liquidadora BANSEFI realiza los pagos una vez que la SEDESOL lleva a cabo la apertura del operativo. En las entrevistas realizadas a los encargados del Programa refieren llevar una excelente relación con las personas de BANSEFI, lo que facilita y agiliza el operativo.

#### **Ilustración 8.15 Mesa de pago BANSEFI en Santiago Ixcuintla, Nayarit**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

Las autoridades locales son las encargadas de facilitar el lugar donde se llevará a cabo el operativo de pago, así como de proveer las sillas en cantidad suficiente para que los beneficiarios permanezcan sentados el tiempo de espera hasta ser atendidos. Además, los espacios para los operativos deben contar con techo, baños, energía eléctrica y estar resguardados por elementos de seguridad. En los trabajos de campo fue posible constatar, en los dos operativos de pago visitados, que las mesas de atención estaban instaladas en edificaciones con espacio y sillas suficientes, que se podían identificar claramente y que el operativo era ordenado.

**Ilustración 8.16 Mesa de atención en Santiago Ixcuintla, Nayarit**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

**Ilustración 8.17. Beneficiarios en operativo de pago Santiago Ixcuintla, Nayarit**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

La preparación del lugar en un operativo de pago es tarea de las autoridades locales, personal de la SEDESOL y en menor medida de BANSEFI que instala su mesa para el pago. El operativo de pago inicia con unas palabras del representante de la SEDESOL hacia los beneficiarios. En éstas agradece a todos los involucrados, presenta al equipo y hace referencias a los esfuerzos que se realizan para llegar a otorgar los beneficios del programa. Este discurso es improvisado y puede llegar a interpretarse como una alocución clientelar.

La priorización para la atención de los beneficiarios establece que los adultos con alguna discapacidad son atendidos primero, después aquellos que provengan de la comunidad más alejada, hasta llegar a los que viven en la localidad donde se realiza el pago. Siempre se llama a los adultos mayores por orden alfabético.

Como parte de la instalación, se incluye un altavoz con el cual se informa a los beneficiarios que estén atentos por la comunidad que será atendida y posteriormente se les llama por su nombre. Durante todo el tiempo los Gestores Voluntarios participan activamente en acompañar a cada adulto mayor cuando éste es voceado o atendiendo las dudas y comentarios de los beneficiarios.

Todo el personal de la SEDESOL está uniformado y es de fácil reconocimiento. El lugar donde se lleva a cabo el operativo de pago cuenta con mantas de la SEDESOL de fácil visualización y con la información suficiente para reconocerlo como el punto de pago.

La coordinación entre el personal de la SEDESOL y BANSEFI funciona adecuadamente y sin contratiempos. Esto es consecuencia de la adecuada organización de los beneficiarios y de que los Gestores Voluntarios están atentos a las necesidades de los adultos mayores. De acuerdo a las entrevistas con los servidores públicos de SEDESOL, el personal de BANSEFI cuenta con la preparación para atender a personas de la tercera edad.

Así como ocurre con la organización del operativo de pago, en las mesas de atención se observa que fluyen de forma adecuada los procesos de registro de nuevos beneficiarios, cambios de representante, cambios de domicilio, la solicitud de pago temporal y las pruebas de supervivencia. Los encargados de las mesas de atención refieren que en el registro de un nuevo beneficiario tardan 15 minutos aproximadamente entre la revisión de la documentación y la captura de datos en la TPV.

Un adulto mayor sabe cuándo le tocará la prueba de supervivencia porque en el momento en que el beneficiario se registra, el sistema automáticamente emite un recibo con la fecha límite para realizar dicha prueba. Una característica de la población beneficiaria es que acostumbran llegar más temprano que la hora de la cita. Esto tiene como consecuencia que algunos adultos mayores tengan que esperar un tiempo mayor para ser atendidos a pesar de que la priorización por localidades lejanas.

Un aspecto a mejorar en las mesas de atención es el tiempo que un adulto mayor debe esperar para saber si califica como beneficiario del PPAM. Regularmente el tiempo de espera es de uno a dos operativos (2 a 4 meses) en comparación con ventanilla donde el resultado es inmediato.

Por otra parte, el principal problema al que se enfrentan en la mesa de atención es que las TPV no tengan señal, lo que conlleva a que el registro se quede almacenado internamente sin la seguridad de que cargue la información registrada una vez que se recupere la red. El personal de la SEDESOL refiere que la situación de la falta de red es común en los operativos.

El proceso de depuración de beneficiarios que ya cuentan con una pensión ha causado molestia entre los adultos mayores. A partir de las entrevistas con los beneficiarios se constató que la impresión de los adultos mayores es que una pensión por trabajo y el beneficio del PPAM son completamente distintos. Un problema común se presenta en el registro de las huellas dactilares de los adultos mayores. En algunos casos las huellas no son lo

suficientemente nítidas para que la TPV pueda registrarlas. La solución ha sido registrar huellas de otros dedos.

### **Operación a través de ventanillas de atención**

En el estado de Nayarit existen 4 ventanillas de atención del PPAM ubicadas en los municipios de Tepic, Xalisco, Acaponeta y Santiago; en algunas ocasiones estas ventanillas se vuelven semi móviles para atender a la población que se encuentra postrada en su casa o no puede caminar. Además de las ya existentes, la delegación local de la SEDESOL ha propuesto la apertura de otras 4 ventanillas al sur del estado en los municipios de Bahía de Banderas, Jala y Compostela.

Las ventanillas de atención tienen la finalidad de atender a los beneficiarios en poblaciones mayores a 30,000 habitantes. A diferencia de las mesas de atención instaladas en los operativos de pago, en las ventanillas se tramita la bancarización de los adultos mayores para que cobren su pensión bimestralmente a través de un cajero automático.

Previo a la instalación de una ventanilla, la coordinación del PPAM establece comunicación con las autoridades locales para acordar la mejor ubicación de las mismas. Los enlaces municipales entrevistados en campo refieren a la firma de acuerdos entre los municipios y la SEDESOL para el establecimiento de las ventanillas. En cada una de las cuatro ventanillas del PPAM existe un responsable de operación y personal para atención a beneficiarios. Aunque todo el equipo de ventanillas está bajo el mando de la Coordinación de Grupos Prioritarios y forman parte de la SEDESOL, el pago de sus honorarios lo realiza la UAEM.

En la práctica, todo el personal conoce y maneja los procedimientos de la ventanilla. Sin embargo, el trabajo suele subdividirse y especializarse; algunos hacen prueba de vida, otros realizan inscripciones y así sucesivamente. El personal del PPAM y particularmente el de ventanillas refiere que su mayor problema es la falta de red en el momento de captura. Cuando falla internet las esperas para la atención de beneficiarios suelen ser mayores, lo que a su vez genera molestia entre los adultos mayores.

**Ilustración 8.18. Beneficiarios en ventanilla, Acaponeta, Nayarit**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

### **8.3.3.2. Macroproceso 2: Formación de la Red Social**

En el año 2014, 28% de las localidades beneficiadas por el PPAM en Nayarit contaban con al menos un Gestor Voluntario. Estos gestores forman parte del componente Red Social del programa y apoyan en diversas actividades a los grupos de adultos mayores. Para que un grupo de adultos mayores cuente con un Gestor Voluntario es necesario que el club de la tercera edad esté integrado por lo menos por 250 participantes. Cuando esto sucede, la delegación estatal de la SEDESOL convoca a una asamblea de adultos mayores con cinco días de anticipación a su realización y tramita los permisos necesarios para llevarla a cabo con las autoridades locales por medio del promotor permanente. Esta asamblea tiene la finalidad de informar las funciones de los Gestores Voluntarios y elegir uno. El único prerrequisito que se pide para que las personas sean elegibles como Gestores Voluntarios es que sepan leer y escribir.

Una vez elegidos los Gestores Voluntarios se elabora un acta de asamblea que es firmada por el promotor, los adultos mayores y el gestor elegido. Esta acta se sube al Sistema de Seguimiento de la Red Social (MOSERED) para su registro. Actualmente el PPAM en Nayarit cuenta con 246 Gestores Voluntarios. A los Gestores Voluntarios se les capacita de manera presencial en Tepic. Esta capacitación es impartida por los promotores permanentes y consta de 4 módulos. Dentro de la capacitación del primer módulo se realiza una ficha para formalizar las actividades que llevará a cabo el gestor. Aunque no forman parte de la SEDESOL, se les otorga una compensación por las actividades que realizan. El personal del PPAM considera positivo el cambio de la capacitación de 10 módulos a 4 módulos. Este cambio lo perciben en las evaluaciones de los Gestores Voluntarios y en las actividades que realizan. Un ejemplo es que actualmente los Gestores Voluntarios buscan de manera independiente a las instituciones que pueden apoyarlos para atender las necesidades de su grupo.

Los Gestores Voluntarios tienen como principales responsabilidades conformar los grupos de crecimiento que se reúnen una o dos veces por semana a realizar diversas actividades lúdicas, apoyar en los operativos de pago y ayudar a los adultos mayores cuando se presenten problemas. La comunicación entre los Gestores Voluntarios y el personal operativo del PPAM es constante y cordial. La verificación de las actividades en campo del gestor social las realiza el promotor. Las acciones supervisadas tienen que estar firmadas por el gestor, el promotor y los beneficiarios. Además, se pide evidencia fotográfica y la coordinación operativa les llama por teléfono en el momento de ejecutar la acción. Esto se realiza como una política de la Delegación, ya que no queda asentado en el MOSERED.

El seguimiento operativo es una actividad que realiza el Coordinador de Programas mediante el cruce de información con el Coordinador Operativo. Además, se realizan revisiones espontaneas sin previo conocimiento de los gestores.

**Ilustración 8.19. Grupo de crecimiento, Tecuala, Quimichis, Nayarit**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

El personal del PPAM considera como un área de oportunidad que en la normatividad se acoten las posibles faltas de los Gestores Voluntarios a los operativos de pago y que además de las asambleas se generen otros medios para darlos de baja. Otro aspecto a mejorar es que los gestores tengan un periodo definido de actividad en el programa para generar rotación y evitar vicios.

La constante supervisión y el reconocimiento de los adultos mayores hacia el personal de la SEDESOL hacen que las quejas o sugerencias sean vertidas continuamente. Gracias a esta comunicación se han logrado detectar Gestores Voluntarios que solicitaban cooperaciones a los adultos mayores para asistir a la capital. Ante estas situaciones la coordinación operativa del PPAM convocó a asamblea en esos grupos y buscó la elección de nuevos gestores.

#### **8.4.3.3. Macroproceso 3. Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día**

La delegación Nayarit de la SEDESOL ha detectado 300 Casas de Día registradas ante INAPAM en la entidad y aproximadamente otras 200 sin registro. Éste número de Casas de Día es consecuencia de diversos apoyos federales, estatales, municipales y de asociaciones civiles a lo largo de años hacia este tipo de construcciones.

A principios de año las oficinas centrales de la SEDESOL envían la meta anual de Casas de Día a la delegación estatal. Previamente la delegación de SEDESOL del estado contacta a los municipios para conocer cuáles son sus propuestas de Casas de Día y para que preparen sus expedientes, a la espera del inicio del siguiente ejercicio fiscal. La meta 2015 para el PPAM en Nayarit fue de 6 Casas de Día, cantidad que los operadores del programa consideran baja para las necesidades del estado.

En el año 2014, el PPAM propuso a las oficinas centrales de la SEDESOL apoyar a 40 Casas de Día; de estas se asignó recurso a 21. Hasta noviembre de 2015 se habían propuesto 54 Casas de Día, apoyado 15, 2 más ya cuentan con la validación social de oficinas centrales y se está a la espera de resolución de otras 25.

**Ilustración 8.20. Casa de día apoyada por el PPAM, Ejido 5 de Mayo, Tepic, Nayarit**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

El PPAM recibe la solicitud de apoyo para las Casas de Día, ya sea de los municipios, las asociaciones civiles o los mismos beneficiarios. El coordinador del programa hace una primera verificación en campo para identificar el tipo de carencias de la casa de día y se enfocan en aquellas con mayores precariedades.

Después de la primera verificación técnica, se pide a los proponentes el título de propiedad de la casa de día a nombre del club de la tercera edad, el registro ante INAPAM y se verifica que realmente los adultos mayores sesionen en el lugar. El responsable del programa emite recomendaciones sobre cuáles son las necesidades más apremiantes y, junto con su equipo, ayudan a realizar la volumetría de los insumos necesarios.

Posteriormente, se elabora un expediente técnico por propuesta con el presupuesto, micro y macro localización, precios unitarios, evidencia fotográfica de las condiciones del inmueble, la reseña histórica del local y un documento de protección civil. Para evitar cambios de decisión de los beneficiarios en los componentes a apoyar, se emplea como documento comprobatorio la Cédula Diagnóstica 2.1. Esta cédula con la solicitud de los apoyos es firmada por el promotor, el presidente del club de la tercera edad y se solicita la firma de una autoridad local.

Una vez que el expediente está completo, el área de desarrollo social y humano en Nayarit lo carga en el Sistema Integral de Información de Programas Sociales (SIIPSO) para su verificación desde oficinas centrales y la validación técnica normativa; esta primera validación puede tardar de 2 a 3 semanas. Si existen observaciones por parte de oficinas centrales se notifica al solicitante, se rectifica y se carga en nuevamente en el sistema.

Cuando la propuesta se valida técnica y normativamente, es decir, se determina si el proyecto cumple o no con los requisitos solicitados, entra en el proceso de validación social, en el cual se emite una opinión de aprobación o rechazo en función del bienestar que produce en la sociedad. Los operadores del programa consideran que la validación social es el principal cuello de botella en el proceso de validación de propuestas ya que ésta puede tardar hasta 6 meses. Una vez validada socialmente, se le asigna presupuesto y se emite el oficio de autorización.

Cuando el oficio de autorización es emitido, se firma un convenio de colaboración con los ejecutores del proyecto, donde se crean compromisos hacia quien se libera el recurso. La primera ministración a la Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) es del 50% del monto total asignado y se ejecuta al inicio de obra. La segunda ministración (50%) se ejecuta cuando existen avances reales sobre lo planeado. Las supervisiones de estas actividades corren a cargo del Coordinador del Programa y el área técnica.

Una vez que la obra está terminada y supervisada por el área técnica, se le solicita al ejecutor que notifique formalmente al Programa. Para el proceso de entrega-recepción es necesario coordinar la agenda del delegado, con la del Presidente Municipal, y con el gobierno del estado y los beneficiarios para acordar una fecha.

Conforme a los comentarios del personal involucrado en el tema de Casas de Día, existe una gran divergencia entre las necesidades reales de las casas de los adultos mayores y la visión del tema desde oficinas centrales. Un ejemplo es la exigencia de que las Casas de Día cuenten con barras de seguridad en los baños para ayudar a los adultos mayores, cuando muchas casas no cuentan con baño. En el mismo sentido, la exigencia de pisos antiderrapantes en los locales no aplica debido a que existen casas sin pisos.

Durante el trabajo de campo se visitaron 19 Casas de Día; de éstas, 17 han sido apoyadas por el programa, 1 fue rechazada y de 1 se está a la espera de aprobación. Existe diversidad en la infraestructura de las Casas de Día: desde aquellas que son galerones sin ningún equipamiento, hasta construcciones con cocina, baños y áreas al aire libre.

En todas las Casas de Día visitadas se observó que les dan mantenimiento y existe evidencia de que son usadas. En algunos casos coincidió que los grupos se encontraban realizando actividades y fue posible entrevistarlos. Prácticamente todos los grupos se conformaron antes de los apoyos que brinda el PPAM y sesionan con independencia del Programa.

**Ilustración 8.21. Sesión de grupo, Puerta Azul, Santiago Ixcuintla, Nayarit**



Fuente: Trabajo de Campo para la Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015

En las entrevistas con los beneficiarios del PPAM se constató que los grupos no identifican el componente de apoyo de Casas de Día de la SEDESOL, aunque si perciben sus beneficios como la impermeabilización, los baños o los techos para que puedan convivir fuera del local; estos techos son populares entre los beneficiarios en Nayarit.

#### **8.4.3.4. Macroproceso 4. Coordinación y Ejecución Ferias de Apoyos y Servicios Institucionales**

Las ferias institucionales en Nayarit tienen una particularidad respecto a las demás entidades donde se realizó trabajo de campo; dado que el gobierno del estado organiza sus propias ferias y son llamadas "DIF de la Gente". En este sentido, el PPAM participa en éstas como otro actor más que maneja programas sociales en la entidad. En estas ferias convergen el DIF estatal, la Secretaría de Salud, el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Nayarit (ICATEN), el Instituto para la Mujer Nayarita (INMUNAY), DICONSA, LICONSA, Seguro de Vida para Jefas de Familia, la Secretaría de Cultura del Estado, entre otros. En cuanto a las ferias organizadas por el PPAM, de acuerdo a las entrevistas realizadas, la coordinación interinstitucional se ha logrado gracias al interés del gobernador del estado en el tema de adultos mayores.

Aunque la visita de campo no coincidió con la realización de alguna feria institucional, si fue posible entrevistar a un enlace del municipio con la SEDESOL. El enlace comentó que SEDESOL se comunica directamente con el ayuntamiento para que éste facilite las instalaciones donde se llevará a cabo la feria. De acuerdo a las entrevistas, en las ferias propias también convergen distintos programas sociales del estado y su realización es consecuencia de la buena comunicación entre los distintos niveles de gobierno.

#### **8.4.4. Conclusiones del caso Nayarit**

El PPAM en el estado de Nayarit opera de manera ordenada y efectiva en los cuatro macroprocesos analizados, esto es consecuencia de un entorno participativo y ordenado en las áreas encargadas de ejecutar el Programa, de la buena coordinación entre la Delegación Estatal de la SEDESOL, el gobierno estatal, los gobiernos municipales y BANSEFI, así como de la participación y compromiso de los beneficiarios, de los clubes de la tercera edad en la entidad que participan del programa y de los Gestores Voluntarios.

Los únicos aspectos que afectan la operación del programa en la entidad son los siguientes:

1. Se presentan fallas continuas en los servicios de internet y de la red de los terminales punto de venta, lo que amplían el tiempo de atención hacia los beneficiarios en ventanillas y en las mesas de atención respectivamente.
2. Desde el punto de vista de los operadores del Programa, la validación social en oficinas centrales es tardada, lo que rompe con la dinámica de atención hacia las Casas de Día.
3. Ante la falta de compromisos de los Gestores Voluntarios, el proceso de destitución es tardado y requiere que se lleve a cabo una asamblea comunitaria, lo cual implica un mayor tiempo para resolver un problema con estos actores.
4. El trato no diferenciado e intensivo del personal de los bancos hacia los adultos mayores genera malestar entre los beneficiarios. Además, los trámites para reposición de tarjetas y recuperación de NIP son complicados y de difícil atención en las personas de 65 años y más.
5. Finalmente, los operadores del PPAM en Nayarit coinciden en que las metas anuales para el tema de Casas de Día son bajas y que cuentan con la capacidad de atender un mayor número anualmente.

## 9. Bitácora de Trabajo y Bases de Datos

| Fecha/Hora   | Lugar   | Tema  |
|--|---|---|
| Lunes 9/11/2015  | Paseo de la Reforma 116.                          | Presentación del equipo evaluador ante la DGEMPS  |
| Martes 10/11/2015 9:30 am  | Paseo de la Reforma 51, Piso 16.                  | Presentación del equipo evaluador ante la DGAGP   |
| Martes 10/11/2015 12:00 pm                                       | Paseo de la Reforma 116, Piso 5.                  | Planeación del PPAM   |
| Martes 10/11/2015 13:00 pm                                       | Paseo de la Reforma 116, Piso 5.                  | Padrón del PPAM   |
| Miércoles 11/11/2015 13:00 pm                                    | Paseo de la Reforma 51.                           | Explicación general del PPAM  |
| Martes 17/11/2015 11:00 a.m                                      | Paseo de la Reforma 51.                           | Red social<br>Contraloría social  |
| Miércoles 18/11/2015 10:00 am                                    | Paseo de la Reforma 51.                           | Planeación táctica<br>Casas de día  |
| Jueves 19/11/2015 11:00 am                                       | Paseo de la Reforma 51.                           | Ferias Institucionales<br>/INAPAM<br>/Seguro Popular<br>/Cuidadores<br>/Atención ciudadana                            |
| Viernes 20/11/2015 9:30 am                                       | Paseo de la Reforma 51                            | Implementación operativa<br>Padrones  |
| Miércoles 25/11/2015,<br>Jueves 26/11/2015<br>Viernes 27/11/2015 | Oaxaca<br>Nayarit<br>Estado de México<br>Coahuila | Operación en las delegaciones, ventanillas y mesas de atención.<br>Percepción de Gestores Voluntarios y Beneficiarios |

## Bitácora de Entrevistas, Grupos Focales y Visitas en el Estado de México

**Día 25 de noviembre de 2015**

| Hora          | Lugar                           | Tema  |
|---------------|---------------------------------|---|
| 10:00 a 13:00 | Zinacantepec                    | Observación del operativo de pago   |
| 13:00 a 14:30 | Fiesta Inn Toluca<br>Aeropuerto | Observación de la capacitación de los Gestores Voluntarios (Módulos I y II) |
| 14:30         | Fiesta Inn Toluca<br>Aeropuerto | Grupo de enfoque con Gestores Voluntarios                                   |
| 16:00         | Fiesta Inn Toluca<br>Aeropuerto | Mesas de Atención   |
| 18:00         | Fiesta Inn Toluca<br>Aeropuerto | Difusión, Capacitación y Control de la Red Social                           |
| 19:00         | Fiesta Inn Toluca<br>Aeropuerto | Operación en Zona   |
| 20:30         | Fiesta Inn Toluca<br>Aeropuerto | Operación en Zona   |

**Día 26 de noviembre de 2015**

| Hora  | Lugar              | Tema   |
|-------|--------------------|--|
| 11:30 | Parque Urawa       | Grupo de enfoque con promotores de la ventanilla Parque Urawa (7 promotores) |
| 15:00 | Delegación SEDESOL | Seguimiento Operativo  |
| 17:00 | Delegación SEDESOL | Captura y Control Documental   |
| 17:30 | Delegación SEDESOL | Supervisión Operativa  |
| 18:30 | Delegación SEDESOL | Coordinación Operativa   |
| 20:00 | Delegación SEDESOL | Coordinación   |
| 21:00 | Delegación SEDESOL | Planeación Táctica y Coordinación Interinstitucional                         |

**Día 27 de noviembre de 2015**

| Hora          | Lugar      | Tema  |
|---------------|------------|---|
| 10:00 a 14:00 | Ixtlahuaca | Observación del operativo de pago y Feria institucional |

**Bitácora de Entrevistas, Grupos Focales y Visitas en el Estado de Coahuila**

**Miércoles 25 de noviembre de 2015**

| Hora          | Lugar  | Tema  |
|---------------|--|---|
| 12:30 a 14:00 | Delegación de SEDESOL en el estado de Coahuila | Coordinación Operativa<br>Seguimiento Operativo |
| 14:00 a 15:30 | Delegación de SEDESOL en el estado de Coahuila | Entrevistas con Promotores                      |
| 15:30 a 17:00 | Delegación de SEDESOL en el estado de Coahuila | Entrevistas con Personal de Ventanilla          |

**Jueves 26 de noviembre de 2015**

| Hora                   | Lugar                              | Tema                            |
|------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| 9:30 a.m. a 12:00 p.m. | Casa de día de Saltillo, Coahuila. | Visita a Casa de Día            |
| 13:30 a 15:00          | Ejido Presa de San Pedro           |                                 |
| 15:00 a 15:45          | Ejido Presa de San Pedro           | Entrevista a Gestora Voluntaria |

**Jueves 3 de diciembre de 2015**

| Hora          | Lugar          | Tema                     |
|---------------|----------------|--------------------------|
| 11:30 a 13:30 | Vía telefónica | Coordinación de Programa |

**Bitácora de Entrevistas, Grupos Focales y Visitas en el Oaxaca**

**Día 25 de noviembre de 2015**

| Hora             | Lugar                              | Tema   |
|------------------|------------------------------------|--|
| 10:30 a<br>14:30 | Delegación<br>Oaxaca de<br>SEDESOL | Coordinación Operativo <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguimiento Operativo</li> <li>▪ Supervisión Operativa</li> <li>▪ Captura y Control Documental</li> <li>▪ Mesas de Atención</li> <li>▪ Entrevistas con promotores</li> </ul> |

**Día 26 de noviembre de 2015**

| Hora             | Lugar  | Tema   |
|------------------|--|--|
| 7:30 a 14:00     | Cabecera<br>Municipal<br>Telixtlahuaca, Oax.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grupos de Promotores</li> </ul> |
| Hora             | Lugar  | Tema   |
| 15:30 a<br>19:00 | Delegación<br>Oaxaca de<br>SEDESOL<br>Casa de Día Vivir<br>en Plenitud,<br>Oaxaca de Juárez,<br>Oax. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Casa de Día</li> </ul>          |

**Día 27 de noviembre de 2015**

| Hora          | Lugar  | Tema  |
|---------------|--|---|
| 9:30 a 10:30  | Delegación Oaxaca de SEDESOL                   | ▪ Difusión, Capacitación y Control de la Red Social |
| 11:00 a 13:00 | Ventanilla de Atención, Oaxaca de Juárez, Oax. | ▪ Atención en Ventanilla                            |

**Bitácora de Entrevistas, Grupos Focales y Visitas en el Nayarit**

**Día 25 de noviembre de 2015**

| Día/Hora      | Lugar  | Tema  |
|---------------|--|---|
| 9:00 a 9:15   | Hotel Best Western Ne Kié / Tepic, Nayarit                         | Coordinación General de la Operación              |
| 10:00 a 10:40 | Delegación de SEDESOL / Tepic, Nayarit                             | Difusión, Capacitación y Control de la Red Social |
| 11:56 a 12:10 | Casa de día / Ejido 5 de Mayo, Tepic, Nayarit                      | Entrevistas con beneficiarios.                    |
| 14:48 a 15:10 | Casa de día / El Jicote, Tepic, Nayarit                            | Entrevistas con beneficiarios.                    |
| 16:33 a 16:40 | Cada de día / Puerta Azul, Santiago Ixcuintla, Nayarit             | Entrevistas con beneficiarios.                    |
| 19:20 a 20:23 | Casa de día / Colonia Emiliano Zapata, Santiago Ixcuintla, Nayarit | Entrevistas con beneficiarios.                    |

**Día 26 de noviembre de 2015**

| Día/Hora      | Lugar   | Tema                           |
|---------------|---|--------------------------------|
| 10:05 a 10:15 | Operativo de Pago 1 / Santiago Ixcuintla, Nayarit | Operación en Mesas de Atención |
| 10:20 a 10:32 | Operativo de Pago 1 / Santiago Ixcuintla,         | Gestor Voluntario.             |

|               |   |                                 |
|---------------|---|---------------------------------|
|               | Nayarit   |                                 |
| 11:05 a 11:30 | Ventanilla / Santiago Ixcuintla, Nayarit            | Atención en Ventanilla.         |
| 12:19 a 12:30 | Casa de Día / Botadero, Santiago Ixcuintla, Nayarit | Casa de Día                     |
| 12:32 a 12:42 | Casa de Día / Botadero, Santiago Ixcuintla, Nayarit | Casa de Día y Gestor Voluntario |
| 13:45 a 13:51 | Operativo de Pago 2 / Rosamorada, Nayarit           | Mesa de Atención.               |
| 13:54 a 14:02 | Operativo de Pago 2 / Rosamorada, Nayarit           | Gestor Voluntario.              |
| 14:04 a 14:15 | Operativo de Pago 2 / Rosamorada, Nayarit           | Promotores.                     |
| 15:10 a 15:23 | Ventanilla / Acaponeta, Nayarit                     | Operación en Ventanilla.        |
| 15:26 a 15:31 | Ventanilla / Acaponeta, Nayarit                     | Beneficiarios.                  |
| 15:40 a 15:46 | Ventanilla / Acaponeta, Nayarit                     | Atención en Ventanilla          |
| 16:01 a 16:10 | Acaponeta Nayarit.                                  | Gestor Voluntario.              |
| 17:10 a 17:22 | Actividad de grupo / Tecuala, Quimichis, Nayarit    | Gestor Voluntario.              |

#### **Día 27 de noviembre de 2015**

| Día/Hora   | Lugar   | Tema                                      |
|--|---|---|
| (entrevista realizada por partes desde las 10:00 hasta las 12:00 aproximadamente). | Entrevista realizada a bordo de vehículo / Nayarit        | Coordinador de Programas y Áreas de Apoyo |
| 12:56 a 12:59  | Casa de Día / Los Mezquites, Amatlán de Cañas, Nayarit    | Beneficiarios                             |
| 15:03 a 15:09  | Casa de Día / Barranca del Oro, Amatlán de Cañas, Nayarit | Beneficiarios                             |
| 17:30 a 17:55  | Casa de Día / Rosa Blanca Nayarit                         | Gestores Voluntarios.                     |

|               |                                   |               |
|---------------|-----------------------------------|---------------|
| 18:05 a 18:11 | Casa de Día Rosa Blanca / Nayarit | Beneficiarios |
|---------------|-----------------------------------|---------------|

**Día 28 de noviembre de 2015**

| Día/Hora      | Lugar                                     | Tema                   |
|---------------|---|------------------------|
| 18:05 a 18:13 | Restaurant Melanie / Hotel Tepic, Nayarit | Operación de Zona      |
| 18:15 a 18:38 | Restaurant Melanie / Hotel Tepic, Nayarit | supervivencia          |
| 18:40 a 18:50 | Restaurant Melanie / Hotel Tepic, Nayarit | Ventanilla             |
| 18:55 a 20:20 | Restaurant Melanie / Hotel Tepic, Nayarit | Coordinación Operativa |

## 10. Instrumentos de recolección de información diseñados por el evaluador

### GUÍA GENERAL PARA ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE OFICINAS CENTRALES

| Preguntas generales de los procesos operativos en los que participa el entrevistado  |
|--|
| <p>1. Por favor, describa ¿cuáles son sus funciones?</p> <p>2. ¿En cuál o cuáles de los siguientes procesos del Programa participa usted?:<br/>(marcar con una X el o los procesos que se mencionen)</p> <p>a) Planeación ( )</p> <p>b) Selección de beneficiarios ( )</p> <p>c) Formalización de la entrega de los tipos de apoyo ( )</p> <p>d) Entrega de los tipos de apoyo ( )</p> <p>e) Seguimiento de los tipos de apoyo ( )</p> <p>f) Monitoreo y Evaluación ( )</p> <p>g) Contraloría Social ( )</p> <p><b>Ver Hoja de ayuda Cuadro A</b></p> <p>3. ¿Existe un documento normativo o guía operativa donde se establezca este procedimiento o procedimientos?</p>   |
| Preguntas sobre la descripción general del proceso operativo en que participa el entrevistado  |
| <p><b>Nota: Si el entrevistado refiere que participa en más de un proceso se deberán de realizar las preguntas correspondientes a cada proceso señalado.</b></p> <p><u>Planeación</u></p> <p>1. ¿Cuáles son las principales actividades de planeación que se ejecutan?</p> <p><u>Difusión del programa</u></p> <p>1. ¿En qué consiste la estrategia de difusión del Programa?</p> <p><u>Selección de beneficiarios</u></p> <p>1. ¿Considera que el periodo para recibir las solicitudes es adecuado?</p> <p>2. ¿Los requisitos que se solicitan para calificar a los apoyos del programa son los mínimos necesarios?</p> <p>3. ¿Considera que los requisitos son los adecuados?</p> <p>4. ¿Hay un sistema para el registro de todas las solicitudes que se reciben del programa?</p> <p>5. ¿Cómo se elabora el padrón de beneficiarios?</p> <p>6. ¿Se cuenta con mecanismos de validación de la información del padrón de beneficiarios?</p> <p>7. ¿Considera que el mecanismo a través de los cuales se le informa al beneficiario que fue o no aceptado es adecuado?</p> <p>8. ¿Considera que los puntos de recepción de solicitudes son accesibles y suficientes?</p> |

9. ¿Considera que el proceso de selección de beneficiarios es transparente e imparcial?

Formalización de la entrega de los tipos de apoyo

1. ¿Considera que los medios para formalizar la entrega del apoyo son adecuados (por ejemplo: convenios o acuerdos)?

Entrega de los tipos de apoyo

1. ¿Considera que los medios (por ejemplo: transferencias bancarias, cheques, asambleas) para entregar los apoyos económicos a los beneficiarios son adecuados?
2. ¿Existen mecanismos para constatar o dejar constancia de que los apoyos fueron entregados?

Seguimiento de los tipos de apoyo

1. ¿Considera que las actividades de seguimiento de los apoyos entregados son adecuadas para demostrar que los apoyos se utilizan para lo que fueron autorizados?
2. ¿Cuál es el porcentaje de beneficiarios a los que se les da seguimiento después de la entrega del apoyo?
3. ¿Con qué mecanismos se selecciona a los beneficiarios a los que se les dará seguimiento?
4. ¿Existen mecanismos adecuados por los cuales el beneficiario puede establecer quejas?

Monitoreo y evaluación

1. ¿Considera que las actividades de monitoreo (o seguimiento) y evaluación son útiles para mejorar la gestión y resultados del Programa?

Contraloría Social

1. ¿Considera que las quejas y sugerencias que brindan los beneficiarios son utilizados para la mejora del Programa?

**Preguntas sobre los atributos del proceso en que participa el entrevistado**

***Nota: Si el entrevistado refirió en la sección anterior que participa en más de un proceso se deberán de realizar las preguntas correspondientes para cada proceso señalado.***

**a) Pertinencia de los recursos humanos, financieros, de tiempo e infraestructura**

1. ¿Considera que el tiempo en el que se desarrolla el proceso es adecuado?
2. ¿Considera que los recursos humanos destinados a este proceso son suficientes para la ejecución del Programa?
3. ¿Considera que los gastos destinados a este proceso son suficientes para la ejecución del Programa?
4. ¿Considera que la infraestructura es adecuada para la realización del proceso?

**b) Articulación de productos generados en los procesos.**

1. ¿La información que se recolecta en los formatos y documentos que se generan de este proceso se utilizan en otras actividades del Programa?

**c) Sistemas informáticos como fuente de información**

1. Para el desarrollo de este proceso ¿utiliza algún sistema informático que facilite su labor?

2. ¿Qué mejoras propondría al sistema informático?

**d) Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno e instancias ejecutoras**

1. ¿Con qué áreas de la SEDESOL e instituciones se coordina para la realización de este proceso?
2. ¿Cómo es la coordinación entre las áreas e instancias ejecutoras externas involucradas en este proceso?

**e) Percepción de los actores sobre la pertinencia y la calidad del proceso.**

1. En caso de existir un documento normativo que guíe el proceso, ¿considera que es claro y suficiente respecto a las actividades que se realizan y los criterios que deben cumplirse?
2. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas de este proceso? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas (por ejemplo: una actividad que se realice de manera óptima)?
3. ¿Qué sugiere para mejorar el proceso?

**Preguntas sobre los atributos de eficacia y eficiencia de los procesos**

1. ¿En qué medida considera que el proceso o procesos en los que usted participa facilitan el cumplimiento de los objetivos del Programa?
2. ¿Qué actividad considera esencial del proceso en que usted participa para el cumplimiento de los objetivos del Programa?
3. ¿Usted considera que existe una actividad que pudiera eliminarse sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los objetivos del Programa?
4. ¿Considera que los insumos destinados para la ejecución del proceso permiten cumplir de manera adecuada con el objetivo del Programa?

**Identificación del Entrevistado**

Nombre Completo:

Cargo:

Antigüedad en el Cargo:

Antigüedad en SEDESOL:

## GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA EL COORDINADOR DE PROGRAMAS EN LAS DELEGACIONES

### Propuesta de Presentación

Buenos días, mi nombre es \_\_\_\_\_, vengo de la empresa POLITEIA CONSULTORES EN EVALUACIÓN EN S.A. DE C.V. y el objetivo de mi visita es documentar cómo son los procesos sustantivos del Programa de Adultos Mayores. Las explicaciones y opiniones que nos exprese serán de gran utilidad para realizar el reporte. Nos gustaría grabar las conversaciones si usted no tiene problema. La información será tratada con confidencialidad, no incluiremos nombres o cargos en el reporte. Si usted prefiere que no grabemos la conversación así lo haremos.

### Identificación de Procesos

Para empezar, nos gustaría que nos describiera cómo es que realizan el proceso de a) inscripción de beneficiarios en ventanilla.

Pregunte si no menciona:

1. ¿Cuál es el área o persona responsable?
2. ¿Qué se le pide al solicitante – datos, documentos, registro de huella?
3. ¿Cómo se registran los datos?
4. ¿Se coteja algo por medio de algún sistema?
5. ¿Qué se le entrega al ciudadano?
6. ¿Qué pasa si no procede su trámite? ¿Qué y cómo se le informa?
7. ¿Con qué frecuencia se realiza el trámite al mes o a la semana?
8. ¿Cuántas personas atienden a la población? (personal o por honorarios)
9. ¿Observa algún problema en la atención, como largas filas, molestias de la población, problemas con el sistema, por ejemplo?
10. Ante los problemas, ¿ha podido hacer algo?
11. Recibe usted quejas o sugerencias de los solicitantes, ¿cómo las procesa?
12. ¿Con qué guía o instrumentos trabaja el personal para este proceso?

NOTA: EN ESTA DESCRIPCIÓN PUEDE AUXILIARSE DE QUIEN LLEVE EL PROCESO, SI EL COORDINADOR NO TIENE TIEMPO DE ATENCIÓN A LA ENTREVISTA, LAS

PREGUNTAS PUEDEN REALIZARSE CON UNA PERSONA QUE CONOZCA EL PROCESO A DETALLE.

Repita lo anterior para:

- b) Proceso de prueba de supervivencia
- c) Proceso para el Pago de Marcha
- d) Proceso de Bancarización a beneficiarios que no tenían tarjeta
- e) Proceso de Pago a beneficiarios por instituciones liquidadoras, si fuera el caso también en localidades urbanas

Lo mismo para los cuatro procesos en mesas de atención para comunidades menores de 30,000 habitantes.

- a) Proceso de Inscripción de Beneficiarios en Mesas de Atención
- b) Proceso de Prueba de Supervivencia en Mesas de Atención
- c) Proceso de Pago de Marcha
- d) Proceso de Bancarización a beneficiarios (si fuera el caso)
- e) Proceso para Pago en las localidades por instituciones liquidadoras

### **Planeación, Programación y Seguimiento de Metas**

¿Cómo se realiza la planeación a nivel local?,

¿Quiénes intervienen en la planeación?

¿Cómo se captura?, ¿es en el Sistema Argos?

¿Cómo se realiza la programación? ¿Qué tipo de acciones o metas incluye?

¿Quién le da seguimiento al cumplimiento de metas? Y ¿qué pasa si no se cumplen?

¿Cómo se programan los operativos para mesas de atención?

### **Difusión y Coordinación con autoridades comunitarias y locales**

¿Cómo se coordinan con las autoridades comunitarias para la realización de las mesas de atención?

¿Participan los Gestores Voluntarios?

¿Existe alguna coordinación con autoridades de algún tipo en las localidades urbanas?

¿Cómo se difunde el Programa para que los adultos mayores acudan a las ventanillas y mesas de atención?

### **Operación – preguntas adicionales**

¿Cómo se organizan internamente para realizar las tareas?, ¿Cómo es la estructura de su área?

¿Todo el personal que realiza los procesos depende de usted directamente?, si no fuera el caso, ¿de quién depende?

¿Cuál es la responsabilidad de los jefes de sector?

¿Existe un área especializada para el tema de red social – Gestores Voluntarios? ¿cómo se relaciona esta área con las actividades del proceso de entrega de recursos económicos?

¿Existe un área especializada para el tema de casas de día? ¿cómo se relaciona esta área con los otros procesos?

### **Coordinación interinstitucional**

¿Existe algún proceso para coordinarse con la institución bancaria para la entrega de las tarjetas de débito?, ¿cómo es? ¿qué sucede si un adulto mayor extravía su tarjeta de débito? ¿cómo se le brinda orientación?

¿Existe algún proceso para coordinarse con las instituciones liquidadoras? ¿cómo se le informa de los operativos de mesas de atención?, ¿qué se les proporciona? ¿qué les entregan al término del proceso?

¿Cómo se relaciona su oficina con el INAPAM? ¿Existe alguna acción conjunta?

¿Cómo se relaciona su oficina con el Seguro Popular? ¿Existe alguna acción conjunta?

¿El PPAM participa en las ferias institucionales? ¿cómo ocurren? ¿cómo se organizan? ¿cómo participa el PPAM?

### **Identificación del Entrevistado**

Nombre Completo:

Cargo:

Antigüedad en el Cargo:

Antigüedad en SEDESOL:

## **GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA EL REponsable DE RED SOCIAL**

### **Propuesta de Presentación**

Buenos días, mi nombre es \_\_\_\_\_, vengo de la empresa POLITEIA CONSULTORES EN EVALUACIÓN EN S.A. DE C.V, y el objetivo de mi visita es documentar cómo son los procesos sustantivos del Programa de Adultos Mayores. Las explicaciones y opiniones que nos exprese serán de gran utilidad para realizar el reporte. Nos gustaría grabar las conversaciones si usted no tiene problema. La información será tratada con confidencialidad, no incluiremos nombres o cargos en el reporte. Si usted prefiere que no grabemos la conversación así lo haremos.

### **Proceso**

Para empezar, nos gustaría que nos describiera cómo es el proceso general para nombrar y formalizar a las y los Gestores Voluntarios en las comunidades

### **Planeación, Programación y Seguimiento de Metas**

¿Cómo se deciden las localidades en dónde se tendrán Gestores Voluntarios?

¿Cómo se realiza la programación de acciones o metas?, ¿es en el sistema ARGOS?, ¿qué tipo de acciones o metas incluye?

¿Quién le da seguimiento al cumplimiento de metas?, ¿qué pasa si no se cumplen?

¿Cómo se programan los operativos para constituir asambleas para elegir a las o los Gestores Voluntarios?

### **Operación y Capacitación**

¿Cómo se lleva a cabo el trámite para formalizar al gestor voluntario electo?

¿Cómo se lleva a cabo la capacitación de las y los Gestores Voluntarios? ¿cómo se organiza la capacitación? ¿quién imparte los contenidos? ¿dónde se realiza? ¿cómo se les informa a las y los Gestores Voluntarios del taller de capacitación? ¿cómo se organiza el proceso para el pago de sus viáticos?

- ¿Cómo se evalúa si el gestor adquirió los conocimientos del curso?
- ¿Se le entrega algún reconocimiento o certificado? ¿quién lo emite o quién lo firma?
- ¿Se lleva algún seguimiento de los módulos que ha cursado el o la voluntario?

Tenemos conocimiento de que ha cambiado el número y contenido de los módulos que deberán llevar las y los Gestores Voluntarios. ¿Esto ha implicado algunos cambios en la operación? ¿los cambios han sido para bien del programa?

¿Cómo se coordinan con la DGAGV para la capacitación de las y los gestores?, ¿a quiénes capacita el personal de la DGAGV?

### **Actividades de los Gestores Voluntarios**

En su estado, ¿cuáles son las actividades que realizan las y los Gestores Voluntarios? ¿corresponden a la totalidad de las actividades que comprenden el modelo de protección social?

NOTA: SEÑALE SI SE CUMPLEN TODAS O SOLO ALGUNAS

Recuerden que los Gestores Voluntarios pueden realizar una o más de las siguientes acciones:

1. Diagnóstico comunitario
2. Campañas de orientación
3. Sesiones de orientación
4. Jornadas informativas
5. Grupos de crecimiento
6. Actividades en los operativos del PPAM
7. Gestiones a favor de los beneficiarios
8. Capacitación y formación de los facilitadores voluntarios
9. Acompañamiento a los facilitadores voluntarios
10. Contraloría social

¿En su estado se ha instrumentado alguna política especial para promover la protección social de los adultos mayores con el apoyo de las y los Gestores Voluntarios?

¿Cómo se comunican con las y los Gestores Voluntarios?

¿Qué les informan ellos?

¿Se les da algún seguimiento sobre el cumplimiento de sus acciones?

¿Existe algún seguimiento especial sobre las acciones de contraloría social?

### **Resultados**

Caso Nayarit (28%): Su estado es uno de los que tienen una mayor proporción de comunidades con red social, ¿a qué cree que se deba?

Caso Coahuila (8%): De acuerdo a las estadísticas a las que tuvimos acceso, su estado es uno de los que tienen una menor proporción de localidades con red social, ¿a qué cree que se deba?

### **Problemas en Normatividad, Procedimientos**

En adición a lo expuesto, ¿quisiera usted señalar algún problema que usted observe con relación a la normatividad o el procedimiento existente? ¿tendría usted alguna sugerencia para mejorar los procesos?

### **Identificación del Entrevistado**

Nombre Completo:

Cargo:

Antigüedad en el Cargo:

Antigüedad en SEDESOL:

## GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA EL REponsable DE CASAS DE DÍA

### Propuesta de Presentación

Buenos días, mi nombre es \_\_\_\_\_, vengo de la empresa POLITEIA CONSULTORES EN EVALUACIÓN EN S.A. DE C.V. y el objetivo de mi visita es documentar cómo son los procesos sustantivos del Programa de Adultos Mayores. Las explicaciones y opiniones que nos exprese serán de gran utilidad para realizar el reporte. Nos gustaría grabar las conversaciones si usted no tiene problema. La información será tratada con confidencialidad, no incluiremos nombres o cargos en el reporte. Si usted prefiere que no grabemos la conversación así lo haremos.

### Descripción de los Tipos de Casas de Día y Apoyos

¿Cuáles son los tipos de casas de día que acceden a los apoyos del programa?

¿Qué tipo de proyectos se han tramitado este año?

¿Por qué se definieron ese tipo de proyectos?

### Proceso

Nos gustaría que nos describiera cómo es el proceso general para recibir, atender y dar supervisión a los proyectos de casa de día.

Recuérdese que el dictamen y la autorización son en oficinas centrales de la DGAGV.

### Difusión / Selección de Casas de Día

¿Cómo se promueve este componente o cómo se seleccionan las casas de día a apoyar?

¿Qué problemas se tienen para promover qué casas serán apoyadas?

### Operación y Capacitación

¿Cómo es el proceso formal de solicitud del apoyo?

¿Qué formatos se utilizan?

¿Qué productos se elaboran?

¿Quién es el responsable de elaborar el proyecto?

¿Quién es el responsable de recibir la solicitud?

¿Qué se hace con las solicitudes? ¿Dónde se almacenan?

¿Cómo es el proceso para enviar los proyectos a la DGAGV? Y ¿cómo se recibe su respuesta?

¿Qué pasa si algún proyecto no cumple algún aspecto técnico o el dictamen de impacto social?

¿Cuál es el tiempo de respuesta desde que ingresa una solicitud hasta su aceptación o rechazo?

¿Cuál considera usted que es el principal problema en el proceso administrativo?

### **Firma de Convenio / Construcción / Supervisión**

¿Cómo se realiza el proceso de firma del convenio (OSC) o acuerdo de cooperación (Gobierno Local)? ¿Existe algún problema en el proceso?

¿Cómo se realiza el proceso para la programación de pagos a la instancia ejecutora?, ¿es por una vez o por pagos parciales o estimaciones? ¿la delegación participa en la autorización de pagos parciales o finales? ¿Existe algún problema en el proceso

¿Cómo se realiza el proceso de supervisión de la obra de rehabilitación o equipamiento? ¿quienes participan? ¿Existe algún problema en el proceso?

¿Cómo se realiza el proceso para la entrega recepción? ¿Existe algún problema?

### **Resultados**

Caso Nayarit (21 casas): Su estado es el que más casas de día tiene, ¿a qué se debe? ¿cuál es la importancia de las casas de día en el estado?

Otros: ¿por qué son tan pocas casas de día en el estado?

En general, ¿cuál es su opinión sobre las casas de día en el contexto de la promoción de medidas de protección social para los adultos mayores?

### **Problemas en Normatividad, Procedimientos**

En adición a lo expuesto, ¿quisiera usted señalar algún problema que usted observe con relación a la normatividad o el procedimiento existente? ¿tendría usted alguna sugerencia para mejorar los procesos?

### **Identificación del Entrevistado**

Nombre Completo:

Cargo:

Antigüedad en el Cargo:

Antigüedad en SEDESOL:

## GUÍA DE ENTREVISTA PARA GESTOR VOLUNTARIO

1. ¿Cómo fue **seleccionado**?
2. ¿Recibió **capacitación** para fungir como Gestor Voluntario? ¿Cómo fue el proceso de capacitación y cuál es su opinión sobre ésta?
3. ¿Qué **acciones** ha realizado?  
Recuerden que los Gestores Voluntarios pueden realizar una o más de las siguientes acciones:
  - a. Diagnóstico comunitario
  - b. Campañas de orientación
  - c. Sesiones de orientación
  - d. Jornadas informativas
  - e. Grupos de crecimiento
  - f. Actividades en los operativos del PPAM
  - g. Gestiones a favor de los beneficiarios
  - h. Capacitación y formación de los facilitadores voluntarios
  - i. Acompañamiento a los facilitadores voluntarios
  - j. Contraloría social
4. ¿Por qué ha realizado estas acciones y cómo las ha llevado a cabo?
5. ¿La capacitación le sirvió para realizar estas acciones?
6. ¿A qué dificultades se ha enfrentado en la realización de estas acciones?
7. ¿Cómo se relaciona con el promotor?
8. ¿Cómo se enteró de las actividades que realizará el Programa o la SEDESOL en su comunidad?
9. ¿Qué hace que usted se mantenga como Gestor Voluntario?
10. ¿Cuáles son las opiniones (favorables y desfavorables) que los beneficiarios del programa le han compartido sobre el Programa de Adultos Mayores?
11. ¿Cuál es su opinión sobre el Programa de Adultos Mayores?

## GUÍA PARA GRUPOS FOCALES O ENTREVISTAS CON BENEFICIARIOS

### Propuesta de Presentación

Buenos días, mi nombre es \_\_\_\_\_, vengo de la empresa POLITEIA CONSULTORES EN EVALUACIÓN EN S.A. DE C.V, y el objetivo de mi visita es conocer cómo funciona el Programa de Adultos Mayores. Las explicaciones y opiniones que nos exprese serán de gran utilidad para realizar el reporte. Nos gustaría grabar las conversaciones si usted no tiene problema. La información será tratada con confidencialidad, no incluiremos nombres o cargos en el reporte. Si usted prefiere que no grabemos la conversación así lo haremos.

1. ¿Qué le parece el funcionamiento del Programa de Adultos Mayores?
2. ¿Qué le parece la presencia de los Gestores Voluntarios?
3. ¿Qué hacen los Gestores Voluntarios con los adultos mayores de su comunidad?
4. ¿Qué recomendaría para mejorar el programa?

### Identificación del Entrevistado (sólo si aceptan mencionarlos)

Nombre Completo:

Edad:

## ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

| Tema                   | Variable                         | Datos   |
|------------------------|----------------------------------|---|
| <b>Datos Generales</b> | Ramo                             | 20 Desarrollo Social  |
|                        | Institución                      | Secretaría de Desarrollo Social   |
|                        | Entidad                          | Secretaría de Desarrollo Social   |
|                        | Unidad Responsable               | Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios   |
|                        | Clave Presupuestal               | S176  |
|                        | Nombre del Programa              | Pensión para Adultos Mayores  |
|                        | Año de Inicio                    | 2013  |
|                        | Responsable titular del programa | <b>Vacante</b><br><b>Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios</b><br>Miguel Ángel Ansareo Mogollon<br><b>Dirección General Adjunta de Operación de Programas de Atención a Grupos Prioritarios</b> |
|                        | Teléfono de contacto             | Tel: 52-41-79-00 Ext. 54003   |
|                        | Correo electrónico de contacto   | <i>miguel.ansareo@sedesol.gob.mx</i>  |

|                  |   |  |
|------------------|---|--|
| <b>Objetivos</b> | Objetivo general del programa   | Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo. |
|                  | Principal Normatividad  | Reglas de Operación 2015<br><br>Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano 2015  |
|                  | Eje del PND con el que está alineado                                    | II. México Incluyente  |
|                  | Objetivo del PND con el que está alineado                               | Objetivo 2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social  |
|                  | Tema del PND con el que está alineado                                   | Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población   |
|                  | Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado | Programa Sectorial de Desarrollo Social  |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | Objetivo (Sectorial, especial o institucional) con el que está alineado  | Objetivo 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.   |
|  | Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado | Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social  |
|  | Propósito del programa   | Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social. |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>Población potencial</b>              | Definición   | Personas de 65 años de edad en adelante mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo                |
|   | Unidad de medida                                   | Personas  |
|   | Cuantificación                                     | 6,027,632 <sup>57</sup>   |
| <b>Población objetivo</b>               | Definición   | Personas de 65 años de edad en adelante mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. <sup>58</sup> |
|   | Unidad de medida                                   | Personas  |
|   | Cuantificación                                     | 6,027,632   |
| <b>Población atendida</b>               | Definición   | Personas de 65 años de edad en adelante mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.               |
|   | Unidad de medida                                   | Personas  |
|   | Cuantificación                                     | 5,487,664 <sup>59</sup>   |
| <b>Presupuesto para el año evaluado</b> | Presupuesto original (MDP)                         | 42,515,6 <sup>60</sup>  |
|   | Presupuesto modificado (MDP)                       | 38,891.8  |
|   | Presupuesto ejercido (MDP) a septiembre de 2015    | 29,854.9  |
| <b>Cobertura geográfica</b>             | Entidades Federativas en las que opera el programa | Las 32 entidades federativas del país   |
| <b>Focalización</b>                     | Unidad territorial del programa                    | Localidad <sup>61</sup>   |

<sup>57</sup> Dato tomado del documento “Proyección de la población potencial y de la población objetivo del PPAM”.

<sup>58</sup> Debido a la universalidad del PPAM su población potencial y objetivo son las mismas.

<sup>59</sup> Dato tomado de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015.

<sup>60</sup> Dato tomado de: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/20/r20\\_afpe.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/20/r20_afpe.pdf)

<sup>61</sup> El PPAM desglosa los datos de su población objetivo a nivel localidad, pero sus criterios de elegibilidad son: “Personas de 65 años de edad en adelante mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo”.

## ANEXO II. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD

| Tipo de normatividad                                 | Dice:  | Problema generado (causas y consecuencias):   | Se recomienda decir:  | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio   | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación  |
|--|--|---|---|---|--|
| Reglas de Operación. Numeral 4.2.2.1.1 Mantenimiento | Adicionalmente, a las y los Gestores Voluntarios se les podrá proporcionar una compensación económica de \$550.00 M.N. mensuales, sujeta al registro del Acta de Elección, el comprobante de asistencia al Taller Módulo I y la ficha de registro y formalización parte de la Delegación de la SEDESOL respectiva, así como el reporte de sus actividades mensuales en el Portal Web de la Red Social. Esta compensación se entregará de manera bimestral. | No se define que los Gestores Voluntarios tengan que realizar al menos una acción de protección social.                 | Adicionalmente, a las y los Gestores Voluntarios se les podrá proporcionar una compensación económica de \$550.00 M.N. mensuales, sujeta al registro del Acta de Elección, el comprobante de asistencia al Taller Módulo I y la ficha de registro y formalización parte de la Delegación de la SEDESOL respectiva, así como el reporte de sus actividades mensuales en el Portal Web de la Red Social. <b>La o El Gestor Voluntario deberá realizar al menos una acción de participación comunitaria definidas en el punto 3.5 de las Reglas de Operación como Acciones para Aminorar el Deterioro de la Salud Física y Mental.</b> Esta compensación se entregará de manera bimestral. | Se espera que las y los Gestores Voluntarios prioricen las acciones de participación comunitaria sobre cualquier otra actividad voluntaria que realicen.r   | Diversos Gestores Voluntarios pueden estar acostumbrados a realizar exclusivamente apoyos en operativos de pago o acciones de contraloría social. Tendrán un tiempo de adaptación. |
| Reglas de Operación. Numeral 4.2.2.1.1 Mantenimiento | Adicionalmente, a las y los Gestores Voluntarios se les podrá proporcionar una compensación económica de \$550.00 M.N. mensuales, sujeta al registro del Acta de Elección, el comprobante de asistencia al Taller Módulo I y la ficha de registro y formalización parte de la Delegación de la SEDESOL respectiva, así como el reporte de sus actividades mensuales en el Portal Web de la Red Social. Esta compensación                                   | No existe un mecanismo para dar de baja a un Gestor Voluntario que no esté realizando acciones con los adultos mayores. | Adicionalmente, a las y los Gestores Voluntarios se les podrá proporcionar una compensación económica de \$550.00 M.N. mensuales, sujeta al registro del Acta de Elección, el comprobante de asistencia al Taller Módulo I y la ficha de registro y formalización parte de la Delegación de la SEDESOL respectiva, así como el reporte de sus actividades mensuales en el Portal Web de la Red Social.  | Se espera que los apoyos otorgados a las y los Gestores Voluntarios tengan mayor efecto en la población beneficiaria. Con este esquema se podrá dar de baja a las personas que no tengan acciones con los beneficiarios y así promover nuevos Gestores. | Ninguna  |

| Tipo de normatividad  | Dice:  | Problema generado (causas y consecuencias):  | Se recomienda decir:  | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio   | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación   |
|---|--|--|---|---|---|
|   | se entregará de manera bimestral.  |  | Esta compensación se entregará de manera bimestral. La URP podrá dar de baja a la o él Gestor Voluntario que no haya reportado acciones durante dos meses consecutivos.                               |   |   |
| Reglas de Operación. Numeral 4.2.8.5.4 Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Establecimientos de Asistencia Social Temporal (Casas de Día) para la atención de Adultos Mayores. | Las autoridades estatales o municipales, así como las Organizaciones de la Sociedad Civil que cuenten con el Registro de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) podrán presentar proyectos enmarcados en este apoyo presentando:<br>Original y copia de solicitud en escrito libre, que deberá contener como mínimo:<br><input type="checkbox"/> Nombre del municipio y de la localidad en que se ejecutará el proyecto.<br><input type="checkbox"/> Descripción breve del proyecto de Casa de Día, incluyendo modelo operación, obtención de recursos para su sostenimiento y formas de participación comunitaria.<br><input type="checkbox"/> Nombre completo del interesado o persona que acuda en representación de los interesados en el proyecto y su firma o huella digital, en su caso. | Toda la sección que se refiere a Casas de Día está incompleta con respecto a lo que efectivamente se pide a las autoridades estatales o municipales. Cierta información se precisa en el "Documento Rector para la implementación de proyectos de Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Establecimientos de Asistencia Social Temporal (Casas de Día) para la atención de Adultos Mayores", pero incluso allí es incompleto. | <b>NO ES POSIBLE DEFINIR LA NUEVA REDACCIÓN, PUES EL DOCUMENTO RECTOR TAMPOCO ES CLARO. AL MENOS DEBEN INCLUIRSE REQUISITOS, CRITERIOS DE SELECCIÓN, MONTO DE LOS APOYOS, DERECHOS Y OBLIGACIONES</b> | Al presentarse una mayor claridad en las RO se motivará la certidumbre jurídica que corresponde a los trámites para acceder a los subsidios del programa. La difusión se podrá realizar más fácilmente. | Estos nuevos lineamientos en las reglas de operación deben ser aprobados por el área jurídica de la SEDESOL, puede ser incluso que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria le haga observaciones pues implica un nuevo trámite federal. |
| Reglas de Operación. Numeral 8.2 Contraloría Social   | Se propiciará la participación de la población beneficiaria del Programa <b>a través de las y los Gestores Voluntarios de la Red Social</b> , quienes se harán cargo de promover y realizar las  | Las y los Gestores Voluntarios realizan acciones del programa, por lo que no son personas idóneas para realizar la Contraloría   | Se propiciará la participación de la población beneficiaria del Programa, quienes se harán cargo de promover y realizar las acciones de Contraloría Social como: información, seguimiento,            | Formar comités de contraloría social con beneficiarios. Un esquema independiente puede propiciar una mejor vigilancia de las acciones del programa.   | Cambiar el esquema actual de Contraloría Social puede llevar varios meses y quizás años de implantación, requerirá la generación de nuevas guías adecuadas a los beneficiarios y  |

| Tipo de normatividad | Dice:   | Problema generado (causas y consecuencias):  | Se recomienda decir:   | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación  |
|----------------------|---|--|--|---|--|
|                      | acciones de Contraloría Social como: información, seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos y el desempeño con honestidad y calidad de los servidores públicos. | Social, ya que serían lo que coloquialmente se conoce como "juez y parte". Es improbable que ellos presenten una queja sobre las acciones que realizan o dejan de hacer. | supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos y el desempeño con honestidad y calidad de los servidores públicos. |   | nuevos esquemas de capacitación, ahora para los beneficiarios. Es un cambio complejo de realizar, así que se recomienda una implementación paulatina conforme la cual se establezca un plazo de tres años para la aplicación del cambio en todo el país. |

## ANEXO III. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS

A continuación se presenta la tabla de equivalencia de procesos.

**Cuadro. III.1. Valoración General de los Procesos Sustantivos del PPAM.**

| Proceso en la Evaluación   | Tipo de proceso de acuerdo a la clasificación del CONEVAL   | Justificación   |
|--|---|---|
| A. Planeación  | 1. Planeación   | La correspondencia es directa, incluye los subprocesos de planeación estratégica y de planeación táctica.   |
| B. Difusión  | 2. Difusión   | La correspondencia es directa. Incluye las actividades de difusión.   |
| C. Actualización de Padrón                                       | No tiene equivalencia   | CONEVAL no contempla la actualización del padrón de beneficiarios.  |
| D. Seguimiento   | 8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos  | Se incluye el seguimiento general del programa que realiza la DGS y el seguimiento operativo de la DGAGP.   |
| E. Contraloría Social  | a. Contraloría social y satisfacción de usuarios  | Se analiza la contraloría social del programa.  |
| F. Evaluación y Monitoreo  | b. Monitoreo y evaluación   | La correspondencia es directa, se incluyen los subprocesos de evaluación y de monitoreo.  |
| Proceso 1.1.1. Organización y convocatoria a la Mesa de Atención | 5. Producción de bienes y servicios<br>6. Distribución de bienes y servicios  | Este proceso permite atender a los beneficiarios de las localidades rurales, en donde no existe cobertura bancaria. No tiene equivalencia directa con alguno de la lista de procesos del CONEVAL. Es un proceso necesario para la producción y distribución de los apoyos económicos.                                     |
| Proceso 1.1.2. Identificación e incorporación de beneficiarios   | 3. Solicitud de apoyos  | En este proceso los adultos mayores acuden a las Mesas de Atención a presentar su documentación e identificarse.  |
| Proceso 1.1.3. Confronta y aceptación de beneficiarios           | 4. Selección de beneficiarios   | Una vez que los adultos mayores presentaron su documentación y quedaron registrados, el proceso comprende la confronta de datos del beneficiario con los registros de las Pensionarias; si no tiene pensión contributiva superior a los 1092 pesos el adulto mayor es seleccionado.                                       |
| Proceso 1.1.4. Entrega de apoyos en efectivo                     | 6. Distribución de bienes y servicios<br>7. Entrega de apoyos   | Este proceso permite atender a los beneficiarios de las localidades rurales, en donde no existe cobertura bancaria, es por tanto de distribución de bienes.   |
| Proceso 1.2.1. Incorporación de beneficiarios en ventanilla      | 3. Solicitud de apoyos<br>4. Selección de beneficiarios<br>5. Producción de bienes y servicios<br>6. Distribución de bienes y servicios | Este proceso incluye varios de los tipos de procesos de la clasificación del CONEVAL. A la ventanilla acude el adulto mayor, con su identificación oficial, en el sistema informático se confronta que no esté en algún registro de Pensionarios y se le incorpora (selecciona) sujeto a confronta en oficinas centrales. |
| Proceso 1.2.2. Entrega de apoyos a través de                     | 6. Distribución de bienes y servicios   | Este proceso permite distribuir y entregar los apoyos económicos por medio de una   |

| Proceso en la Evaluación   | Tipo de proceso de acuerdo a la clasificación del CONEVAL  | Justificación   |
|--|--|---|
| institución bancaria y Prueba de Supervivencia                                 | 7. Entrega de apoyos   | transferencia bancaria.   |
| Proceso 2.1. Organización y convocatoria a Asamblea                            | 5. Producción de bienes y servicios  | Este proceso es requerido para que la comunidad pueda contar con un Gestor Voluntario (producto directo).   |
| Proceso 2.2. Elección y registro del Gestor Voluntario                         | 5. Producción de bienes y servicios  | Este proceso es requerido para que la comunidad pueda contar con un Gestor Voluntario (producto directo).   |
| Proceso 2.3. Capacitación del Gestor Voluntario                                | 5. Producción de bienes y servicios<br>7. Entrega de apoyos  | Este proceso es requerido para que la comunidad pueda contar con un Gestor Voluntario. Cuando un Gestor Voluntario ha concluido el primer módulo se le formaliza y se presenta formalmente ante las comunidad (los beneficiarios).  |
| Proceso 2.4. Acciones y seguimiento del Gestor Voluntario                      | 8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos   | La DGAGP da seguimiento a las acciones de participación comunitaria que realizan los Gestores Voluntarios.  |
| Proceso 3.1. Difusión con Organizaciones de las Sociedad Civil e Instituciones | 2. Difusión  | En adición a la difusión general que realiza el programa para que los beneficiarios conozcan el programa. El personal responsable de operar el programa en las delegaciones difunde con OSC e instituciones la posibilidad de acceder a subsidios para la ejecución de proyectos de Casas de Día. |
| Proceso 3.2. Recepción de Solicitudes para apoyos de Casas de Día              | 3. Solicitud de apoyos   | Este proceso se refiere a la presentación de solicitudes que presentan las OSC o instituciones.   |
| Proceso 3.3. Validación Técnico-Normativa y Social y Aprobación                | 4. Selección de beneficiarios  | Este proceso se requiere para seleccionar a los proyectos que recibirán recursos en forma de subsidio para Casas de Día.  |
| Proceso 3.4. Ejecución del Proyecto  | 5. Producción de bienes y servicios<br>6. Distribución de bienes y servicios<br>7. Entrega de apoyos | El proceso desde la producción del proyecto hasta la entrega del mismo a la OSC o institución que lo haya solicitado.   |
| Proceso 4.1 Mesa de Coordinación (Planeación)                                  | 5. Producción de bienes y servicios  | Este es un proceso que forma parte de la producción de la FASI. e   |
| Proceso 4.2 Programación de la Feria   | 5. Producción de bienes y servicios  | Este es un proceso que forma parte de la producción de la FASI. e   |
| Proceso 4.3 Realización de la Feria  | 7. Entrega de apoyos   | Una vez que fue organizada, este proceso corresponde a la entrega de la FASI a la población beneficiaria.   |
| Proceso 4.4 Comprobación y retroalimentación                                   | 8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos   | Al culminar la FASI se realiza un reporte y una reunión para presentar los resultados de ésta. Corresponde a una fase de seguimiento.   |

Fuente. Elaboración propia.

## ANEXO IV. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA)

| Análisis FODA del<br>Programa Pensión para Adultos Mayores |               |   | Internas  |   |
|--|---------------|---|---|---|
|  |               |   | Fortalezas  | Debilidades   |
|  |               |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alto grado de formalización de los procesos operativos.</li> <li>Tecnologías informáticas (equipo y sistemas de información) efectivas para programación, atención y seguimiento de la mayoría de los procesos.</li> <li>Permanencia y experiencia del personal de la DGAGP.</li> <li>Amplia red de relaciones políticas de los Delegados.</li> <li>Red social de Gestores Voluntarios comprometidos y capacitados.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Asignación y permanencia en los puestos delegacionales se rige por criterios políticos.</li> <li>Precariedad laboral, todo el personal delegacional es por honorarios.</li> <li>Falta de difusión del programa</li> <li>Limitado alcance de la red social.</li> <li>Tercerización en la contratación del personal de Ventanillas de Atención.</li> <li>El programa no incorpora medidas de corresponsabilidad social.</li> </ul> |
|  |               |   | <b>Estrategias F/O</b><br><i>Cómo usar las fortalezas para tomar ventaja de las oportunidades</i>   | <b>Estrategias D/O</b><br><i>Cómo sobreponerse a las debilidades tomando ventaja de las oportunidades</i>   |
| Externas   | Oportunidades | <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de instituciones federales consolidadas en materia de salud y protección social para adultos mayores (Seguro Popular, DIF, INGER).</li> <li>Diversidad de programas sociales a nivel estatal.</li> <li>En algunos estados existen extensas redes de comedores y casas de día operadas por instituciones estatales o municipales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>La DGAGP puede ofrecer a las instituciones federales (Seguro Popular, DIF, INGER), la seguridad de que la coordinación será sostenida en el tiempo e institucionalizada en los procesos del PPAM.</li> <li>Los delegados pueden utilizar sus relaciones políticas para establecer y fortalecer los mecanismos de coordinación con los programas estatales y municipales para potenciar el alcance y el impacto de estos programas y del PPAM.</li> <li>Promover que los Gestores Voluntarios conozcan los servicios que ofrecen las casas de día y tengan acceso a ellas para realizar sus actividades.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover que los programas estatales y las redes de comedores y casas de día ayuden a difundir el PPAM.</li> <li>Incorporar en las ROP del PPAM la obligatoriedad de que los beneficiarios estén incorporados a un sistema de salud, se realicen revistas médicas periódicas y asistan a las actividades realizadas por los Gestores Voluntarios.</li> </ul>   |
|  | Amenazas      |   | <b>Estrategias F/A</b><br><i>Cómo usar las fortalezas para evitar amenazas</i>  | <b>Estrategias D/A</b><br><i>Cómo minimizar las debilidades y evitar las amenazas</i>   |

|  |                 |   |  |   |
|--|-----------------|---|--|---|
|  | <b>Amenazas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusión de beneficiarios por Información errónea suministrada por las pensionarias.</li> <li>Grupos de delincuentes que se hacen pasar como promotores del programa.</li> <li>Escaso conocimiento de los beneficiarios sobre el sistema bancario y el uso de sus servicios.</li> <li>Desvinculación de los familiares y de la comunidad frente a los adultos mayores.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utilizar los sistemas de información de la DGAGP y la experiencia de sus funcionarios para que en las subsecuentes confrontan no se vuelvan a excluir beneficiarios que ya demostraron que no reciben pensión.</li> <li>Utilizar la capacidad de formalización de la DGAGP para asegurar que todos los Gestores Voluntarios tengan uniformes e identificaciones fáciles de reconocer por los beneficiarios del programa.</li> <li>Utilizar la capacidad de formalización de la DGAGP para crear guías que expliquen a los adultos mayores la utilización de los servicios bancarios.</li> <li>Capacitar a los Gestores Voluntarios para que estos a su vez capaciten a los beneficiarios del programa sobre el uso de los servicios bancarios.</li> <li>Los Gestores Voluntarios de la red Social pueden realizar actividades que no sólo involucren a los beneficiarios sino también procuren incorporar a sus familiares y al resto de la comunidad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estructurar al personal de las Delegaciones, para incorporarlos al Servicio Profesional de Carrera, con lo que se promueve su permanencia y se elimina la precariedad laboral.</li> <li>Contratar directamente al personal que atiende las Ventanillas de Atención.</li> </ul> |
|--|-----------------|---|--|---|

## ANEXO V. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones propuestas no implican una consolidación o una reingeniería de procesos, pero representan mejoras específicas a aspectos sustantivos de la operación

| Proceso    | Recomendación   | Situación Actual (Hallazgo)  | Principales responsables de la implementación   | Medio de verificación   | Nivel de priorización |
|------------|---|--|---|---|-----------------------|
| Planeación | 1) Se recomienda elaborar un nuevo diagnóstico que permita alinear el problema público y el Propósito del programa.   | El sistema de planeación estratégica o planeación a nivel general del programa tiene desfases en el tiempo, lo que ha provocado que actualmente se tengan inconsistencias entre el diagnóstico y el propósito del programa.                                | UPRI, DGEMPS, DGAGP                             | Diagnóstico   | Alto                  |
| Planeación | 2) Se recomienda elaborar una propuesta de atención que defina, entre otros aspectos, el concepto de acciones protección social y la cobertura esperada de éstas en la población beneficiaria.  | El sistema de planeación estratégica o planeación a nivel general del programa tiene desfases en el tiempo, lo que ha provocado que actualmente se tengan inconsistencias entre el diagnóstico y el propósito del programa.                                | UPRI, DGEMPS, DGAGP                             | Propuesta de Atención   | Alto                  |
| Planeación | 3) Se recomienda generar una guía introductoria del programa, en la que se presenten las definiciones de la planeación estratégica, incluyendo Fin y Propósito, así como derechos de los beneficiarios.   | Los procesos operativos están documentados, altamente estandarizados y, en general, se cumplen. Tienen además guías especializadas para las actividades en las delegaciones. La planeación estratégica no es conocida por el personal en las delegaciones. | DGAGP   | Guía Introductoria  | Bajo                  |
| Difusión   | 4) se recomienda generar estrategias para fortalecer la coordinación interinstitucional con otras instituciones federales, estatales y municipales, así como con OSC y empresas privadas para promover el programa. En este sentido, se recomienda, en concreto, fortalecer las Mesas de Coordinación que se utilizan para la planeación de las FASI como un mecanismo para incrementar la difusión del programa y, en general, para incrementar la atención a los adultos mayores. | El personal de las delegaciones menciona que la difusión en localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes es insuficiente y esto probablemente está asociado a la baja cobertura de atención de la población potencial.                         | DGAGP   | Documento del programa que valide el fortalecimiento de la difusión por medio de las Mesas de Coordinación Interinstitucionales a nivel estatal | Bajo                  |
| Difusión   | 5) Asimismo, se recomienda priorizar los recursos de difusión por medios masivos de comunicación a localidades de baja cobertura de población potencial.  | El personal de las delegaciones menciona que la difusión en localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes es insuficiente y esto probablemente está asociado a la baja cobertura de atención de la población potencial                          | DGAGP, Dirección General de Comunicación Social | Documento del programa que solicite la priorización de la difusión  | Bajo                  |

| Proceso  | Recomendación   | Situación Actual (Hallazgo)   | Principales responsables de la implementación | Medio de verificación   | Nivel de priorización |
|--|---|---|---|---|-----------------------|
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 6) Se recomienda reforzar el carácter neutral y basado en derechos del programa en la sección de Mensaje Institucional en la "Guía para la instalación de Mesas de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes" y generar un discurso institucional que deba ser leído al hacer el acto protocolario de inauguración.             | El programa no cuenta con un protocolo definido para los mensajes de apertura de las Mesas de Atención, lo cual deriva en mensajes improvisados de los funcionarios. Estos mensajes pueden exaltar de forma desmedida el esfuerzo del gobierno federal por llevar los apoyos a los beneficiarios, lo cual es contrario al enfoque de derechos que se promueve en el programa en el artículo primero de las Reglas de Operación. Estos mensajes pueden inhibir la participación de los gobiernos locales emanados de partidos de oposición, particularmente los municipales. | DGAGP   | "Guía para la instalación de Mesas de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes" modificada | Alto                  |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 7) Se recomienda incluir la vigilancia del sentido apartidista de los apoyos en el segundo módulo de capacitación de los Gestores Voluntarios, relacionado con la Contraloría Social.   | La implementación del programa depende de la coordinación interinstitucional entre la Delegación de la SEDESOL en la entidad y los gobiernos locales, principalmente los municipales. La implementación enfrenta menos obstáculos cuando se logra mantener un carácter apartidista en los mensajes verbales de los operadores en las Mesas de Atención.   | DGAGP   | Guía de Contraloría Social y material de capacitación   | Alto                  |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 8) Se recomienda promover la generación de acuerdos de coordinación entre las Delegaciones y los gobiernos estatales y municipales, que sean vinculantes y que definan que apoyos deben aportar los gobiernos locales. Esto puede realizarse en Mesas de Coordinación o un mecanismo similar.   | La implementación del programa depende de la coordinación interinstitucional entre la Delegación de la SEDESOL en la entidad y los gobiernos locales, principalmente los municipales.   | DGAGP   | Convenios de Coordinación   | Medio                 |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 9) Se recomienda generar un documento rector que determine las condiciones mínimas que deben cumplir las ventanillas en términos de acceso a adultos mayores y protección civil. Adicionalmente, se recomienda generar un tipo de apoyo similar al que se otorga para Casas de Día para mejorar las condiciones de las ventanillas. Este apoyo podría ser solicitado y ejecutado por los ayuntamientos. | Algunas sedes de atención, en su modalidad de ventanillas, han sido instaladas en condiciones que no son adecuadas para el acceso y permanencia de los adultos mayores.   | DGAGP   | Documento rector de ventanillas y Reglas de Operación modificadas   | Medio                 |

| Proceso  | Recomendación  | Situación Actual (Hallazgo)  | Principales responsables de la implementación | Medio de verificación   | Nivel de priorización |
|--|--|--|---|---|-----------------------|
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 10) Se recomienda establecer un programa de capacitación obligatorio para cualquier persona de recién ingreso al programa. En la capacitación deberá incluirse la sensibilización al trato que deberá darse a los adultos mayores.   | Los prestadores de servicio en ventanilla, responsables de la incorporación de beneficiarios y su bancarización, no tienen una capacitación formal.  | DGAGP   | Programa de Capacitación  | Alto                  |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 11) Se recomienda valorar otras alternativas de contratación del personal de ventanilla que permitan dar mayor certeza sobre la periodicidad de sus pagos, para que así se contribuya a dar un mejor servicio a los beneficiarios y bajar el nivel de rotación.  | Se presenta una alta rotación motivada por el esquema de contratación como prestadores de servicio de una instancia ajena a la SEDESOL.  | DGAGP   | Documento que realice una valoración de alternativas para la contratación del personal de ventanilla.     | Medio                 |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 12) Se recomienda que los promotores jefes de zona, responsables de atención en mesas y responsables de atención en ventanilla, así como el coordinador del programa sean contratados como personal de estructura en las Delegaciones, sujeto a la disponibilidad presupuestal.  | El grado rotación del personal afecta la gestión del programa. En entidades en donde la rotación es baja los resultados de gestión son más favorables.   | DGAGP, Coordinación de Delegaciones           | Documento que compuebe la promoción de garantías en el servicio de Internet en los contratos del servicio | Bajo                  |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 13) Se recomienda que los procesos de contratación de los servicios de Internet incorporen cláusulas para la rápida atención de fallas, así como garantías en caso de incumplimiento.  | Los procesos realizados en ventanilla cuentan con el equipo necesario, que está definido en la guía respectiva. Sin embargo, se detectaron problemas en dos estados con la proveeduría de Internet.  | DGAGP, Coordinación de Delegaciones           | Documento que compuebe la solicitud de cambios a la estructura del personal                               | Bajo                  |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 14) Se recomienda generar una estrategia documentada para prevenir actos de corrupción en el que se definan acciones preventivas como la anteriormente ejemplificada u otras como la de usuario simulado, entre otras. Además, se recomienda promover aún más los esquemas de denuncia ciudadana y la contraloría social | El programa es particularmente susceptible a actos de corrupción, dada la vulnerabilidad de la población beneficiaria. Se han detectado casos de corrupción y las autoridades de las delegaciones han tomado medidas para disminuirlos, pero estos han sido casuísticos. | DGAGP, Coordinación de Delegaciones           | Estrategia para prevenir actos de corrupción en el PPAM   | Medio                 |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 15) Se recomienda mejorar los sistemas informáticos, en particular, lo relativo a las interfaces de intercambio de datos para disminuir las discrepancias que afectan la operación del programa.   | Existen discrepancias entre Padrón de beneficiarios emitido para cobro y la nómina de la liquidadora, lo que retrasa el pago a beneficiarios y genera cargas de trabajo adicionales.   | DGAGP   | Documento que compuebe las mejoras en los sistemas informáticos   | Alto                  |

| Proceso  | Recomendación  | Situación Actual (Hallazgo)  | Principales responsables de la implementación | Medio de verificación                                | Nivel de priorización |
|--|--|--|---|--|-----------------------|
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 16) Se recomienda brindar mayor información a los adultos mayores sobre el uso de las tarjetas bancarias y sobre la importancia de no proporcionar su NIP a personas que no sean de su entera confianza, promover una más efectiva familiarización del instrumento bancario con estrategias de formación específicas, tales como talleres o pláticas. En las localidades en donde exista un Gestor Voluntario, se puede aprovechar esta figura para apoyar con la realización de talleres. | El personal en ventanilla reporta recibir quejas en las oficinas de la delegación por el esquema de bancarización, ya que los adultos mayores no están familiarizados con el uso de tarjetas débito.   | DGAGP   | Documento de Red Social y materiales de capacitación | Alto                  |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 17) Se recomienda promover un acuerdo con la Asociación Mexicana de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para promover un esquema de capacitación y sensibilización para un mejor trato a los adultos mayores.  | Se le ha reportado al personal de SEDESOL en las delegaciones que el personal de las instituciones bancarias no da trato preferencial y respetuoso a los adultos mayores. Un mecanismo que la Secretaría puede utilizar para asegurar el buen trato a los beneficiarios consiste en establecer en los contratos, que las instituciones bancarias tienen la obligación de capacitar a su personal en materia de sensibilización y trato a las personas adultas mayores, y exigir la documentación que acredite este tipo de capacitación. | DGAGP   | Acuerdos o Convenios con la AMB y la CNBV            | Medio                 |
| Macroproceso 1. Entrega de Apoyos Económicos a Beneficiarios | 18) Se recomienda establecer en los contratos con las instituciones bancarias la obligación de capacitar a su personal en materia de sensibilización y trato a las personas adultas mayores, y exigir la documentación que acredite este tipo de capacitación.   | Se le ha reportado al personal de SEDESOL en las delegaciones que el personal de las instituciones bancarias no da trato preferencial y respetuoso a los adultos mayores. Un mecanismo que la Secretaría puede utilizar para asegurar el buen trato a los beneficiarios consiste en establecer en los contratos, que las instituciones bancarias tienen la obligación de capacitar a su personal en materia de sensibilización y trato a las personas adultas mayores, y exigir la documentación que acredite este tipo de capacitación. | DGAGP   | Contratos con instituciones bancarias                | Medio                 |
| Macroproceso 2. Formación de la Red Social                   | 19) Se recomienda fortalecer este subcomponente con la definición de criterios para asegurar que se tendrá un Gestor Voluntario focalizado cuando se tenga un mínimo de cincuenta beneficiarios en la localidad.   | El Macroproceso de Red Social está documentado, la operación se realiza conforme está establecido. Sin embargo, su alcance es limitado ya que solo está presente en el 12% de las localidades en donde opera el programa y el presupuesto de este esquema de apoyo equivale al 0.11% de los recursos de subsidios del programa.  | DGAGP   | Reglas de Operación y Documento Rector de Red Social | Alto                  |

| Proceso                                    | Recomendación  | Situación Actual (Hallazgo)   | Principales responsables de la implementación | Medio de verificación   | Nivel de priorización |
|--|--|---|---|---|-----------------------|
| Macroproceso 2. Formación de la Red Social | 20) Se recomienda formalizar el proceso por el personal de la SEDESOL pueda promover Gestores Voluntarios en la <i>Guía para realizar Asambleas Comunitarias</i> , y procurar que en la medida de lo posible siempre se propongan, por lo menos, dos candidatos con el fin de que los beneficiarios realmente tengan la opción de elegir.  | Los jefes de zona, responsables de atención en mesa o promotores realizan un proceso de pre- selección de los Gestores Voluntarios, con el fin de asegurar que estos tengan un perfil adecuado. | DGAGP   | Guía para realizar Asambleas Comunitarias   | Medio                 |
| Macroproceso 2. Formación de la Red Social | 21) Se recomienda establecer claramente en las Reglas de Operación y en la Guía Operativa de la Red Social cuáles son las acciones mínimas que los Gestores voluntarios deben de realizar al mes.  | Las actividades que realizan los Gestores dependen de las políticas decididas localmente, al menos el 40% de las acciones no son de protección social y participación comunitaria.              | DGAGP   | Reglas de Operación y Documento Rector de Red Social  | Alto                  |
| Macroproceso 2. Formación de la Red Social | 22) Se recomienda establecer en la Guía Operativa y en las ROP que las Delegaciones pueden dar de baja unilateralmente a un gestor voluntario cuando este no cumple, de forma reiterada, con las acciones mínimas establecidas.  | Existen Gestores Voluntarios en activo que no son conocidos ni por las figuras operativas ni por los beneficiarios.   | DGAGP   | Reglas de Operación y Documento Rector de Red Social  | Medio                 |
| Macroproceso 2. Formación de la Red Social | 23) Se recomienda asegurar que todos los Gestores Voluntarios, al momento de ser formalizados, se les entregue un uniforme y una identificación oficial que los acredite en su función; asimismo, consideramos que esta práctica se debe extender a los facilitadores voluntarios.   | Se han presentado casos en donde algunos individuos ajenos al Programa se hacen pasar por funcionarios o Gestores Voluntarios con el fin de embaucar a los adultos mayores.                     | DGAGP   | Documento que compuebe que se ha establecido la política de entregar uniformes a Gestores Voluntarios y Facilitadores   | Bajo                  |
| Macroproceso 2. Formación de la Red Social | 24) , Se recomienda establecer un registro de los facilitadores voluntarios.   | Se han presentado casos en donde algunos individuos ajenos al Programa se hacen pasar por funcionarios o Gestores Voluntarios con el fin de embaucar a los adultos mayores.                     | DGAGP   | Documento que compuebe que se ha establecido el padrón de facilitadores   | Bajo                  |
| Macroproceso 2. Formación de la Red Social | 25) Se recomienda mejorar la Cédula de Seguimiento de Acciones del Portal Web de la Red Social, para obtener mayor información tanto cuantitativa como cualitativa sobre las acciones realizadas por los Gestores Voluntarios (p. ej. fecha, hora y lugar en que se realizó la acción, nombre de los beneficiarios participantes, objetivo de la acción, descripción de la acción y resultados | El Portal Web de Red Social únicamente permite el registro cuantitativo de las actividades que realizan los Gestores Voluntarios.   | DGAGP   | Documento que compuebe que se ha modificado el sistema de seguimiento de las acciones de las y los Gestores Voluntarios | Alto                  |

| Proceso  | Recomendación  | Situación Actual (Hallazgo)  | Principales responsables de la implementación | Medio de verificación  | Nivel de priorización |
|--|--|--|---|--|-----------------------|
|  | esperados de la acción)  |  |   |  |                       |
| Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día | 26) Se recomienda que las reglas de operación incluyan de forma explícita y exhaustiva los requisitos y criterios de selección que deben cumplirse, así como montos máximos de los apoyos, derechos y obligaciones.  | El esquema de apoyos para la ejecución de proyectos de rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día no está suficientemente normado, lo cual genera incertidumbre a las asociaciones con respecto a los requisitos y criterios a cumplir, así como sobre los tiempos de respuesta. | DGAGP   | Reglas de Operación modificadas  | Medio                 |
| Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día | 27) se recomienda fortalecer el subcomponente, preferentemente con un presupuesto mayor, que actualmente no supera los diez millones de pesos y ampliar los montos máximos, definiendo categorías diferenciadas para rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento, según corresponda. En caso de no poderse ampliar el presupuesto, se recomienda promover mecanismos de coordinación con las entidades federativas para tener un sistema del tipo paripasu. | El monto máximo por proyecto que durante 2015 fue de 120,000 pesos, así como el limitado número de metas asignadas a cada entidad, inhiben la difusión del subcomponente; las OSC e instituciones no demandan el apoyo por que lo consideran bajo.   | DGAGP   | Documento que defina que los apoyos para Casas de Día sean de un monto superior al actual                          | Medio                 |
| Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día | 28) Se recomienda que las Mesas de Coordinación Interinstitucionales pueden aprovecharse también para generar estrategias para mejorar la atención de los adultos mayores con Casas de Día.  | En algunas entidades, el macroproceso de Proyectos de Casas de Día se ha visto fortalecido con coordinación interinstitucional, ésta es una buena práctica que puede ser replicada.  | DGAGP   | Documento que compruebe la promoción de mecanismos de coordinación interinstitucionales con los gobiernos locales. | Bajo                  |
| Macroproceso 3. Rehabilitación, Acondicionamiento y Equipamiento de Casas de Día | 29) Se recomienda valorar la creación de una modalidad de apoyo para la operación de las Casas de Día que fomenten actividades con los adultos mayores. Estos apoyos pueden otorgarse a personas que funjan como Gestores Voluntarios y que estén permanentemente en los establecimientos de Casas de Día.   | Las Casas de Día conforman una ventana de oportunidad para que, donde se encuentran establecidas, se constituyan en el eje articulador de la Red Social.   | DGAGP   | Reglas de Operación modificadas  | Bajo                  |

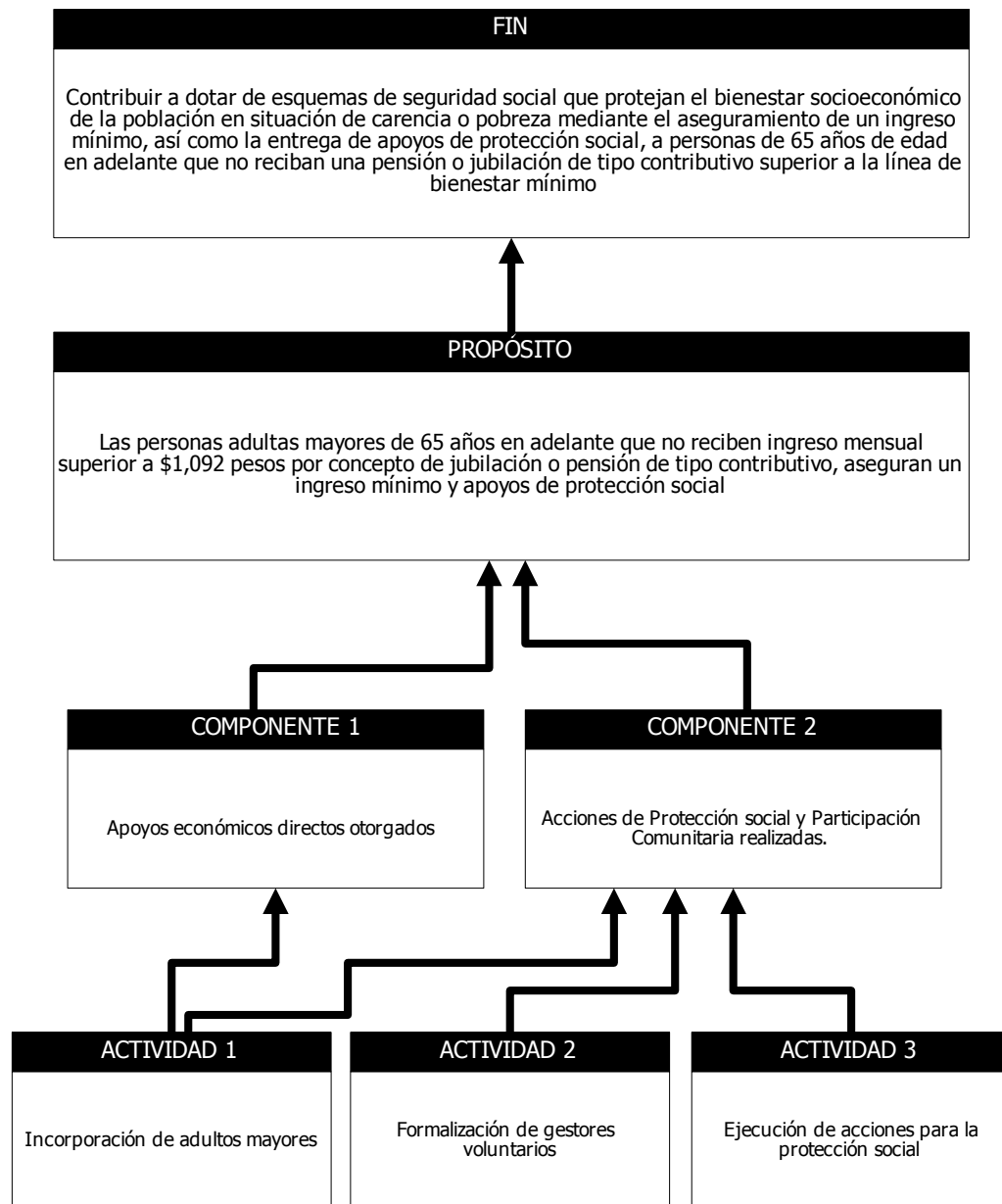
| Proceso   | Recomendación  | Situación Actual (Hallazgo)  | Principales responsables de la implementación | Medio de verificación   | Nivel de priorización |
|---|--|--|---|---|-----------------------|
| Macroproceso 4. Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales | 30) Se recomienda que en la "Guía de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales" se desarrollen los temas de conformación, organización y protocolos que deben seguirse en las sesiones las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores.  | La "Guía de "Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales" no describe claramente cómo se debe conformar las Mesas de Coordinación para la Atención de los Adultos Mayores ni como se deben llevar a cabo sus sesiones. | DGAGP   | Guía de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales modificada        | Bajo                  |
| Macroproceso 4. Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales | 31) Se recomienda formular en la Guía de "Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales", un procedimiento que obligue a la Delegación a asegurarse que los bienes y servicios proporcionados cumplen con ciertas características mínimas de calidad y precio  | No se definen criterios para que empresas particulares ofrezcan bienes y servicios en las Ferias   | DGAGP   | Guía de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales modificada        | Bajo                  |
| Macroproceso 4. Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales | 32) Se recomienda que la Guía de "Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales", incorpore un protocolo de apertura, que asegure que la información proporcionada completamente institucional y apegada al enfoque de derechos, que evite la utilización político-electoral del programa y una comunicación clientelar y paternalista de los apoyos.  | No existe un protocolo para la inauguración de las Ferias, esto puede derivar en mensajes excesivamente largos y en una comunicación paternalista de los apoyos.   | DGAGP   | Guía de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales modificada        | Bajo                  |
| Macroproceso 4. Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales | 33) Se recomienda que en el mensaje de apertura de las FASI no sólo se mencionen los módulos instalados sino también los bienes y servicios ofrecidos y los beneficios que estos impliquen. Asimismo, es necesario que el personal asignado a los módulos busque activamente a los beneficiarios, con el fin de atraer a la mayor cantidad de ellos. | En las Ferias se presenta una oferta pasiva de bienes y servicios.   | DGAGP   | Guía de Ferias de Apoyo y Servicios Institucionales modificada        | Bajo                  |
| Actualización de Padrón                                     | 34) Se recomienda incluir a las acciones de protección social en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias.   | Los apoyos de acciones de protección social y participación comunitaria no son registrados en el PUB, en su modalidad de Poblaciones Beneficiarias.  | DGGPB, DGAGP                                  | Documento emitido por la DGGPB que muestre la modificación al PUB     | Medio                 |
| Seguimiento y Satisfacción de Beneficiarios                 | 35) Se recomienda elaborar instrumentos de medición de la satisfacción de beneficiarios (cuestionarios) y desarrollar políticas de levantamiento de información (encuestas) con periodicidad definida.   | No se identificaron mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios del programa.   | DGAGP   | Cuestionarios de Satisfacción y Política o Plan para el Levantamiento | Bajo                  |

| Proceso                | Recomendación  | Situación Actual (Hallazgo)   | Principales responsables de la implementación | Medio de verificación   | Nivel de priorización |
|------------------------|--|---|---|---|-----------------------|
| Contraloría Social     | 36) Se recomienda que los comités de contraloría social efectivamente se formen en las comunidades, con varios integrantes, preferentemente beneficiarios  | Los Gestores Voluntarios son actores activos del programa, ya que realizan, promueven o gestionan las acciones de protección social y participación comunitaria del programa. En este sentido, al ser nombrados como comités se vuelven, lo que coloquialmente se conoce como “juez y parte”. En la práctica es improbable que ellos mismos relaten en las Cédulas de Vigilancia una mala actuación de sí mismos. | DGAGP   | Acuerdo con la Secretaría de la Función Pública para cambiar el esquema de Contraloría Social | Bajo                  |
| Contraloría Social     | 37) Se recomienda establecer comités de contraloría social en los proyectos de casas de día.   | No existe contraloría social en el macroproceso de Casas de Día   | DGAGP   | Reglas de Operación   | Alto                  |
| Evaluación y Monitoreo | 38) Se recomienda definir con mayor claridad la estructura de la MIR para que tenga una correspondencia clara con las acciones que realiza el programa, también se recomienda mejorar los indicadores.   | La MIR incluye conceptos a nivel de componentes y actividades que no tienen una correspondencia clara con el término de protección social y los fines que se buscan. Las actividades no están alineadas de forma directa a componentes y los indicadores sobre acciones de protección social tienen áreas de mejora para medir de mejor forma la eficacia del programa.   | DGAGP, DGEMPS                                 | MIR 2017  | Alto                  |
| Evaluación y Monitoreo | 39) Se recomienda realizar una nueva evaluación de impacto que incluya al menos dos tipos de apoyos, los apoyos económicos directos y las acciones de participación comunitaria de los Gestores Voluntarios, al menos en su modalidad de Grupos de Crecimiento | El PPAM es un programa robusto, que además ha tenido cambios en sus definiciones básicas de Propósito y Fin, ya tuvo una evaluación de impacto, pero esta fue en el año 2009.   | DGAGP, DGEMPS                                 | Programa Anual de Evaluación  | Alto                  |

## ANEXO VI. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN

El sistema de monitoreo del Programa Pensión para Adultos Mayores vigente en el ejercicio fiscal 2015 está definido con base en la matriz de indicadores de resultados (MIR), cuyos resúmenes narrativos se presentan en la siguiente figura.

**Figura VI.1. Resúmenes narrativos del Programa Pensión para Adultos Mayores del ejercicio fiscal 2015.**



Fuente: Elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Adultos Mayores del ejercicio fiscal 2015.

Nota: Los resúmenes narrativos de la MIR 2016 son los mismos que en 2015.

Los elementos superiores de la MIR fueron ajustados sustantivamente con respecto a lo que se presentó en 2014 que eran:

Fin: “Contribuir a la creación de una sociedad igualitaria con acceso irrestricto al bienestar social y al pleno uso de los derechos de todas las personas, mediante la entrega de apoyos económicos y de seguridad social a personas de 65 años o más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo”.

Propósito: “Los Adultos Mayores de 65 años en adelante que no reciben pago mensual superior a 1,092.0 pesos, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva, aseguran un ingreso mínimos mediante apoyos económicos y mitigan su deterioro físico y mental a través de apoyos de participación y protección social.”<sup>62</sup>

A nivel de Fin y Propósito los cambios permitieron dar precisión al programa, acotando alcances de resultados del programa. La nueva narrativa es más pertinente de acuerdo a los componentes que efectivamente realiza el programa, aunque se aleja de su contribución a atacar la causa “aceleramiento del deterioro de la salud” que estaba puesto como generadora del problema central del programa “Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad”.

El redimensionamiento del programa ya no incluye en el Propósito la mitigación del deterioro físico y mental de los adultos mayores, lo cual estaba relacionado a la salud de los adultos mayores. El nuevo Propósito del programa presenta, desde nuestro punto vista, un problema de definición, puesto que coloca como objetivo en sí mismo la entrega de los apoyos y no una mejora distinguible y medible en la población. Al respecto, debe entenderse que el programa se alineó con el cambio al Objetivo Sectorial 3 “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”<sup>63</sup> y que toma como referencia los criterios de carencia por acceso a la seguridad social, que son:

1. En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2.º de la Ley del Seguro Social.
2. En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.
3. Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
4. En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Matriz de Indicadores para Resultados del PPAM en el ejercicio fiscal 2014.

<sup>63</sup> SEDESOL (2014), Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, página 43.

<sup>64</sup> SEDESOL (2014). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, página 13.



Con base en el cuarto criterio, un beneficiario del PPAM ya no tiene carencia por seguridad social y no podrá ser considerado como pobre por el incumplimiento de este derecho en la medición multidimensional de la pobreza. La definición es simple, no importa cuál sea el monto del apoyo económico (equivalente a la pensión), ni el tipo de acciones de protección social que pueda recibir, un adulto mayor, por ser beneficiario del PPAM siempre cubre, de acuerdo a la definición, el derecho de seguridad social. Esto se genera porque, a diferencia de otras carencias como la de vivienda o la de educación, en la de seguridad social no se ha definido un mínimo de atributos que debería tener un esquema de seguridad social, tanto para población en edad productiva como para adultos mayores. Una definición así de simple difícilmente puede promover una gestión orientada a resultados, ya no que no queda claro cuál es el impacto buscado en la población objetivo. Por lo anterior, cobra todavía mayor importancia la necesidad de generar un nuevo diagnóstico y una propuesta de atención que permita aclarar qué es lo que se busca mejorar en la población.

Otro cambio en el diseño de la estructura de la MIR fue a nivel de componentes; en 2014 se tenían cuatro componentes: (1) Apoyos Económicos Directos proporcionados a la población beneficiaria del Programa, (2) Población beneficiaria incorporada al Sistema Financiero Nacional, (3) Acciones realizadas para aminorar el deterioro de la salud física y mental de la población beneficiaria del Programa y (4) Acciones realizadas para la protección social de los adultos mayores. El tercer componente fue completamente suprimido, eliminando también el indicador que mostraba el porcentaje de beneficiarios que contaban con acceso a salud. Los indicadores de los anteriores componentes 2 y 4 se incorporaron al nuevo Componente 2 "Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria".

Por lo anterior, la incorporación de los beneficiarios al Sistema Financiero Nacional quedó incluida como parte de las acciones de protección social. No se identificó alguna justificación teórica o conceptual por la cual la inclusión financiera pudiera configurarse como una acción de protección social. Desde nuestro punto de vista, la inclusión financiera no forma parte de los objetivos del programa, sino que es un mecanismo que ha adoptado el programa para lograr entregar los apoyos económicos a la población con mayor eficiencia o menor costo. Es una actividad que vale la pena incorporar en el sistema de monitoreo, pero que no es un producto o servicio sustantivo del programa. Se recomienda que los indicadores de Inclusión Financiera se asocien al Componente 1.

En términos de la estructura básica o narrativa de la MIR, no están explícitos los apoyos económicos por pago de marcha por única ocasión, no existe ningún indicador a nivel de componente ni existe una actividad.

Los resúmenes narrativos de las actividades que estaban en la MIR de 2014 fueron replanteados y, en general, puede afirmarse que ahora son más precisos. No obstante, todavía tienen áreas de mejora. Se detallará más adelante al presentar la valoración y las propuestas de indicadores. Sin embargo, vale la pena señalar que en 2014 sí se tenía un indicador en la actividad 2 con respecto a casas de día y ahora no. Un área de mejora importante también es clasificar las actividades con respecto a los componentes y numerarlas con decimales, por ejemplo, Actividad 1.1, Actividad 1.2, etcétera.



En la siguiente página se presentan los indicadores aprobados para el ejercicio fiscal 2016, que todavía siguen la estructura de la MIR 2015 y que servirán para el análisis y propuesta de mejora de los indicadores. Cabe señalar que, aunque la evaluación corresponde al ejercicio 2015, en este rubro es preferible utilizar la información aprobada más reciente. De hecho, los únicos indicadores que cambiaron fueron el segundo y tercer indicador del Componente 2 y los indicadores de la Actividad 2 y de la Actividad 3. Los cambios aportan precisión en las definiciones y fórmulas.

**Cuadro VI.1. Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Año 2016**

| Nivel        | Resumen narrativo  | Indicador   | Definición   | Variables  | Frecuencia |
|--------------|--|---|--|--|------------|
| Fin          | Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo. | Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social.                              | Este indicador ilustra cómo los programas y acciones del Gobierno Federal dirigidos a Adultos Mayores inciden en la evolución de la pobreza y propiamente en la reducción de la carencia por acceso a la seguridad social.   | [(Número de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social) / (Número total de personas de 60 años o más en México)] x 100  | Bienal     |
|              |  | Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo. | Es el porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciben pensión contributiva por debajo de las línea de bienestar mínimo definida de acuerdo a la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL.  | (Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no perciben ingresos por concepto de pago de pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo definida por el CONEVAL / Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión contributiva) x 100 | Bienal     |
| Propósito    | Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social.   | Porcentaje de Adultos Mayores de 65 años o más que no perciba pensión contributiva y que se encuentren en situación de pobreza extrema                  | Es el porcentaje de la población adulta mayor de 65 años o más que no percibe pensión o jubilación de tipo contributiva y que se encuentran en situación de pobreza multidimensional extrema respecto del total de población adulta mayor de 65 años o más que no percibe pensión o jubilación de tipo contributiva. | (Total de población adulta mayor de 65 años o más que no percibe pensión o jubilación de tipo contributiva y en situación de pobreza multidimensional extrema / Total de población adulta mayor de 65 años y más, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión o jubilación de tipo contributiva) x 100   | Bienal     |
|              |  | Porcentaje que representa el Padrón Activo de Beneficiarios del programa respecto de la población potencial   | Es el porcentaje que representa el Padrón Activo de Beneficiarios en la población potencial.   | [Cantidad de adultos mayores de 65 años en adelante que integran el Padrón Activo de Beneficiarios del programa / Cantidad de adultos mayores estimados como parte de la población potencial]] x 100   | Anual      |
| Componente 1 | Apoyos económicos directos otorgados.  | Porcentaje de beneficiarios que reciben apoyo económico   | Porcentaje de adultos mayores del Padrón Activo de Beneficiarios (PAB) con apoyo económico en el bimestre  | [(Número de adultos mayores del PAB con apoyo económico depositado en cuenta bancaria en el bimestre + número de adultos mayores del PAB con apoyo económico cobrado en mesas de atención en el bimestre) / (Padrón activo de beneficiarios en el bimestre)] x 100   | Bimestral  |

| Nivel        | Resumen narrativo   | Indicador   | Definición  | Variables  | Frecuencia |
|--------------|---|---|---|--|------------|
|              |   | Proporción de beneficiarios incorporados al programa que reciben emisión en un tiempo estándar establecido. | Mide el porcentaje de beneficiarios de nueva incorporación que se les emite su pago en el intervalo de tiempo establecido | (Sumatoria de beneficiarios que reciben la emisión de su primer apoyo económico en el intervalo de tiempo establecido/ Total de adultos mayores incorporados al programa a los que se les emitió su primer apoyo económico)x 100.                  | Anual      |
| Componente 2 | Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas. | Porcentaje de beneficiarios incorporados al Sistema Financiero Nacional                                     | Porcentaje de beneficiarios del Programa incorporados al sistema financiero nacional                                      | (Cantidad de beneficiarios incorporados al sistema financiero nacional por el programa/Padrón Activo de Beneficiarios)*100   | Bimestral  |
|              |   | Variación en el porcentaje de Gestores Voluntarios formalizados.  | Variación en el porcentaje de Gestores Voluntarios Formalizados.  | $[(\text{Gestores Voluntarios Formalizados hasta el año } t / (\text{Gestores Voluntarios Activos hasta el año } t) - (\text{Gestores Voluntarios Formalizados hasta el año } t-1 / (\text{Gestores Voluntarios Activos hasta el año } t-1))]*100$ | Anual      |
|              |   | Porcentaje de beneficiarios que asisten a los eventos para la protección social                             | Porcentaje de beneficiarios que asisten a los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social      | (Cantidad de beneficiarios que participan en los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social) / (Cantidad de beneficiarios programados)*100   | Semestral  |
| Actividad 1  | Incorporación de adultos mayores.                                     | Porcentaje de adultos mayores incorporados  | Porcentaje de personas elegibles incorporadas al Programa   | (Cantidad de personas elegibles incorporados al Programa/Total de la población elegible programada para incorporar)*100  | Bimestral  |
| Actividad 2  | Formalización de Gestores Voluntarios.                                | Porcentaje de Gestores Voluntarios formalizados   | Porcentaje de Gestores Voluntarios que han cubierto los módulos de capacitación establecidos por el Programa              | (Número de Gestores Voluntarios formalizados)/(Total de Gestores Voluntarios activos)*100  | Semestral  |
| Actividad 3  | Ejecución de acciones para la protección social.                      | Variación en las ferias para la Protección Social del PPAM  | Variación en las ferias para la Protección Social del PPAM  | $[(\text{Ferias realizadas durante el año } t / \text{Ferias realizadas durante el año } t - 1) - 1]*100$  | Anual      |

Fuente: Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Adultos Mayores del ejercicio fiscal 2016.

## Valoración

Los indicadores vigentes de la MIR del programa fueron valorados con base en el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México, elaborado por el CONEVAL y publicado en su primera edición en septiembre de 2013. Los seis criterios de valoración son los siguientes:

**Adecuado:** Criterio para la elección de indicadores que consiste en proveer suficientes bases para medir. Un indicador no debe ser ni tan indirecto ni tan abstracto que convierta en una tarea complicada y problemática la estimación del desempeño. Un indicador es adecuado da una base suficiente para emitir un juicio respecto al desempeño del programa y si la información que proporciona el indicador es relevante y apropiada para describir los logros del programa en un cierto periodo.

**Aportación marginal:** Criterio para la elección de indicadores que consiste en que, en caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

**Claro:** Criterio para la elección de indicadores basado en la precisión y la claridad. El indicador debe ser tan directo e inequívoco como sea posible, es decir, entendible.

**Económico:** Criterio para la elección de indicadores referido a los costos e implicaciones para su costo y medición; se deben elegir aquellos indicadores disponibles a un costo razonable

**Monitoreable:** Criterio para la elección que consiste en que el indicador debe poder sujetarse a una comprobación independiente.

**Relevante:** Criterio para la elección con base en que el indicador provee información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir; debe estar definido sobre lo importante, con sentido práctico.

Todos los indicadores se consideran que cumplen el criterio económico, puesto que la mayor parte de ellos fueron calculados para el ejercicio fiscal 2015. Los que cambiaron para el ejercicio fiscal 2016 no tienen un costo adicional. La aportación marginal de los indicadores no se utiliza como criterio para valorar indicadores existentes, sino solo para valorar nuevos indicadores cuando ya se tienen anteriores. A continuación, se presenta un cuadro con la valoración de los criterios de relevancia, adecuación y claridad de los indicadores de la MIR 2016. Posteriormente se realiza una valoración del criterio de monitoreabilidad, lo cual corresponde a las fuentes de verificación.

**Cuadro VI.2. Valoración de los Criterios de Relevancia, Adecuación y Claridad de los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Año 2016**

| Nivel y Resumen narrativo   | Indicador  | Variables   | Valoración  | Recomendación  |
|---|--|---|---|--|
| FIN: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo. | Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social (Indicador de Eficacia)                              | $[(\text{Número de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social}) / (\text{Número total de personas de 60 años o más en México})] \times 100$  | Relevante, No Adecuado, Claro   | Mantener el indicador. Este es un indicador definido en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, por lo que no puede modificarse. En 2019 se puede revalorar que la referencia sea con personas de 65 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social. |
|   | Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo (Indicador de Eficacia) | $(\text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no perciben ingresos por concepto de pago de pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo definida por el CONEVAL} / \text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión contributiva}) \times 100$ | Relevante, Adecuado, No completamente claro                                     | Mantener el indicador. Puede precisarse el nombre del indicador por el de "Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que se encuentren por debajo de la línea de bienestar mínimo en el conjunto de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciben pensión contributiva"                      |
| PROPÓSITO: Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social.   | Porcentaje de Adultos Mayores de 65 años o más que no perciba pensión contributiva y que se encuentren en situación de pobreza extrema (Indicador de Eficacia)                 | $(\text{Total de población adulta mayor de 65 años o más que no percibe pensión o jubilación de tipo contributiva y en situación de pobreza multidimensional extrema} / \text{Total de población adulta mayor de 65 años y más, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión o jubilación de tipo contributiva}) \times 100$   | No es relevante con respecto objetivo, no es adecuado al nivel de la MIR, Claro | Eliminar el indicador. Este indicador es similar al segundo de Fin. Las personas en situación de pobreza multidimensional extrema son un subconjunto de aquellos con debajo de la línea de bienestar mínimo.   |
|   | Porcentaje que representa el Padrón Activo de Beneficiarios del programa respecto de la población potencial (Indicador de Eficacia)  | $[\text{Cantidad de adultos mayores de 65 años en adelante que integran el Padrón Activo de Beneficiarios del programa} / \text{Cantidad de adultos mayores estimados cómo parte de la población potencial}] \times 100$  | Relevante, Adecuado, Claro  | Mantener el indicador.   |
| COMPONENTE 1: Apoyos económicos directos otorgados.   | Porcentaje de beneficiarios que reciben apoyo económico (Indicador de Eficacia)  | $[(\text{Número de adultos mayores del PAB con apoyo económico depositado en cuenta bancaria en el bimestre} + \text{número de adultos mayores del PAB con apoyo económico cobrado en mesas de atención en el bimestre}) / (\text{Padrón activo de beneficiarios en el bimestre})] \times 100$  | Relevante, Adecuado, Claro  | Mantener el indicador  |

| Nivel y Resumen narrativo   | Indicador   | Variables  | Valoración                       | Recomendación  |
|---|---|--|----------------------------------|--|
|   | Proporción de beneficiarios incorporados al programa que reciben emisión en un tiempo estándar establecido (Indicador de Calidad) | (Sumatoria de beneficiarios que reciben la emisión de su primer apoyo económico en el intervalo de tiempo establecido/ Total de adultos mayores incorporados al programa a los que se les emitió su primer apoyo económico) x 100.                 | Relevante, Adecuado, Claro       | Mantener el indicador. Podría valorarse que este indicador tenga una frecuencia trimestral.  |
| COMPONENTE 2: Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas. | Porcentaje de beneficiarios incorporados al Sistema Financiero Nacional (Indicador de Eficacia)                                   | (Cantidad de beneficiarios incorporados al sistema financiero nacional por el programa/Padrón Activo de Beneficiarios) x100  | No Relevante, Adecuado, Claro    | Mantener el indicador, pero trasladarlo al Componente 1. Se considera que no es relevante el indicador al Componente 2, puesto que la incorporación al Sistema Financiero Nacional de los beneficiarios es una actividad relativa a la entrega de apoyos económicos directos. La bancarización le ha permitido al programa ahorrar recursos en la entrega de apoyos económicos, en este sentido el indicador es de eficiencia, no de eficacia. |
|   | Variación en el porcentaje de Gestores Voluntarios formalizados (Indicador de Eficacia)   | $[(\text{Gestores Voluntarios Formalizados hasta el año } t / (\text{Gestores Voluntarios Activos hasta el año } t) - (\text{Gestores Voluntarios Formalizados hasta el año } t-1 / (\text{Gestores Voluntarios Activos hasta el año } t-1))]*100$ | No Relevante, no adecuado, Claro | Es importante contar con un indicador que mida el desempeño de los Gestores Voluntarios, pero la formalización de Gestores Voluntarios es una actividad y ya se tiene un indicador parecido a este nivel. Lo importante a nivel de componente es medir si las acciones están llegando a la población beneficiaria.   |
|   | Porcentaje de beneficiarios que asisten a los eventos para la protección social (Indicador de Eficacia)                           | (Cantidad de beneficiarios que participan en los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social) / (Cantidad de beneficiarios programados)*100   | Relevante, no adecuado, Claro    | Es relevante medir las acciones de los eventos o ferias, la fórmula es clara. Sin embargo, la comparación de beneficiarios participantes con respecto a los programados no permite medir el desempeño o dar un juicio sobre el componente, por lo que, desde nuestro punto de vista, no es adecuado. Se recomienda un indicador de cobertura.  |
| ACTIVIDAD 1: Incorporación de adultos mayores.                                      | Porcentaje de adultos mayores incorporados (Indicador de Eficacia)  | (Cantidad de personas elegibles incorporados al Programa/Total de la población elegible programada para incorporar)*100  | Relevante, Adecuado, Claro       | Mantener el indicador.   |
| ACTIVIDAD 2: Formalización de Gestores Voluntarios.                                 | Porcentaje de Gestores Voluntarios formalizados (Indicador de Eficacia)   | (Número de Gestores Voluntarios Formalizados)/(Total de Gestores Voluntarios formalizados más electos en la Red Social)*100  | Relevante, Adecuado, Claro       | Mantener el indicador. Se sugiere que el indicador sea bimestral.  |

| Nivel y Resumen narrativo                                     | Indicador  | Variables   | Valoración                          | Recomendación   |
|---|--|---|-------------------------------------|---|
| ACTIVIDAD 3: Ejecución de acciones para la protección social. | Variación en las ferias para la Protección Social del PPAM (Indicador de Eficacia) | $[(\text{Ferias realizadas durante el año } t / \text{Ferias realizadas durante el año } t - 1) - 1] * 100$ | Relevante,<br>No Adecuado,<br>Claro | No es recomendable utilizar indicadores de variación para medir la gestión a nivel de actividades. En este nivel se recomiendan indicadores bimestrales o trimestrales. |

Fuente: Elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Adultos Mayores del ejercicio fiscal 2016.

En el siguiente cuadro se presenta la valoración del criterio de monitoreabilidad.

**Cuadro VI.3. Valoración del Criterio de Monitoreabilidad los Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Año 2016**

| Nivel y Resumen narrativo   | Indicador   | Medio de Verificación   | Frecuencia | Valoración de Monitoreabilidad   |
|---|---|---|------------|--|
| Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social (NIVEL DE FIN)                              | $[(\text{Número de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social}) / (\text{Número total de personas de 60 años o más en México})] \times 100$  | Definido en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 como Medición Multidimensional de la Pobreza (CONEVAL) la cual utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) y se publica por el INEGI:   | Bienal     | Monitoreable. El medio de verificación de numerador y denominador seguramente corresponde a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) / Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Son monitoreables las fuentes |
| Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo (NIVEL DE FIN) | $(\text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no perciben ingresos por concepto de pago de pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo definida por el CONEVAL} / \text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión contributiva}) \times 100$ | Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no perciben ingresos por concepto de pago de pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo definida por el CONEVAL.: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) / Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).; Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión contributiva.: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) / | Bienal     | Monitoreable. Se recomienda aclarar que la ENIGH es reportada por el INEGI, no por CONEVAL.  |

| Nivel y Resumen narrativo   | Indicador  | Medio de Verificación  | Frecuencia | Valoración de Monitoreabilidad  |
|---|--|--|------------|---|
|   |  | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).  |            |   |
| Porcentaje de Adultos Mayores de 65 años o más que no perciba pensión contributiva y que se encuentren en situación de pobreza extrema (NIVEL DE PROPÓSITO) | (Total de población adulta mayor de 65 años o más que no percibe pensión o jubilación de tipo contributiva y en situación de pobreza multidimensional extrema / Total de población adulta mayor de 65 años y más, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión o jubilación de tipo contributiva) x 100 | Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión o jubilación de tipo contributiva: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) / Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).; Total de población adulta mayor de 65 años en adelante que no percibe pensión o jubilación de tipo contributiva y en situación de pobreza multidimensional extrema.: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) / Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). | Bienal     | Monitoreable. Se recomienda aclarar que la ENIGH es reportada por el INEGI, no por CONEVAL.   |
| Porcentaje que representa el Padrón Activo de Beneficiarios del programa respecto de la población potencial (NIVEL DE PROPÓSITO)                            | [Cantidad de adultos mayores de 65 años en adelante que integran el Padrón Activo de Beneficiarios del programa / Cantidad de adultos mayores estimados como parte de la población potencial] x 100  | Cantidad de adultos mayores de 65 años en adelante que integran el Padrón Activo de Beneficiarios del programa: Bases Operativas de Gestión de la Unidad Responsable del Programa.; Cantidad de adultos mayores estimados como parte de la población potencial: Consejo Nacional de Población (CONAPO)/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).   | Anual      | No monitoreable con esa fórmula y esas fuentes de información. La estimación de la población potencial puede definirse bajo varios supuestos. En el documento "Proyección de la población potencial y de la población objetivo del PPAM" de la Dirección General de Análisis y Prospectiva advierte que su estimación es diferente a la que tienen al Dirección General de Atención a Grupos Vulnerables. En el indicador deben señalarse las fuentes, supuestos y fórmulas de cálculo. |

| Nivel y Resumen narrativo   | Indicador  | Medio de Verificación   | Frecuencia | Valoración de Monitoreabilidad  |
|---|--|---|------------|---|
| Porcentaje de beneficiarios que reciben apoyo económico (COMPONENTE 1)  | $[(\text{Número de adultos mayores del PAB con apoyo económico depositado en cuenta bancaria en el bimestre} + \text{número de adultos mayores del PAB con apoyo económico cobrado en mesas de atención en el bimestre}) / (\text{Padrón activo de beneficiarios en el bimestre})] \times 100$ | Número de adultos mayores del PAB con apoyo económico depositado en cuenta bancaria en el bimestre más número de adultos mayores del PAB con apoyo económico cobrado en mesas de atención en el bimestre: Bases Operativas de Gestión de la Unidad Responsable del Programa.; Padrón activo de beneficiarios en el bimestre: Bases Operativas de Gestión de la Unidad Responsable del Programa. | Bimestral  | No monitoreable. Se recomienda utilizar el nombre específico de la base de datos del programa que tiene la información que se utiliza para generar los indicadores. Se recomienda establecer un mecanismo para que el cálculo del indicador sea comprobable de forma independiente. |
| Proporción de beneficiarios incorporados al programa que reciben emisión en un tiempo estándar establecido (COMPONENTE 1) | $(\text{Sumatoria de beneficiarios que reciben la emisión de su primer apoyo económico en el intervalo de tiempo establecido} / \text{Total de adultos mayores incorporados al programa a los que se les emitió su primer apoyo económico}) \times 100.$                                       | Sumatoria de beneficiarios que reciben la emisión de su primer apoyo económico en el intervalo de tiempo establecido: Bases Operativas de Gestión de la Unidad Responsable del Programa.; Total de adultos mayores incorporados al programa a los que se les emitió su primer apoyo económico: Bases Operativas de Gestión de la Unidad Responsable del Programa.                               | Anual      | No monitoreable. Se recomienda utilizar el nombre específico de la base de datos del programa que tiene la información que se utiliza para generar los indicadores. Se recomienda establecer un mecanismo para que el cálculo del indicador sea comprobable de forma independiente. |
| Porcentaje de beneficiarios incorporados al Sistema Financiero Nacional (COMPONENTE 2)                                    | $(\text{Cantidad de beneficiarios incorporados al sistema financiero nacional por el programa} / \text{Padrón Activo de Beneficiarios}) \times 100$  | Cantidad de beneficiarios incorporados al sistema financiero nacional por el programa: Bases Operativas de Gestión de la unidad Responsable; Padrón Activo de Beneficiarios: Bases Operativas de Gestión de la unidad Responsable   | Bimestral  | No monitoreable. Se recomienda utilizar el nombre específico de la base de datos del programa que tiene la información que se utiliza para generar los indicadores. Se recomienda establecer un mecanismo para que el cálculo del indicador sea comprobable de forma independiente. |
| Variación en el porcentaje de Gestores Voluntarios formalizados (COMPONENTE 2)  | $[(\text{Gestores Voluntarios Formalizados hasta el año } t / (\text{Gestores Voluntarios Activos hasta el año } t) - (\text{Gestores Voluntarios Formalizados hasta el año } t-1 / (\text{Gestores Voluntarios Activos hasta el año } t-1))] \times 100$                                      | Gestores Voluntarios Formalizados en el año t-1: Bases Operativas de Gestión; Gestores Voluntarios Formalizados en el año t: Bases Operativas de Gestión; Gestores Voluntarios Activos en el año t-1: Bases Operativas de Gestión; Gestores Voluntarios Activos en el año t: Bases Operativas de Gestión  | Anual      | No monitoreable. Se recomienda utilizar el nombre específico de la base de datos del programa que tiene la información que se utiliza para generar los indicadores. Se recomienda establecer un mecanismo para que el cálculo del indicador sea comprobable de forma independiente. |

| Nivel y Resumen narrativo  | Indicador  | Medio de Verificación  | Frecuencia | Valoración de Monitoreabilidad  |
|--|--|--|------------|---|
| Porcentaje de beneficiarios que asisten a los eventos para la protección social (COMPONENTE 2) | (Cantidad de beneficiarios que participan en los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social) / (Cantidad de beneficiarios programados)*100 | Cantidad de beneficiarios programados:Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO); Cantidad de beneficiarios que participan en los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social.:Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) | Semestral  | Monitoreable.   |
| Porcentaje de adultos mayores incorporados (ACTIVIDAD 1I)                                      | (Cantidad de personas elegibles incorporados al Programa/Total de la población elegible programada para incorporar)*100  | Total de la población elegible programada para incorporar:Bases operativas de gestión de la Unidad Responsable; Cantidad de personas elegibles incorporadas al Programa.:Bases operativas de gestión de la Unidad Responsable  | Bimestral  | No monitoreable. Se recomienda utilizar el nombre específico de la base de datos del programa que tiene la información que se utiliza para generar los indicadores. Se recomienda establecer un mecanismo para que el cálculo del indicador sea comprobable de forma independiente. |
| Porcentaje de Gestores Voluntarios formalizados (ACTIVIDAD 2)                                  | (Número de Gestores Voluntarios Formalizados)/(Total de Gestores Voluntarios formalizados más electos en la Red Social)*100  | Número de Gestores Voluntarios Formalizados:Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria; Total de Gestores Voluntarios activos:Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria   | Semestral  | No Monitoreable. No se indica cuál es la base de datos o registro que contiene las variables de los indicadores.  |
| Variación en las ferias para la Protección Social del PPAM (ACTIVIDAD 3)                       | [(Ferias realizadas durante el año t / Ferias realizadas durante el año t - 1)-1]*100  | Ferias realizadas durante el año t:Bases Operativas de Gestión; Ferias realizadas durante el año t - 1:Bases Operativas de Gestión   | Anual      | No monitoreable. Se recomienda utilizar el nombre específico de la base de datos del programa que tiene la información que se utiliza para generar los indicadores. Se recomienda establecer un mecanismo para que el cálculo del indicador sea comprobable de forma independiente. |

Fuente: Elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Adultos Mayores del ejercicio fiscal 2016.

## Propuesta de Indicadores

Se elaboró una propuesta considerando la valoración de indicadores anterior, así como los elementos conceptuales que se señalaron al inicio de este Anexo. Al respecto, se reubica el indicador relativo a la incorporación de beneficiarios al Sistema Financiero Nacional como parte del Componente y, se agrega un indicador sobre el pago económico de pago de marcha en el Componente 2. En este componente se incorporan

indicadores para cada uno de los bienes y servicios proporcionados por el programa y que fueron estudiados en la evaluación. En el nivel de Actividades se proponen indicadores de tres de los procesos identificados.

**Cuadro VI.4. Propuesta de Indicadores para el Programa Pensión para Adultos Mayores**

| Nivel y Resumen narrativo   | Indicador y Dimensión  | Variables   | Frecuencia | Observación                               |
|---|--|---|------------|---|
| FIN: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo. | Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social (EFICACIA)                               | $[(\text{Número de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social}) / (\text{Número total de personas de 60 años o más en México})] \times 100$  | Bienal     | Mantener porque es un indicador sectorial |
|   | Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínima (EFICACIA). | $(\text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no perciben ingresos por concepto de pago de pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo definida por el CONEVAL} / \text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión contributiva}) \times 100$ | Bienal     | Mantener                                  |
| PROPÓSITO: Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, aseguran un ingreso mínimo y apoyos de protección social.   | Porcentaje que representa el Padrón Activo de Beneficiarios del programa respecto de la población potencial (EFICACIA)   | $[\text{Cantidad de adultos mayores de 65 años en adelante que integran el Padrón Activo de Beneficiarios del programa} / \text{Cantidad de adultos mayores estimados cómo parte de la población potencial}] \times 100$  | Anual      | Mantener                                  |
| COMPONENTE 1: Apoyos económicos directos otorgados.   | Porcentaje de beneficiarios que reciben apoyo económico (EFICACIA)   | $[(\text{Número de adultos mayores del PAB con apoyo económico depositado en cuenta bancaria en el bimestre} + \text{número de adultos mayores del PAB con apoyo económico cobrado en mesas de atención en el bimestre}) / (\text{Padrón activo de beneficiarios en el bimestre})] \times 100$  | Bimestral  | Mantener                                  |

| Nivel y Resumen narrativo   | Indicador y Dimensión  | Variables  | Frecuencia | Observación  |
|---|--|--|------------|--|
|   | Porcentaje de beneficiarios incorporados al Sistema Financiero Nacional (EFICIENCIA)   | (Cantidad de beneficiarios incorporados al sistema financiero nacional por el programa/Padrón Activo de Beneficiarios)*100   | Bimestral  | Reubicar   |
|   | Proporción de beneficiarios incorporados al programa que reciben emisión en un tiempo estándar establecido (CALIDAD)                                 | (Sumatoria de beneficiarios que reciben la emisión de su primer apoyo económico en el intervalo de tiempo establecido/ Total de adultos mayores incorporados al programa a los que se les emitió su primer apoyo económico)x 100.                          | Semestral  | Mantener   |
| COMPONENTE 2: Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas. | Proporción de representantes de beneficiarios al programa que reciben el apoyo por pago de marcha en un tiempo estándar establecido (CALIDAD)        | (Sumatoria de representantes de beneficiarios que reciben la emisión de su apoyo económico por pago de marcha en el intervalo de tiempo establecido/ Total de representantes de beneficiarios que solicitaron el apoyo económico por pago de marcha)x 100. | Anual      | Nuevo indicador, sería el primer indicador sobre esta acción del programa. Es un indicador de calidad. No es necesario un indicador de eficacia, puesto que todos los beneficiarios del programa cuentan con el potencial de recibir el pago de marcha en caso de su fallecimiento.  |
|   | Porcentaje de localidades menores a 30,000 habitantes con al menos 100 beneficiarios que tienen al menos un Gestor Voluntario formalizado (EFICACIA) | (Número de localidades menores a 30,000 habitantes con al menos 100 beneficiarios que tienen al menos un Gestor Voluntario formalizado / Número de localidades menores a 30,000 habitantes con al menos 100 beneficiarios                                  | Semestral  | Nuevo indicador, mide la cobertura de la red social. Promovería que todas las localidades con al menos 100 beneficiarios tengan el apoyo de red social.  |
|   | Tasa de cobertura de Gestores Voluntarios en localidades mayores a 30,000 habitantes (EFICACIA)  | (Número de Gestores Voluntarios formalizados en localidades mayores a 30,000 habitantes)/(Número de gestores potenciales de tener de acuerdo a la normativa del programa en localidades mayores a 30,000 habitantes)                                       | Semestral  | Nuevo indicador. El denominador estaría relacionado con lo que indica la guía de Red Social que marca que podrá haber un Gestor Voluntario hasta por 250 beneficiarios. Esto definiría el número de gestores potenciales. El indicador promovería que hubiera una cobertura completa de Gestores Voluntarios en las localidades mayores a 30,000 habitantes. |
|   | Porcentaje de Gestores Voluntarios que realizaron al menos dos acciones de grupos de crecimiento o de protección social en el bimestre (EFICACIA)    | (Número de Gestores Voluntarios que realizaron dos acciones de grupos de crecimiento o de protección social en el bimestre)/(Número de Gestores Voluntarios)   | Bimestral  | Nuevo indicador. La intención es promover que los Gestores Voluntarios se dediquen principalmente a la realización de acciones de protección social y no tanto al apoyo de operativos de pago o a contraloría social.  |
|   | Porcentaje de casas de día apoyadas (EFICACIA)   | Número de casas de día apoyadas por el Programa/Total de casas de día programadas)*100   | Semestral  | Nuevo indicador. Servirá para verificar el cumplimiento de las metas programadas en el rubro de casas de día. Al ser una actividad marginal del programa, no se considera conveniente presentar un indicador de cobertura  |

| Nivel y Resumen narrativo  | Indicador y Dimensión  | Variables  | Frecuencia | Observación   |
|--|--|--|------------|---|
|  |  |  |            | por ahora.  |
|  | Porcentaje de municipios con al menos 2,000 beneficiarios en localidades menores a 30,000 habitantes que incluyeron eventos organizados para promover acciones de protección social (EFICACIA) | (Número de municipios con al menos 2,000 beneficiarios en localidades menores a 30,000 habitantes que incluyeron eventos organizados para promover acciones de protección social / Número de municipios con al menos 5,000 beneficiarios en localidades menores a 30,000 habitantes) x 100 | Anual      | Nuevo indicador. Mide la cobertura de los eventos organizados para promover acciones de protección social. El número de referencia (al menos 2,000 beneficiarios) puede ajustarse a la factibilidad presupuestal y organizativa del programa en el primer año de instrumentación del indicador. |
| ACTIVIDAD 1.1 Incorporación de adultos mayores.                      | Porcentaje de adultos mayores incorporados (EFICACIA)  | (Cantidad de personas elegibles incorporados al Programa/Total de la población elegible programada para incorporar)*100  | Bimestral  | Mantener el indicador. Definir que sea la Actividad 1.1   |
| ACTIVIDAD 1.2 Realización de pagos en mesas de atención              | Porcentaje de pagos en mesas de atención que se realizaron conforme al cause normal programado (EFICACIA)  | (Número de pagos a beneficiarios que se realizaron conforme a la programación mediante desprendimiento de tickets/Número de pagos a beneficiarios en mesas de atención)*100  | Bimestral  | Nuevo indicador. La intención de este indicador es promover que todos los pagos se realicen en el curso normal del programa sin la necesidad de recurrir a pagos con recibo provisional que implican cargas adicionales de trabajo.   |
| ACTIVIDAD 2.1: Formalización y capacitación de Gestores Voluntarios. | Porcentaje de Gestores Voluntarios formalizados (EFICACIA)   | (Número de Gestores Voluntarios Formalizados)/(Total de Gestores Voluntarios formalizados más electos en la Red Social)*100  | Semestral  | Se cambia el nombre del indicador. Es importante recordar que la formalización se obtiene con el primer módulo de capacitación  |

| Nivel y Resumen narrativo                                      | Indicador y Dimensión   | Variables   | Frecuencia | Observación   |
|--|---|---|------------|---|
|  | Porcentaje de Gestores Voluntarios que han concluido la totalidad de los módulos de capacitación (EFICACIA) | (Número de Gestores Voluntarios que han concluido los módulos de capacitación)/(Total de Gestores Voluntarios formalizados más electos en la Red Social)*100    | Semestral  | Nuevo indicador, se ajusta también el resumen narrativo. Este indicador mide el desempeño global del área de capacitación del programa. Permite conocer la proporción de Gestores Voluntarios que ya están completamente formados para la realización de sus labores. |
| ACTIVIDAD 2.2: Ejecución de eventos para la protección social. | Porcentaje de beneficiarios que participan en los eventos organizados (EFICACIA)                            | (Cantidad de beneficiarios que participan en los eventos organizados para promover acciones de protección social) / (Cantidad de beneficiarios programados)*100 | Semestral  | Se cambia el resumen narrativo para dejarlo en los términos del indicador   |

Fuente: Elaboración propia

## **ANEXO VII. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE PAGO DE LOS APOYOS ECONÓMICOS Y NECESIDADES DE ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES**

En México, el aumento en la esperanza de vida no se ha traducido del todo en una mejoría en la calidad de vida de los adultos mayores, pues se han acentuado algunas enfermedades crónico degenerativas como la diabetes, la insuficiencia renal, la artritis, entre otras; cuyas eventuales complicaciones generan un paulatino proceso de dependencia funcional.

Aunado a lo anterior, la carencia de una pensión o la incapacidad de conseguir ingresos suficientes para tener una vida digna, también se manifiestan en un limitado ejercicio de sus derechos sociales y en mayor dependencia económica y funcional. Muestra de lo anterior es que poco más de 61% de las personas adultas mayores en México depende de un familiar o de otra persona para mantenerse económicamente; situación que se acentúa más si sólo se consideran a las mujeres adultas mayores (75.6%).<sup>65</sup>

En teoría, al menos la dependencia económica de las personas adultas mayores debería mitigarse con el acceso a la seguridad social.<sup>66</sup> Al respecto, cabe señalar que en México la seguridad social es un derecho, por el cual todo trabajador activo y legal tiene derecho a acceder a un conjunto de mecanismos que apuntan a protegerlo ante diversas eventualidades y riesgos como accidentes, enfermedades, vejez, invalidez, etc. El sistema de aporte es tripartito (trabajador, empleador y Estado).

Pero a pesar de ser un derecho, el acceso a la seguridad social entre los adultos mayores es aun limitado debido a que anteriormente no se contaba con una política de protección social explícitamente diseñada para este grupo poblacional. Por ejemplo, en 2010, 73.55% de los adultos mayores en México carecía de cualquier sistema formalizado de jubilación, y 26.9% de ellos no tenía acceso a ningún tipo de servicios médicos.<sup>67</sup>

Lo anterior se constituyó en la base de un escenario en el que se observa un alto porcentaje de la población adulta mayor con limitadas posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas. De hecho, en 2014, 45.9% de adultos mayores en México vivía en situación de pobreza (8.5% en extrema pobreza y 37.4% en pobreza moderada).<sup>68</sup>

Con lo expuesto, parece evidente que el sistema contributivo impuesto en el país no ha sido la solución para que las personas de edades avanzadas no caigan en la pobreza. Esto podría deberse a los sistemas laborales vigentes desde décadas anteriores, en los cuales la falta de empleo, el subempleo o los trabajos informales dan lugar a escaso

<sup>65</sup> Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010

<sup>66</sup> Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, pág. 14.

<sup>67</sup> Ibid, págs. 15-22.

<sup>68</sup> Coneval, “Anexo estadístico 2014 de pobreza en México”. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx) (consultado el 7 de diciembre de 2015).

acceso a los sistemas contributivos y con ello, posteriormente, a las jubilaciones. Pero el hecho de contar con pensiones tampoco garantiza no caer en la pobreza, dada la creciente pérdida del poder adquisitivo de los jubilados y pensionados.

En este sentido, desde hace algunos años, el gobierno mexicano se encuentra realizando esfuerzos orientados a los sectores más vulnerables de la población, ejecutando programas de apoyo específico al adulto mayor, tal es el caso del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM). En este aspecto se destaca que, en general, esta política social aplicada en el país aborda la problemática de los adultos mayores por medio de acciones focalizadas de transferencias monetarias no contributivas.

De hecho, el PAM se ha propuesto como Fin “contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo”.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de los mecanismos de pago.

**Los procesos operativos están documentados, altamente estandarizados y, en general, se cumplen.**

El Programa de Pensión para Adultos Mayores es una política pública compleja, por las condiciones particulares de la población que atiende en términos de carencia de recursos, menor movilidad física, mayor vulnerabilidad, entre otros elementos propios de esta etapa de la vida. Asimismo, en este Programa confluye una multiplicidad de actores, como la DGAGP y otras instancias de la SEDESOL, el personal de las Delegaciones (con una alta rotación), las autoridades locales, las OSC, así como los Gestores y Facilitadores Voluntarios. La dispersión de la población objetivo, la geografía en la cual esta población se encuentra distribuida y la cobertura nacional contribuyen a complejizar dicho escenario. Además, a la complejidad expuesta, se adicionan factores como la participación de las instituciones bancarias o las liquidadoras, y los tiempos ajustados para la entrega de apoyos que deben cumplirse con oportunidad, lo que torna aún más complejo a este proceso. Por si todo lo anterior fuera poco, es justamente ese proceso de entrega de apoyos económicos directos, ya sea mediante entregas electrónicas o mediante entregas en efectivo, el más sustancial del PPAM, porque se vincula directamente con el Propósito del Programa, de allí la importancia última de estudiarlo con detalle.

En ese sentido, con base en la evidencia recolectada tanto en escritorio como en campo, puede afirmarse que los procesos operativos del PPAM están en general documentados, altamente estandarizados y se cumplen en su mayoría con apego a la normatividad existente. El macroproceso de entrega de apoyos económicos directos, en particular, no sólo se encuentra regulado por las Reglas de Operación del PPAM sino que también cuenta con diversas guías operativas y sistemas de información, que aseguran que la mayoría de sus procesos y actividades se realicen de forma continua y estandarizada.

Esto permite disminuir la probabilidad de que el continuo cambio de funcionarios estatales (que se observó en algunos Casos de Estudio) afecte de forma grave y sistemática la operación del Programa.

Las guías que dispone el personal de las delegaciones son las siguientes:

- Guía operativa para la bancarización de beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores que habitan en localidades menores a 30,000 habitantes.
- Guía de Comprobación de Supervivencia de beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores.
- Guía para la Identificación de Beneficiarios del Programa Pensión Adultos Mayores en localidades menores 30,000 habitantes.
- Guía para la Instalación de la Mesa de Atención y Entrega de apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes.
- Guía Operativa para la Entrega de Tarjetas Bancarias.
- Guía Operativa para el Canje Masivo de Tarjetas Banamex Perfiles a Transfer Banamex.
- Guía Operativa para la Atención de Registros de Inconsistencias y Entrega de Apoyos a través de Giros Nacionales 2015. Programa Pensión para Adultos Mayores.
- Guía Operativa para la Migración de tarjetas Banorte a Banco Azteca.
- Guía operativa para la Entrega de Planillas con Etiquetas de Seguridad.
- Guía para la Integración de Expedientes de Beneficiarios del Programa Pensión Adultos Mayores (PPAM).

Cabe señalar que para ocho de las guías enlistadas existe más de una versión, lo cual refleja que el personal de la DGAGP ha efectuado un esfuerzo por mantener actualizados dichos documentos. **Nuestra recomendación es mantener el esquema de generación de guías e incluir una guía general o introductoria que incluya el objetivo general del programa, su Fin y Propósito, así como los valores institucionales de SEDESOL y del programa en lo particular.** Recomendamos que la guía aborde el enfoque de derechos marcados en el artículo 11 de las Reglas de Operación, así como cualquier otro aspecto que permita a los operadores del programa tener un trato digno con los adultos mayores. Este documento puede fungir como una guía de guías que ayude a la capacitación inicial de los nuevos operadores del programa.

**El programa no cuenta con un protocolo definido para los mensajes de apertura de las Mesas de Atención, lo cual deriva en mensajes improvisados de los funcionarios. Estos mensajes pueden exaltar de forma desmedida el esfuerzo del gobierno federal por llevar los apoyos a los beneficiarios, lo cual es contrario al enfoque de derechos que se promueve en el programa en el artículo primero de las Reglas de Operación. Estos mensajes pueden inhibir la participación de los gobiernos locales emanados de partidos de oposición, particularmente los municipales.**

Como se estableció en su momento, la operación del PPAM en las entidades, en la modalidad de Mesas de Atención, tiene como condición necesaria la cooperación y coordinación entre la SEDESOL, vía sus delegaciones estatales, y los gobiernos

estatales y municipales. En particular, estos últimos aportan la infraestructura necesaria para realizar los operativos en los que se instalarán las mesas, que incluye no sólo el local, sino la provisión de energía eléctrica, mobiliario, equipo de sonido, entre otros elementos, así como la seguridad para el servicio de pago de las instituciones liquidadoras.

Los estudios de caso muestran que en general los gobiernos municipales están dispuestos a brindar este apoyo, ya que el programa beneficia a uno de sus grupos de población más vulnerables; sin embargo, los orígenes e intereses partidistas diversos – normales y deseables en una democracia– de las autoridades locales, estatales y federales puede también entorpecer el proceso operativo del programa, al optar por no cooperar entre sí para proveer la infraestructura antes referida u otros apoyos logísticos justamente por razones partidistas. Aunque ello ciertamente ocurre de manera excepcional, como también se documentó, no deja de ser un riesgo operativo a considerar.

Una oportunidad para mejorar el carácter apartidista del PPAM está en los mensajes de apertura de los operativos de pago. De acuerdo a las entrevistas realizadas y con base en la observación de cuatro casos de estudio, se observó que el caso de Oaxaca era una buena práctica. En esta entidad se procura enfatizar durante los actos de apertura de las Mesas de Atención, el carácter apartidista e impersonal del programa. Esto ha probado facilitar la cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la operación del PPAM, así como entre otras figuras gubernamentales o de la sociedad. Dado lo anterior, **se recomienda reforzar la sección del Mensaje Inicial en la "Guía para la instalación de Mesas de Atención y Entrega de Apoyos del Programa Pensión para Adultos Mayores en Localidades Menores a 30,000 Habitantes", generando un discurso institucional que deba ser leído al hacer el acto protocolario de inauguración. Además, se recomienda incluir este tópico en el segundo módulo de capacitación de los Gestores Voluntarios, relacionado con la Contraloría Social.**

Otro aspecto relacionado con la cooperación institucional que se detectó en la investigación de evaluación es que cuando las administraciones municipales están a punto de terminar su gestión, su disponibilidad de apoyo se ve reducida, debido a que tienen que cerrar su ejercicio presupuestal con antelación, con el fin de preparar el proceso de entrega-recepción para la nueva administración, como ilustra, en particular, el caso del Estado de México. Lo anterior, deriva finalmente en un reto a las delegaciones, pues tienen en ocasiones que buscar espacios que a veces no son los más idóneos para la instalación de las Mesas de Atención y Operativos de Pago. Las delegaciones no suelen contar con recursos extraordinarios ante ese tipo de eventualidades, por lo que **se recomienda promover la generación de acuerdos de coordinación entre las Delegaciones y los gobiernos locales, que sean vinculantes y que definan que apoyos deben aportar los gobiernos locales. Esto puede realizarse en Mesas de Coordinación o un mecanismo similar.**

**Algunas sedes de atención, en su modalidad de ventanillas, han sido instaladas en condiciones que no son adecuadas para el acceso y permanencia de los adultos mayores.**

Las ventanillas pueden ser instaladas en espacios de la Delegación o en lugares proporcionados por las autoridades estatales o municipales. En algunos lugares se ha convenido que los ayuntamientos aporten el espacio físico y paguen los servicios básicos (agua, luz, sanitarios y limpieza); sin embargo, en ocasiones estas condiciones no resultan ser óptimas. En algunos municipios visitados se observó que las ventanillas estaban ubicadas en lugares donde no existe transporte público cercano o que son de difícil acceso para los adultos mayores (p. ej. bodegas o lugares donde no se puede acceder con sillas de ruedas). Asimismo, también se observaron ventanillas en donde la limpieza del local estaba a cargo de los promotores.

Lo anterior, resulta hasta cierto punto comprensible dada la heterogeneidad de los propios municipios mexicanos en términos de recursos financieros y humanos, no obstante, el escenario deseable sería que todas las ventanillas de atención del PPAM pudieran cumplir con una serie de estándares mínimos en términos de infraestructura. Por lo anterior, resultaría conveniente explorar mecanismos que apuntaran a lograr dicha estandarización. **Se recomienda generar un documento rector que determine las condiciones mínimas que deben cumplir las ventanillas en términos de acceso a adultos mayores y protección civil.** Adicionalmente, **se recomienda generar un tipo de apoyo similar al que se otorga para Casas de Día para mejorar las condiciones de las ventanillas.** Este apoyo podría ser solicitado y ejecutado por los ayuntamientos.

**Los prestadores de servicio en ventanilla, responsables de la incorporación de beneficiarios y su bancarización, no tienen una capacitación formal, además se presenta una alta rotación motivada por su esquema de contratación como becarios.**

Se identificó como parte de la investigación en oficinas centrales y en el trabajo de campo que la atención a los beneficiarios en ventanilla es realizada por prestadores de servicio o becarios de la Universidad Autónoma del Estado de México, la cual tiene un convenio con la SEDESOL para llevar la incorporación de beneficiarios al programa y su bancarización. La contraprestación a este servicio está incorporada bajo la partida de Inclusión Financiera.

En las visitas a las delegaciones estatales se identificó que la mayoría de los prestadores de servicio no recibió capacitación alguna, ni para realizar los procesos del programa ni para atender adecuadamente a los beneficiarios. Esto significa que la mayoría de los promotores conocieron los objetivos, normas y procedimientos que rigen el programa por medio de pláticas informales con el personal de las delegaciones y con sus compañeros. Una situación similar ocurre con el trato hacia los beneficiarios del programa: sólo a través del trabajo cotidiano, algunos promotores desarrollaron la sensibilidad y habilidad necesaria para tratar adecuadamente a los adultos mayores.

A lo anterior hay que añadir que el perfil del personal en ventanilla es heterogéneo. Existen adultos jóvenes y adultos maduros con diversos grados de escolaridad, algunos cuentan con bachillerato o carrera trunca y otros tienen licenciatura terminada. Con esta heterogeneidad se requiere que el personal operativo de nuevo ingreso reciba algún tipo de inducción y capacitación para operar el equipo que existe en las ventanillas de atención, pero esta cuestión aún no ha sido atendida por el programa. Otra área en la cual debería explorarse la pertinencia de capacitar al personal operativo es en primeros auxilios, ya que en ocasiones los beneficiarios, por su edad, requieren de atención médica expedita en las sedes de atención del Programa.

La necesidad de capacitar adecuadamente al personal no sólo de las ventanillas, sino de todo aquél que tiene contacto con los solicitantes, beneficiarios, representantes y público en general es más patente desde hace un par de años, por el enfoque de derechos con que debe cumplir el programa. A partir de 2015, conforme a las Reglas de Operación, “las y los servidores públicos involucrados en la operación del Programa, promuevan, respeten, protejan y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las y los beneficiarios, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, brindando en todo momento un trato digno y de respeto a la población objetivo, con apego a los criterios de igualdad y no discriminación.

Por lo anterior, **se recomienda establecer un programa de capacitación obligatorio para cualquier persona de recién ingreso al programa. En la capacitación deberá incluirse la sensibilización al trato que deberá darse a los adultos mayores.**

Con relación a un convenio para la prestación de servicios con un tercero, el alcance de la evaluación no permitió identificar alguna ventaja operativa que el Programa utilice a un agente externo para contratar al personal que labora en las ventanillas de atención. Según se constató en las entrevistas, algunos prestadores de servicios fueron seleccionados por personal de la Delegación, y las condiciones de su servicio tales como horarios de trabajo, ubicación de espacio físico y demás, en algunos casos les fue informado por personal de la Delegación respectiva. Es posible que exista una economía financiera al utilizar este esquema, pero la operación se ve afectada, particularmente en lo relativo a la permanencia del personal. De acuerdo a las entrevistas realizadas, el pago de los prestadores de servicio de las ventanillas de atención, tiene un retraso sistemático mes a mes, de hecho, a inicios del 2015 el pago se retrasó cuatro meses. Este tipo de retrasos ocasiona que los prestadores renuncien continuamente y, con algunos de aquellos que permanecen, se presente una falta de compromiso institucional, que en casos extremos se refleja en actos de corrupción. Cabe señalar que el convenio existente entre SEDESOL y el tercero se financia por medio de los recursos otorgados como apoyos para la Inclusión Financiera (Reglas de Operación, art. 3.5). Ante lo expuesto, **se recomienda valorar otras alternativas de contratación del personal de ventanilla que permitan dar mayor certeza sobre la periodicidad de sus pagos, para que así se contribuya a dar un mejor servicio a los beneficiarios y bajar el nivel de rotación.**

**El grado rotación del personal afecta la gestión del programa. En entidades en donde la rotación es baja los resultados de gestión son más favorables.**



Por otra parte, con respecto al personal que depende directamente de la Delegación, el régimen de contratación es diverso, ya que dentro del programa labora tanto personal de confianza, personal de estructura sujeto al Servicio Profesional de Carrera y personal eventual, siendo la totalidad de los promotores contratados bajo este último régimen. Por la naturaleza de su contratación, el personal operativo es el menos protegido en términos laborales, pues no cuenta con prestaciones, está sujeto a contratos cuando mucho de un año y en promedio su nivel de ingreso es inferior a otros tipos de contratación.

En adición al tipo de contratación del personal, un aspecto que ha afectado la permanencia del personal en las delegaciones son los cambios en la titularidad de las delegaciones, lo que generalmente ha conllevado a cambios en el personal de la estructura, incluidos en ocasiones a los coordinadores de programa y los enlaces. Las entrevistas realizadas, así como algunas estadísticas de desempeño, muestran que los resultados de gestión de los estados en los que han existido menos cambios de personal como en Oaxaca y Nayarit son mejores a los que tienen el Estado de México o Coahuila. Por ejemplo, Oaxaca tiene un nivel de cobertura de población atendida con respecto a la potencial de 95% y Nayarit de 97%, mientras que el Estado de México tiene una cobertura del 75% y Coahuila del 77%. Existen diversos factores que afectan los niveles de desempeño, pero uno es la rotación del personal. En concordancia con lo anterior, **se recomienda que los promotores jefes de zona, responsables de atención en mesas y responsables de atención en ventanilla, así como el coordinador del programa sean contratados como personal de estructura en las Delegaciones, sujeto a la disponibilidad presupuestal.**

**El programa es particularmente susceptible a actos de corrupción, dada la vulnerabilidad de la población beneficiaria. Se han detectado casos de corrupción y las autoridades de las delegaciones han tomado medidas para disminuirlos.**

Los procesos operativos del programa fluyen de forma regular en el programa. Adicionalmente, desde el área de seguimiento operativo del programa se verifican las estadísticas de las acciones, en particular de los operativos de pago y se realizan conciliaciones con las instituciones liquidadoras. No obstante lo anterior, funcionarios de la Delegación han detectado casos de corrupción durante la implementación ajenos a mecanismos estadísticos de revisión (p. ej. la colusión entre un pagador y un promotor para tramitar la defunción de un beneficiario y, así seguir cobrando la pensión). Ante los hechos, según relatado en entrevistas, se han separado del cargo a los promotores involucrados, solicitado a la agencia liquidadora que despida a los pagadores implicados y levantado las denuncias penales correspondientes.

Las acciones que se han emprendido en contra de los actos corruptos son de carácter correctivo, pero es conveniente reforzar las estrategias para controlar de forma más eficiente los recursos y prevenir los actos de corrupción. Una estrategia que ha hecho el estado de Oaxaca es la de hacer una rotación de los promotores, así como incluso intercambiar los promotores con los del programa PROSPERA. **Se recomienda generar una estrategia documentada para prevenir actos de corrupción en el que se definan acciones preventivas como la anteriormente ejemplificada u otras como la de**

**usuario simulado, entre otras. Además, se recomienda promover aún más los esquemas de denuncia ciudadana y la contraloría social.** La contraloría social será abordada con mayor profundidad más adelante.

**Existen discrepancias entre Padrón de beneficiarios emitido para cobro y la nómina de la liquidadora, lo que retrasa el pago a beneficiarios y genera cargas de trabajo adicionales.**

En los operativos de pago se detectó una frecuente discrepancia entre el Padrón emitido para cobro y la nómina de las liquidadoras. Esta discrepancia ocurre en ambos sentidos, es decir, en algunas ocasiones aunque la liquidadora tiene a un beneficiario en su nómina éste último aún no ha recibido sus planillas, por el contrario, en otras ocasiones aunque los beneficiarios se encuentran registrados en el padrón y tienen los medios de cobro necesarios (planillas o recibo temporal) la nómina de la liquidadora no los contempla, en cualquiera de ambos casos el resultado es el mismo, el beneficiario no puede cobrar y tiene que esperarse un bimestre más para recibir su apoyo.

Asimismo, esta situación (principalmente debido al retraso en la emisión de planillas) genera una carga de trabajo adicional para el personal de las Delegaciones, quienes en cada operativo de pago tienen que solicitar, imprimir y distribuir cientos de recibos temporales para que los beneficiarios tengan la posibilidad de cobrar.

**El personal en ventanilla reporta recibir quejas en las oficinas de la delegación por el esquema de bancarización, ya que los adultos mayores no están familiarizados con el uso de tarjetas débito.**

El programa ha instrumentado durante los pasados dos años una estrategia de intensa bancarización de los beneficiarios en localidades urbanas. Sin embargo, la entrega del apoyo a través de tarjetas de débito presenta diversos problemas y dificultades para los adultos mayores. De acuerdo a opiniones recibidas por el personal en las ventanillas, la falta de familiaridad de los beneficiarios con el sistema de cajeros automáticos los lleva a depender de un familiar que los apoye para retirar el dinero de los cajeros, esto ha abierto las puertas para que algunos familiares abusen de la confianza depositada por el beneficiario haciendo retiros sin su consentimiento. En otras ocasiones, cuando el adulto mayor no cuenta con familiar que lo auxilie, el adulto mayor suele revisar continuamente el saldo de su cuenta, lo que ocasiona que el banco le cobre comisiones adicionales y, así, su pensión se vea reducida. El uso de este instrumento de pago ha incluso sido objeto de un abuso delictivo. En el estado de México, según se nos fue relatado, se presentó la situación de que un grupo de personas se hizo pasar como promotores del programa y visitó a los adultos mayores en sus domicilios requiriéndoles su tarjeta y sus Número de Identificación Personal (NIP) con el argumento de que el programa les iba a cambiar sus tarjetas, ante esto algunos adultos mayores perdieron recursos económicos de su pensión. Ante esto, surgen dos recomendaciones importantes, una es la de **brindar mayor información a los adultos mayores sobre el uso de las tarjetas bancarias y sobre la importancia de no proporcionar su NIP a personas que no sean de su entera confianza, promover una más efectiva familiarización del instrumento bancario con estrategias de formación específicas, tales como talleres o pláticas. En las localidades en donde exista un Gestor Voluntario, se puede aprovechar esta**



**figura para apoyar con la realización de talleres.** Una segunda recomendación es realizar una evaluación específica del impacto que está teniendo el esquema de bancarización sobre el ingreso y uso efectivo del recurso económico que tienen los beneficiarios. Una hipótesis a investigar es si el esquema no está siendo aprovechado por familiares u otras personas, disminuyendo el potencial beneficio por disminución de la vulnerabilidad del adulto mayor. Esta evaluación puede ser complementada con un análisis sobre la satisfacción de los beneficiarios. Se retoma esto en el hallazgo del proceso de evaluación y monitoreo.

**El personal de las delegaciones reporta recibir quejas de los beneficiarios sobre la atención que reciben en las instituciones bancarias.**

El personal del PPAM en las delegaciones relató en las entrevistas recibir quejas frecuentes sobre el trato del personal de las instituciones bancarias. Más allá de la existencia de los ordenamientos legales sobre no discriminación, así como las disposiciones emitidas por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el PPAM ve afectada su imagen por la actitud de agentes externos a la operación. Por lo anterior, se recomienda **a) promover un acuerdo con la Asociación Mexicana de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para promover un esquema de capacitación y sensibilización para un mejor trato a los adultos mayores y b) definir en los contratos con las instituciones bancarias la obligatoriedad de un trato preferencial y respetuoso a los adultos mayores, así como definir mecanismos para que los servidores públicos de las delegaciones puedan informar a las instituciones sobre el desempeño de los empleados bancarios.**

## ANEXO VIII. CONSIDERACIONES SOBRE LA MIGRACIÓN DEL PROGRAMA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

### Resumen

Este anexo tiene como objetivo realizar un análisis del posible proceso de migración del **Programa de Pensión para Adultos Mayores** al IMSS, considerando sobre todo los aspectos institucionales ligados a dicho proceso. Para ello, se retomaran algunas experiencias internacionales de programas similares al mexicano y de esta manera ofrecer recomendaciones de política pública sobre este proceso de migración.

### Introducción

El Poder Ejecutivo Federal presentó una reforma constitucional (8 de septiembre de 2013) al Congreso de la Unión para elevar a rango constitucional el derecho a un ingreso mínimo para toda persona que cumpla 65 años, denominado pensión universal. Asimismo, presentó una iniciativa de ley (10 de septiembre de 2013) que reglamentaría el derecho a ese ingreso mínimo.<sup>69</sup>

La iniciativa de reforma constitucional plantea modificar los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que con ello se establezca el derecho para los adultos mayores a recibir una pensión que apoye los gastos básicos de manutención. El establecimiento de la pensión universal ayudaría a mitigar la pobreza y a generar menor desigualdad en los ingresos familiares, debido a la pérdida o disminución del ingreso generado en la vida productiva de una persona, según lo justifica la iniciativa.

Hasta el mes de noviembre de 2015, la Cámara de Diputados ya había aprobado la iniciativa de reforma constitucional y la envió al Senado para su discusión. En caso de ser ratificada por los senadores, será enviada a los Congresos de los estados para su análisis y aprobación, y posteriormente le corresponderá al Ejecutivo Federal publicarla en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), con lo cual entraría en vigor dicha reforma.

Pero sin haber concluido el proceso legislativo de la reforma constitucional, la Cámara de Diputados también aprobó y envió al Senado la iniciativa de ley secundaria que establece un ingreso mínimo de sobrevivencia para los adultos mayores, denominada Ley de Pensión Universal.<sup>70</sup> A continuación, se presenta una secuencia de los principales actos legislativos relacionados con esta Ley.

<sup>69</sup> Poder Ejecutivo Federal (2014), “Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Pensión Universal”. En: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/09\\_lpu\\_lsd.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/09_lpu_lsd.pdf) (consultado el 26 de noviembre de 2015).

<sup>70</sup> Cámara de Diputados (2013), “Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la

| <b>Cuadro VIII.1 Cronología del Estatus de la Iniciativa para expedir la Ley de la Pensión Universal.</b> |   |
|---|---|
| 1.  | Presentada por el Ejecutivo federal en la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 2013, durante la LXII Legislatura. |
| 2.  | La Iniciativa es aprobada en Comisiones de la Cámara de Diputados el 12 de marzo de 2014.                               |
| 3.  | Se presenta dictamen en pleno de la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 2014.   |
| 4.  | Se da primera lectura en la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 2014.   |
| 5.  | El dictamen entra a discusión en Cámara de Diputados el 18 de marzo de 2014.  |
| 6.  | Se aprueba en la Cámara de Diputados el 18 de marzo de 2014.  |
| 7.  | Se turna a la Cámara de Senadores (Revisora) el 18 de marzo de 2014.  |
| 8.  | Se recibe con minuta en la Revisora el 19 de marzo de 2014.   |
| 9.  | Se encuentra pendiente en Comisiones de la Cámara Revisora desde el 19 de marzo de 2014.                                |

Fuente: Elaboración propia.

## Contenido de la Ley de Pensión Universal

Aunque el proyecto de decreto que da origen a la Ley de la Pensión Universal también implica modificaciones a la Ley del Seguro Social; a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); a la Ley Federal del Trabajo; a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como la creación de la Ley del Seguro de Desempleo, esta sección estará dedicada exclusivamente al análisis de la **Ley de Pensión Universal**.

Dicha Ley se divide en cinco capítulos: I. Disposiciones generales; II. De los requisitos para obtener la pensión universal; III. Del monto de la pensión universal; IV. Del financiamiento de la pensión universal, y V. De las sanciones.

En las disposiciones generales se señala que el objeto de la Ley es establecer los términos y condiciones para el otorgamiento de la pensión universal. Además de definir los principales términos que serán referidos a lo largo de la Ley.

---

Ley Federal del Trabajo; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XVI, no. Número 3857-I. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130908-I.pdf> (consultado el 26 de noviembre de 2015).



En el capítulo segundo, De los requisitos para obtener la pensión universal, se establecen los siguientes:

- Personas que cumplan 65 años a partir del 2014 y no tengan carácter de pensionados.
- Residan en territorio nacional (extranjeros, residentes al menos por 25 años en territorio nacional).
- Estar inscritos en el Registro Nacional de Población.
- Tengan un ingreso mensual igual o inferior a 15 salarios mínimos, realizando declaración correspondiente.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) será el encargado de revisar que el solicitante cumpla con los requisitos anteriormente señalados, emitirá la resolución correspondiente, la cual será comunicada al solicitante. En caso de que la resolución sea positiva, el IMSS debe comunicárselo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien será la encargada de realizar el trámite de pago correspondiente. El procedimiento para otorgar el pago de la pensión universal será, a su vez, determinado en el reglamento que corresponda.

Por otra parte, la ley establece medios de defensa para los solicitantes de la pensión. Se prevé que en contra de las resoluciones que emita el IMSS, los solicitantes pueden interponer el recurso de revisión en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, en su caso, acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En lo que se refiere al capítulo Del monto de la pensión universal, éste tiene por objeto apoyar económicamente a los adultos mayores mediante un monto mensual de \$1,092.00. Tomando como parámetro la línea de bienestar mínimo (LBM), definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como el valor monetario mensual de una canasta alimentaria básica. Dicho monto se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Asimismo, con la finalidad de fomentar el ahorro para la obtención de una pensión mayor, se establece la figura del ahorro complementario, mediante el cual las leyes de seguridad social deben prever mecanismos que incentiven el ahorro de los trabajadores, ya sea sólo a cargo de ellos o de sus patrones.

Igualmente, se prevé que cada cinco años, a partir de la entrada en vigor de la ley, se haga un ajuste gradual en la edad para recibir la pensión universal, a la edad que resulte aplicando el factor de 0.87 a la esperanza de vida general al nacer, calculada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) y que se publicará en el DOF.

De igual manera, la iniciativa de ley prevé mecanismos para conservar el derecho a recibir el pago de la pensión universal, mismos que consisten en acreditar la supervivencia del beneficiario y que éste no adquiera derechos de pensionado bajo algún otro sistema.

En el apartado referente al financiamiento de la pensión universal, la ley establece que será financiada totalmente por el gobierno federal y que en el presupuesto de egresos de cada año se preverán, en un apartado específico, las erogaciones correspondientes a la pensión universal, para lo cual se toma en cuenta el cálculo que efectúe la SHCP con base en la información proporcionada por el Registro Nacional de Población, el IMSS y el ISSSTE.

En el capítulo de sanciones, éstas se establecen para las personas que presenten documentación falsa o declaren en falsedad con el propósito de beneficiarse de la pensión universal o mantener el derecho a disfrutarla. Las sanciones consisten en multas, que van de cien a trescientos días de salario mínimo general. Además de devolver al gobierno federal los recursos obtenidos indebidamente.

### **Migración del Programa de Pensión para Adultos Mayores al IMSS**

En el régimen transitorio de la Ley de Pensión Universal se prevé que los adultos mayores que han recibido apoyos del **Programa de Pensión para Adultos Mayores** continuarán recibiendo los recursos a través de la pensión universal, ajustándose gradualmente hasta igualar el monto establecido en términos generales para la pensión universal. Además se establece que las entidades federativas y los municipios que cuenten con programas para la transferencia directa de recursos públicos a los adultos mayores para su manutención, continuarán otorgándose. Este agregado no venía en la propuesta original del Poder Ejecutivo, no obstante fue una de las incorporaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

También se ha previsto que para el financiamiento de la Pensión Universal de los mexicanos que a partir del año 2014 cumplan 18 años de edad; el **Gobierno Federal** constituirá un fideicomiso irrevocable y sin estructura orgánica, el cual se integrará con los recursos que se prevean cada año en el **Presupuesto de Egresos de la Federación**.

Finalmente, **la disposición transitoria I, numeral C, de este dictamen de Ley** establece lo siguiente:

**“La Secretaría de Desarrollo Social** verificará el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 4 y 6 de la Ley de la Pensión Universal y **operará la Pensión Universal** en los términos de las Reglas de Operación a que se refiere este artículo y, en su caso, las modificaciones que se realicen a las mismas, en tanto se expide el Reglamento de la Ley. **Asimismo, a más tardar en el año 2016, deberá transferir al Instituto Mexicano del Seguro Social la operación de la misma”.**

Como se puede observar, esta última disposición obliga a la Secretaría de Desarrollo Social a transferir sus responsabilidades en materia de Pensión para Adultos Mayores y faculta al IMSS para ser el órgano gubernamental encargado de determinar a quién se le otorgará la Pensión Universal, dándole así más tareas de protección social, ya que actualmente se encuentra a cargo de pagar pensiones y seguros de cesantía y vejez de sus propios asegurados. Con ello, se llevará a cabo un proceso de migración del

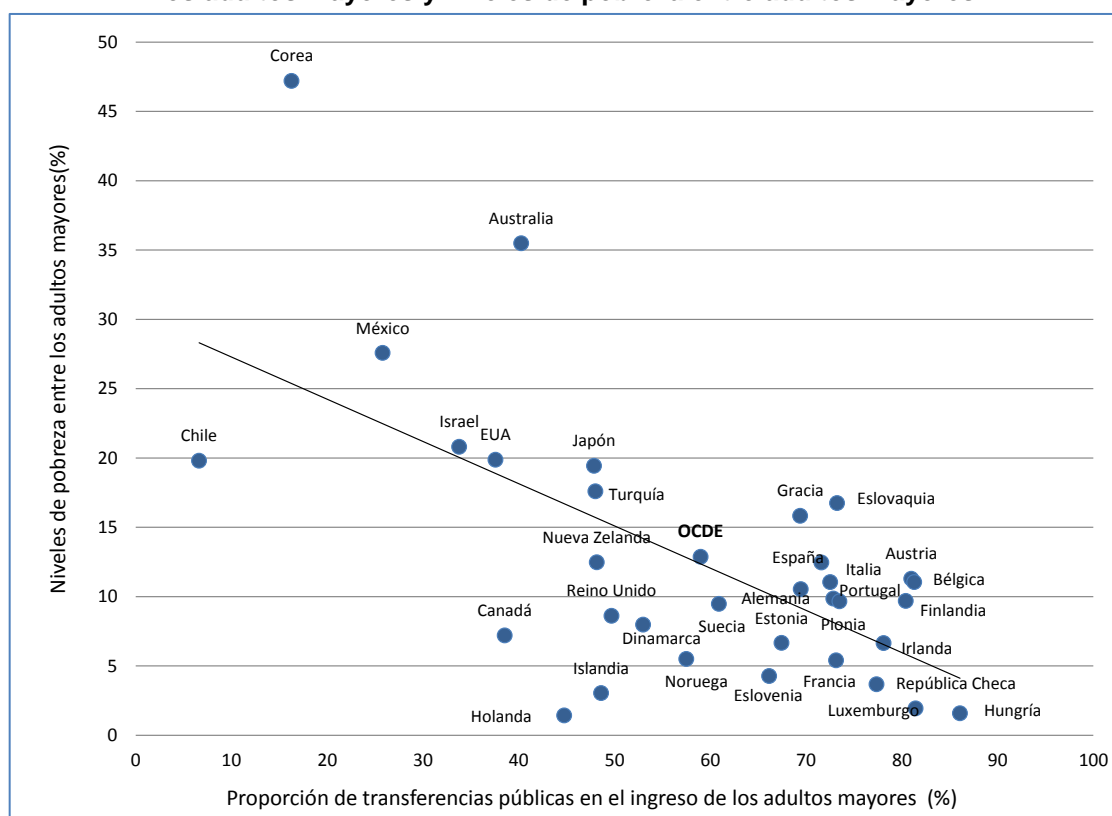
Programa de Pensión para Adultos Mayores al IMSS. Sobre el particular, en las siguientes secciones se llevará a cabo un análisis de este proceso de migración, considerando sobre todo los aspectos institucionales ligados a dicho proceso. Para ello, se retomaran algunas experiencias internacionales de programas similares al **Programa de Pensión para Adultos Mayores** mexicano y de esta manera ofrecer recomendaciones de política pública sobre este proceso de migración.

### **El papel crucial de las pensiones para garantizar el bienestar de las personas mayores: algunas experiencias internacionales**

En muchos países, las pensiones públicas son la principal fuente de ingresos para las personas mayores, sobre todo entre los segmentos más pobres de la población. En promedio, las pensiones públicas representan más del 80 por ciento de los ingresos para los que se ubican en los cuatro deciles más bajos de la distribución del ingreso; en tanto, sus ingresos procedentes de su trabajo oscilan entre el 5 y 9% de sus ingresos totales. El resto de sus ingresos proviene de pensiones privadas u otras fuentes. Por otro lado, en los cuatro deciles superiores, los rendimientos generados por las pensiones solo aportan entre 20 y 40% de los ingresos de los adultos mayores (OCDE, 2015: 52-53).

Además, en algunas partes del mundo la cobertura de pensiones públicas es muy baja y, por lo tanto, éstas desempeñan un papel menos importante como fuente de ingresos para los grupos de menor poder adquisitivo. La mayoría de los adultos mayores en estos países trabajan, siempre y cuando físicamente les sea posible, pero esto no necesariamente impide que no caigan en condiciones de pobreza. Al respecto, un estudio muestra que cuanto mayor es la cobertura de las pensiones públicas y - como resultado - es mayor la proporción de las pensiones públicas en los ingresos de los adultos mayores, menor es la pobreza en este segmento de la población (OCDE, 2013). En México es baja la proporción de las transferencias públicas en el ingreso de los adultos mayores (Figura VIII.1).

**Figura VIII.1. Correlación entre proporción de las transferencias públicas en el ingreso de los adultos mayores y niveles de pobreza entre adultos mayores**



Fuente: (OCDE, 2013:14)

Para atender estos problemas de pobreza, de acuerdo con la OCDE (2013), existe una amplia gama de sistemas que ofrecen diferentes tipos de apoyo en efectivo o en especie a los adultos mayores. Además de los cuidados en salud, las prestaciones en especie pueden incluir apoyo para vivienda, subsidios a la energía o servicios de atención y cuidado residencial.

Las prestaciones en efectivo son pagos periódicos que se otorgan al llegar a una edad determinada (aunque a veces hay que cumplir con una serie de condiciones que hagan necesaria la prestación de esta ayuda económica) y se suministran durante el resto de la vida del beneficiario. Tales pagos periódicos se llaman pensiones (o rentas vitalicias), y se pueden clasificar en dos esquemas principales:

- **Regímenes contributivos** de pensiones públicas derivadas de una seguridad social obligatoria o de planes voluntarios de pensiones ocupacionales u otros esquemas privados de pensiones. Este modelo descansa en el mercado laboral formal, es decir, funciona sobre la base de las aportaciones que realizan los trabajadores y sus empleadores para formar un fondo para la jubilación de los primeros y que puede además tener sistemas de ahorro obligatorio o voluntario.
- **Regímenes no contributivos** de pensiones también conocidos como programas de pensiones sociales o solidarias porque la sociedad se solidariza con este grupo de personas para proporcionarles una pensión que puede ser: (a) **universal**, que abarcan a todas las personas por encima de la edad elegible y que a la vez

reúnen ya sea la condición de ciudadanía o la condición de una residencia mínima en el país; (b) o **sujeta a comprobación de medios de subsistencia**, que se proporcionan únicamente a los adultos mayores cuyas pensiones y otros ingresos se mantienen por debajo de un cierto umbral de bienestar.<sup>71</sup>

En 166 países las pensiones se proporcionan a través de uno de estos dos grandes esquemas, y, a menudo a través de una combinación de ellos (OCDE, 2013) (Figura VIII.2).

- En 77 países existe exclusivamente el esquema contributivo; solo los empleados formales logran recibir pensiones en su vejez.
- En otro conjunto de países (también 77) los sistemas de pensiones contributivas se complementan con regímenes no contributivos.
  - En 27 de estos 77 países el régimen no contributivo es universal, dirigido a todos los adultos mayores.
  - En 50 de estos 77 países, las pensiones no contributivas son sólo para aquellos que se encuentran por debajo de un umbral de ingresos determinado. México pertenece a este subconjunto de países.
- En contraparte, 9 países sólo otorgan pensiones universales de carácter no contributivo.
- En 3 países únicamente se otorgan pensiones no contributivas condicionadas, y son para aquellos que pasan una prueba de comprobación de medios de subsistencia.

**Figura VIII.2. Panorama de los regímenes contributivos y no contributivos de pensiones públicas, 2013**

| Esquemas de pensiones para adultos mayores con legislación nacional y que proveen beneficios monetarios periódicos en 166 países |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
| Contributivos  | Únicamente esquemas contributivos<br>77 países<br><b>43%</b>                                |  | Combinación de contributivos con esquemas no contributivos universales<br><br>27 países<br><b>15 %</b> | Combinación de contributivos con esquemas no contributivos sujetos a comprobación de medios de subsistencia<br><br>50 países<br><b>28 %</b> |
|  | No contributivos sujetos a comprobación de medios de subsistencia<br>3 países<br><b>2 %</b> | No contributivos universales<br>9 países<br><b>5 %</b> |  |   |
| No contributivos   |   |  |  |   |

Fuente: (OCDE, 2013:17)

<sup>71</sup> La mayoría de los regímenes no contributivos son nacionales, pero algunos se limitan a ciertas áreas geográficas



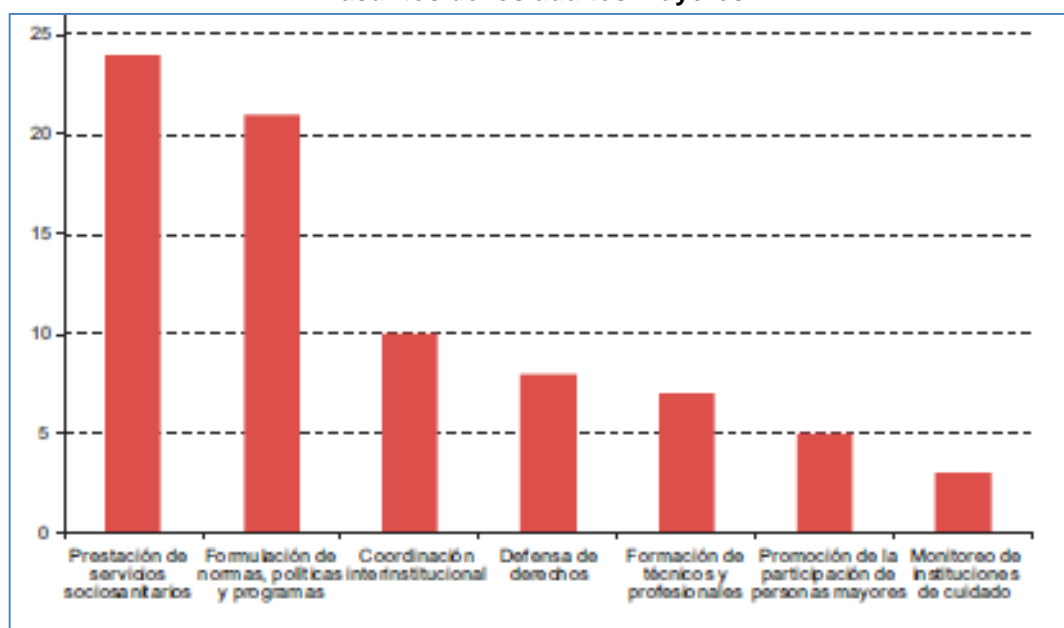
El objetivo de los regímenes no contributivos es garantizar un mínimo de bienestar mediante un ingreso que permita la adquisición de bienes de consumo básico, se trata de un “piso de protección social” y que es el conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a los adultos mayores la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales (OIT, 2011). Las transferencias de los regímenes no contributivos pueden ser directas (en efectivo o a través de tarjetas electrónicas) o indirectas (subsidios a impuestos o a servicios como agua potable, transporte, entre otros). También pueden ser en especie (como cursos de capacitación, talleres o alimentos) o bien facilitar el acceso a otros servicios, como los de educación, salud y jurídicos.

Dado que interesa retomar algunas experiencias internacionales de políticas similares al **Programa de Pensión para Adultos Mayores** y ofrecer recomendaciones sobre su proceso de migración del IMSS, se analizaron las políticas de atención adultos mayores de un grupo de países latinoamericanos. En casi todos los casos examinados, las acciones se encaminan a prestar servicios sociosanitarios a los adultos mayores, de hecho los organismos encargados de este asunto destinan una parte importante de su actividad a ese propósito (gráfica 3).

Asimismo, en un elevado número de países, los organismos de atención a los adultos mayores tienen a su cargo las tareas de coordinación interinstitucional y/o la formulación de normas, políticas y programas dirigidos generar diversas acciones de bienestar (por ejemplo, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Suriname y Trinidad y Tabago) (Huenchuan, 2013).

La defensa de derechos y la protección de las personas mayores frente a situaciones de violencia son ámbitos en el que varias naciones están incursionando (Figura VIII.3).

**Figura VIII.3. América Latina y El Caribe: funciones de las instituciones encargadas de los asuntos de los adultos mayores**



Fuente: (Huenchuan, 2013:164)

En cuanto a los programas implementados, un alto porcentaje de las instituciones dirigidas a las personas mayores (89%) lleva a cabo tareas en el área de desarrollo, poco más de la mitad en el ámbito de salud y bienestar y solo 34% ejecuta programas relativos a entornos propicios y favorables. En la primera de estas áreas, las entidades realizan acciones orientadas a fomentar la participación de las personas de edad por medio de organizaciones, centros de jubilados, voluntariado o actividades de intercambio intergeneracional (Huenchuan, 2013).

Algunas instituciones cuentan con programas de acceso a la vivienda, sea mediante la entrega de subsidios o la reparación de viviendas (Bahamas, Chile, Costa Rica, Cuba y República Dominicana). La provisión de facilidades de transporte también es un área de trabajo de estas entidades en países como Costa Rica, Cuba, las Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico y la República Dominicana, mientras que en Argentina, Costa Rica, Cuba, Jamaica, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Trinidad y Tabago existen programas de cuidado a domicilio, que difieren en amplitud y cobertura (Huenchuan, 2013).

La ejecución de programas dirigidos a erradicar la pobreza también es frecuente. Cerca de 30 países tienen programas orientados a ese fin, que consisten en la entrega de subsidios específicos (Ecuador, Panamá y Suriname, entre otros) y pensiones alimentarias o no contributivas (Huenchuan, 2013). En el cuadro siguiente se describen algunos de los programas de pensiones no contributivas a personas mayores de varios países de América Latina.

**Cuadro VIII.2. América Latina y El Caribe: programas de pensiones no contributivas a personas mayores, 2012**

| País              | Población de 60+ | (%)  | Nombre del programa                                   | Año de inicio | Monto        |         | Edad de ingreso | Focalización   |
|-------------------|------------------|------|---|---------------|--------------|---------|-----------------|--|
|                   |                  |      |   |               | Moneda Local | Dólares |                 |  |
| Antigua y Barbuda | ----             |      | Ord Age Assistance Programme                          | 1993          | 255          | 94      | 77              | Verificación de medios de subsistencia                           |
| Argentina         | 5 990 442        | 14.7 | Pensiones asistenciales                               | 1994          | 539          | 122     | 70              | Verificación de medios de subsistencia                           |
| Bahamas           | 35 641           | 10.3 | Old Age Non-Contributory Pension (OANCP)              | ----          | 245          | 245     | 65              | Verificación de recepción de pensión                             |
| Barbados          | 39 501           | 15.4 | Non-contributory Old Age Pension                      | 1937          | 598          | 299     | 65 y 6 meses    | Verificación de recepción de pensión                             |
| Belize            | 18 307           | 5.9  | Non-Contributory Pension Programme (NCP)              | 2003          | 100          | 51      | 67 (h) y 65 (m) | Verificación de medios de subsistencia                           |
| Bermuda           | ----             |      | Non-contributory Old Age Pension                      | ----          | 451          | 451     | 65              | Verificación de recepción de pensión                             |
| Bolivia           | 720 986          | 7.2  | Renta Dignidad/Renta Universal de Vejez               | 1996/2008     | 200          | 29      | 60              | Verificación de recepción de pensión universal                   |
| Brasil            | 19 840 394       | 10.2 | Previdencia rural                                     | 1991          | 622          | 331     | 60 (h) y 55 (m) | Verificación de elegibilidad para trabajadores de la agricultura |
| Brasil            | 19 840 394       | ---- | Beneficio de Prestacao Continuada (BPC)               | ----          | 622          | 331     | 65              | Verificación de medios de subsistencia                           |
| Chile             | 2 253 880        | 13.2 | Pensión Básica Solidaria de Vejez                     | 2008          | 78 449       | 158     | 65              | Verificación de medios de subsistencia                           |
| Colombia          | 3 974 689        | 8.6  | Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) | 2003          | 60 000       | 34      | 57(h) y 52 (m)  | Regional y verificación de medios de subsistencia                |
| Costa Rica        | 438 970          | 9.5  | Programa Régimen No Contributivo                      | 1974          | 70 125       | 141     | 65              | Verificación de medios de subsistencia                           |
| Ecuador           | 1 302 786        | 9.5  | Bono de desarrollo humano/pensión para                | 2003          | 35           | 35      | 65              | Verificación de medios de subsistencia                           |

| País                         | Población de 60+ | (%)  | Nombre del programa   | Año de inicio | Monto        |         | Edad de ingreso  | Focalización   |
|------------------------------|------------------|------|---|---------------|--------------|---------|------------------|--|
|                              |                  |      |   |               | Moneda Local | Dólares |                  |  |
|                              |                  |      | adultos mayores   |               |              |         |                  |  |
| El Salvador                  | 629 977          | 10.2 | Pensión Básica Universal  | 2009          | 50           | 50      | 70               | Verificación de medios de subsistencia (solo en las 32 municipalidades más pobres) |
| Guatemala                    | 927 787          | 6.5  | Programa de aporte económico o del Adulto Mayor                   | 2005          | 400          | 51      | 65               | Verificación de medios de subsistencia   |
| Guyana                       | 71 931           | 9.4  | Old Age Pension   | 1944/1993     | 10 000       | 50      | 65               | Desde 1993 Universal   |
| Jamaica                      | 292 285          | 10.7 | The Programme for Advancement through Health and Education (PATH) | 2001          | 930          | 11      | 60               | Verificación de medios de subsistencia   |
| México (Distrito Federal)    | 1 066 051        | 11.9 | Programa de Pensión Alimentaria                                   | 2001          | 934          | 68      | 68               | Regional (Ciudad de México) y Universal  |
| México                       | 10 636 943       | 9.4  | 70 y más  | 2007          | 500          | 38      | 70 <sup>72</sup> | Desde 2012 Nacional y Verificación de recepción de pensión                         |
| Panamá                       | 341 202          | 9.7  | 100 a los 70  | 2009          | 100          | 100     | 70               | Verificación de recepción de pensión   |
| Paraguay                     | 494 814          | 7.7  | Pensión Alimentaria   | 2009          | 376 000      | 87      | 65               | Verificación de medios de subsistencia   |
| Perú                         | 2 567 828        | 8.7  | Pensión 65  | 2011          | 125          | 47      | 65               | Regional y verificación de recepción de pensión                                    |
| República Dominicana         | 896 581          | 8.8  | Programas Nonagenarios  | ----          | 3 071        | 79      | 60               | Verificación de medios de subsistencia   |
| San Vicente y las Granadinas | 10 414           | 9.5  | Elderly Assitance Benefit   | 2009          | 163          | 60      | 67               | Verificación de recepción de pensión   |
| Suriname                     | 48 782           | 9.3  | State old age pension   | 1973          | 500          | 154     | 60               | Universal  |
| Trinidad y Tobago            | 142 149          | 10.6 | Senior  | 1939/2010     | 3 000        | 472     | 65               | Verificación de medios de  |

<sup>72</sup> En 2013 se redujo la edad de aceptación a 65 años.

| País      | Población de 60+ | (%)  | Nombre del programa                    | Año de inicio | Monto        |         | Edad de ingreso | Focalización                           |
|-----------|------------------|------|--|---------------|--------------|---------|-----------------|--|
|           |                  |      |  |               | Moneda Local | Dólares |                 |  |
|           |                  |      | Citizens' Pension                      |               |              |         |                 | subsistencia                           |
| Uruguay   | 619 975          | 18.0 | Programa de Pensiones No-contributivas | 1919/1995     | 4 767        | 241     | 70              | Verificación de medios de subsistencia |
| Venezuela | 2 507 091        | 8.6  | Gran Misión Amor Mayor                 | ----          | 1 548        | 360     | 60 (h) y 55(m)  | Verificación de medios de subsistencia |

Fuente: Tomado de Flores (2013: 23-24).



Sobre el contenido del cuadro se pueden rescatar varias reflexiones:

- Los programas de pensiones no contributivas<sup>73</sup> buscan proveer una cantidad tal de recursos para evitar que los adultos mayores caigan en algún tipo de vulnerabilidad (riesgo de pobreza, desprotección, u otra).
- En ese sentido, se entiende que un programa es de carácter no contributivo cuando otorga beneficios que están financiados generalmente con presupuesto público y canaliza recursos hacia las personas en situación de pobreza u otra condición de vulnerabilidad.
- Estos programas se pueden subdividir en las Pensiones Mínimas Garantizadas (PMG) y en las denominadas “Pensiones Sociales”.
- Las PMG se otorgan a aquellas personas cuyos recursos acumulados en los esquemas contributivos están por debajo de un mínimo considerado como necesario para evitar la pobreza en la vejez. Si bien las PMG se otorgan con base a requisitos de cotizaciones previas, se considera que son un tipo de pensiones no contributivas, en el sentido de que los beneficiarios de las mismas no “pagan” su pensión, sino que se las paga el Estado.
- En tanto, las Pensiones Sociales tienen como finalidad garantizar un nivel mínimo de recursos pero, a diferencia de las PMG, no están ligadas a la cotización previa al sistema por parte de los beneficiarios. Por lo general, estas pensiones son financiadas con impuestos generales del Estado.
- Las Pensiones Sociales, a su vez, se pueden subdividir en “universales” y en “focalizadas o asistenciales”.
- Las pensiones asistenciales están sujetas a un examen de los ingresos del individuo o de la familia, a través del cual se verifica la necesidad de dicha pensión.
- Al respecto, existe una gran disparidad en los porcentajes de personas mayores de 60 años respecto al total de la población: las cifras van desde 5.9% en Belice hasta 18% en Uruguay.
- El año de implementación de los programas de pensiones no contributivas va desde 1937 en Barbados hasta 2011 en Perú.
- Los montos de las transferencias oscilan entre 11 dólares en Jamaica y 472 en Trinidad y Tobago.
- La edad de ingreso al programa va desde 52 años en Colombia hasta 77 en Antigua y Barbuda. En la mayoría de los países es la misma para hombres y mujeres, pero en cuatro de ellos es menor para las mujeres: Belice, Brasil, Colombia y Venezuela.
- En cuanto a la focalización o elegibilidad, se observa que puede ser de varios tipos que con frecuencia coexisten:
  - por edad;
  - por zona de marginación (como en El Salvador, en donde se otorga la transferencia a las personas que viven en las 32 Municipalidades más pobres);
  - por nivel de ingreso y/o ausencia de percepción de otra pensión, como en Bahamas, Barbados, Bermuda, Panamá, San Vicente y las Granadinas;

<sup>73</sup> Como se mencionó previamente, las transferencias de las pensiones no contributivas pueden ser directas (en efectivo o a través de tarjetas electrónicas) o indirectas (subsídios a impuestos o a servicios como agua potable, transporte, entre otros), y también pueden ser en especie (como cursos de capacitación, talleres o alimentos); no obstante en esta sección el análisis se circunscribe exclusivamente a la revisión de las transferencias monetarias directas y no se toma en cuenta algún otro elemento de apoyo para los adultos mayores.

- por demarcación territorial (como en Colombia, la Ciudad de México y Perú);
- por tamaño de localidad (como el programa nacional de México, que hasta 2011 era para residentes de localidades con menos de 30,000 habitantes; a partir de 2012 es de cobertura nacional y para quienes no perciban un ingreso por concepto de jubilación o pensión);
- por sector en el que se haya laborado (como en Brasil, en donde se otorga a quienes trabajaron en la agricultura o en la producción de subsistencia) y
- Universales (como en Bolivia, Guyana y Suriname).

Como se puede ver, el cuadro muestra una diversidad de programas para otorgar ingresos a los adultos mayores. En los casos en que la entrega no es universal, se requiere de mecanismos de verificación para determinar si los destinatarios cumplen con los requisitos. Pero más allá de las diferencias en los mecanismos de focalización, en los últimos años se ha observado en América Latina una preocupación por enmarcar los programas de pensiones para adultos mayores en una perspectiva institucional.

De acuerdo con Huenchuan (2013), al analizar las políticas públicas sobre adultos mayores debe tomarse en cuenta la forma como se configura el contexto institucional; pues las instituciones son instrumentos que pueden facilitar o restringir el avance de las acciones orientadas a las personas mayores, en la medida en que tienen la posibilidad de proporcionar los instrumentos y recursos para asegurar la efectividad de sus derechos.

El análisis de una trayectoria de institucionalización no es fácil ni rápido, pues se trata de examinar un proceso técnico y político que exige cambios en los niveles de acción y decisión, en los cuales intervienen distintos actores que responden a lógicas diferentes, todos ellos ansiosos de cumplir una función en la definición de los problemas, la elaboración de las agendas y la toma de decisiones. Además, también se requieren analizar los aspectos ligados a las estructuras organizacionales, así como al manejo de recursos y procedimientos.

Así, el estudio de la institucionalización de un asunto determinado puede hacerse desde diferentes puntos de vista, pero el más usual es la constatación de que existen o no algunos requisitos necesarios para el funcionamiento de una política pública que permita lograr ciertos objetivos. En ese sentido, el análisis institucional se refiere a la revisión de las reglas formales, los procedimientos de cumplimiento y las prácticas operativas mediante las cuales se estructuran las relaciones de los individuos en diversas unidades de gobierno (DiMaggio y Powell, 2001).

Por ejemplo, en un estudio realizado sobre institucionalización de programas de atención a adultos mayores durante 2009, se identificaron diversos criterios que sirvieron de parámetros de análisis, los cuales se sometieron al escrutinio de especialistas que los evaluaron según su nivel de importancia.

De acuerdo con la jerarquización realizada por esos especialistas, la creación de una institución a partir de una prescripción legal brinda estabilidad, un mandato claro y una perspectiva de desarrollo a mediano y largo plazo. A su vez, es indispensable contar con un plan que articule las acciones en marcha (Huenchuan, 2009).



Estos especialistas también señalaron como elementos importantes del análisis institucional a la coordinación y a la elaboración de procedimientos. La primera es vista como una herramienta que facilita la gestión pública en la medida en que aporta criterios comunes y al logro de mejores resultados, los que van en directo beneficio de la población objetivo.

Por su parte, los procedimientos también adquieren importancia, bajo la premisa de que se diseñen con claridad y pertinencia, en especial las reglas de operación de los programas y las modalidades de acceso a los servicios, beneficios y prestaciones (Huenchuan, 2009).

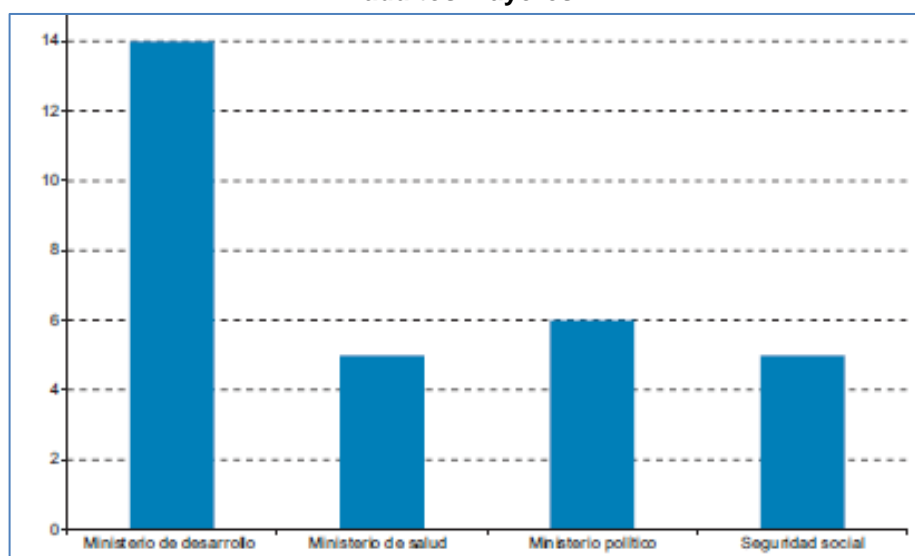
De esta forma y con información disponible sobre 30 países, se advierte que el origen de las instituciones existentes en América Latina se basa principalmente en leyes específicas de protección de los derechos de las personas mayores, aunque otras se establecieron por medio de decretos o resoluciones administrativas.

Los países pioneros en el establecimiento de programas de atención a adultos mayores se ubican en el Caribe: Barbados, Suriname, Trinidad y Tobago crearon estos organismos en la primera mitad del siglo XX. En otros países se fundaron a partir de 1990, tras la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Huenchuan, 2013).

Estos programas se alojan con más frecuencia en los ministerios de desarrollo social. Según, Huenchuan (2013), la concepción más moderna de la atención a las personas mayores condujo a ampliar el espectro de acciones de los programas dirigidos a este grupo poblacional, por lo que éstos han ido paulatinamente insertándose en el ámbito de los ministerios de desarrollo social. Una parte importante de estos programas depende de estos ministerios. Se registran 14 países con esta situación (Antillas Neerlandesas, Argentina, Bahamas, Belice, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Saint Kitts y Nevis, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay) (Figura VIII.4).

Esto demuestra que los asuntos de los adultos mayores han dejado de verse solo como una cuestión biomédica, como ocurría en las décadas de 1970 y 1980, puesto que incluso en el caso de los programas que dependen de un ministerio de salud, como en Cuba y Paraguay, las competencias van más allá de la atención sanitaria.

**Figura VIII.4. América Latina y El Caribe: adscripción de los programas encargados de los adultos mayores**



Fuente: (Huenchuan, 2013:162)

De acuerdo con Huenchuan (2013), en el pasado era común asignar estas funciones a los ministerios políticos y las instituciones de seguridad social. Los primeros, en razón de que los temas de las personas mayores ingresaron a la agenda de gobierno, en muchos casos, gracias a la iniciativa de las primeras damas. Los segundos, porque los adultos mayores solo calificaban como grupo de atención gubernamental bajo la categoría de pensionados o jubilados. Si bien las instituciones de salud y seguridad social siguen siendo relevantes, hay un predominio de los ministerios de desarrollo como impulsores de políticas de atención a los adultos mayores.

Dado que en varios países de América Latina se han producido cambios en la atención a adultos mayores y éstos tienen una configuración institucional diferente para ejecutar las acciones dirigidas a este sector de la población, resulta de interés presentar una síntesis de la situación particular de algunos de ellos, por ejemplo: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

#### *Argentina*

En Argentina existen dos programas independientes que ofrecen prestaciones de vejez para las personas que no logran acumular los requisitos de aportes establecidos en la legislación previsional. Por un lado, el sistema de Pensiones No Contributivas Asistenciales (PNCA), que ofrece beneficios de vejez junto con otro conjunto de beneficios para poblaciones vulnerables. Por otro lado, la Moratoria Previsional es un programa que flexibilizó las condiciones contributivas de acceso al sistema previsional.

El organismo responsable de las políticas dirigidas a adultos mayores es la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores, dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social (SNNAF). Esta Dirección tiene como misión articular las políticas dirigidas a los adultos mayores desde una perspectiva de integralidad.

Entre sus objetivos específicos se encuentran:

- Planificar y ejecutar programas específicos de promoción, protección, integración social y desarrollo de los adultos mayores;
- Promover la participación de los adultos mayores, sus grupos y organizaciones;
- Coordinar acciones con organizaciones científicas tales como sociedades de geriatría, gerontología y universidades; etc.,

Para la entrega de las Pensiones No Contributivas Asistenciales (PNCA), esta Dirección se coordina con la Comisión Nacional de Pensiones, que también depende del Ministerio de Desarrollo Social. En el caso específico de los apoyos de vejez de las PNCA, los beneficiarios son personas mayores de 70 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, pero que tienen garantizado por ley el acceso a una pensión no contributiva. La misma no requiere aportes para su otorgamiento y es un derecho. Para acceder a una pensión no contributiva se deben cumplir las siguientes condiciones:

- Tener 70 años o más de edad.
- No percibir ninguna jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva.
- No estar empleado bajo relación de dependencia.
- No tener bienes, ingresos ni recursos que permitan subsistencia o la del grupo familiar.
- No tener parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para hacerlo.
- Ser argentino nativo, argentino naturalizado con por lo menos 5 años de residencia o extranjero con por lo menos 40 años de residencia.

La coordinación local para la entrega de apoyos se da a través de los Centros Integradores Comunitarios (CICs) y los Centros de Referencia (CRAS). Se trata de órganos pertenecientes al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social que articulan políticas sociales en el territorio para los diversos grupos etarios. Esta coordinación local también se da en función de los programas y servicios sociales o de salud prestados por municipios y organizaciones de la sociedad civil.

Como complemento a la entrega de pensiones no contributivas para adultos mayores, desde fines de 2004, un conjunto de normas flexibilizaron el acceso a las prestaciones por vejez y viudez del sistema previsional contributivo a las personas que no cumplieran con los requisitos de aportes establecidos en la legislación previsional (30 años de contribuciones para la jubilación por vejez).

En diciembre de 2004, se sancionó la Ley 25, 994, que estableció un mecanismo para que las personas que cumplieran la edad jubilatoria pero carecieran de los aportes necesarios para jubilarse, pudieran adherirse a un plan de pagos y, al mismo tiempo, solicitar y comenzar a percibir un beneficio previsional. Se creó también un plan de jubilación anticipada para personas que hubieran alcanzado los años de aporte pero no la edad necesaria para jubilarse, se encontraran en situación de desempleo y tuvieran además un mínimo de 60 años de edad los hombres y de 55 las mujeres.

En su conjunto, estas medidas formaron parte de lo que luego se denominó “Plan de Inclusión Previsional”. No se trata sin embargo de un beneficio universal ni de un pilar

estable de prestaciones básicas, que se hace cada vez más necesario para mantener los niveles de cobertura alcanzados (Massa y Fernández, 2007).

### *Brasil*

El sistema previsional brasileño es un sistema público de reparto con varios componentes, incluyendo dos beneficios con amplia cobertura que se otorgan sin los requisitos de aportes salariales de los sistemas contributivos tradicionales. Por un lado, las pensiones rurales (Previdencia rural) ofrecen beneficios a los pequeños productores rurales. Por otra parte, un beneficio no contributivo asistencial, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), otorga prestaciones de vejez e invalidez a las personas en hogares de bajos recursos que no cuentan con otras prestaciones de la seguridad social.

En ambos casos, el organismo de coordinación intersectorial es la Secretaría Nacional de Asistencia Social,<sup>74</sup> dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Las acciones son desarrolladas en forma integrada con los Ministerios de Salud, Educación, Deporte, Cultura, Ciudades, Previsión Social, Trabajo, Justicia y la Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República. Se trabaja en conjunto con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, especialmente con las Promotorías especializadas en atención de adultos mayores.

#### El Beneficio de Prestación Continuada

La Constitución Federal de 1988 instituyó los principios fundadores de la protección social brasileña actual. Estos principios establecieron las bases para la Ley 8.742, llamada *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), que impulsó la creación del Beneficio de Prestación Continuada (BPC). El BPC reemplazó a un beneficio asistencial, la Renta Mensual Vitalicia (*Renda Mensal Vitalícia*, RMV) que había sido creada para las personas mayores de 70 años o discapacitadas, con bajos ingresos y al menos 12 meses de contribuciones a la seguridad social (Delgado y Querino, 2005).

El BPC amplió la población objetivo al reducir de 70 a 65. Además, para acceder al BPC no se requiere haber realizado contribuciones previas a la seguridad social. Se trata de la primera iniciativa en el nuevo sistema de seguridad brasileño en tratar la prevención de la pobreza como un derecho (Delgado y Querino, 2005). Para acceder al BPC es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser discapacitado<sup>18</sup> o tener 65 años de edad o más.
- Que el ingreso familiar per cápita del solicitante no sea superior al 25% del salario mínimo legal.
- Que ninguno de los miembros de la familia del solicitante reciba otros beneficios de seguridad social o forme parte de los beneficiarios del seguro de desempleo.

La administración del programa se realiza de manera descentralizada. Esto es, participan el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), la Secretaría Nacional de Asistencia Social, los

<sup>74</sup> Más información disponible en: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/secretaria-nacional-de-assistencia-social> (consultado el 2 de diciembre de 2015).

municipios y las autoridades locales. El proceso administrativo para obtener el BPC es el siguiente:

- Los solicitantes deben presentar una declaración de parte de una autoridad que contenga información del ingreso familiar per cápita del candidato y los demás requisitos que establece la ley.
- Un trabajador social de la administración municipal recibe estas declaraciones y envía la documentación a la oficina regional del INSS.
- El INSS analiza los documentos y emite una autorización para conceder el beneficio. Los candidatos al BPC por discapacidad pasan a realizarse un examen médico.
- El BPC es pagado por el INSS a través de bancos comerciales y oficinas de correo.

El programa es financiado por las transferencias del tesoro federal vía el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS) (Schwarzer y Querino, 2012).

### Las pensiones rurales

Las pensiones rurales en Brasil tienen antecedentes relativamente tempranos. Un primer beneficio se establece en 1963 financiado a través del Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural (FUNRURAL). El programa ofrecía pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia por un valor equivalente a 50% del salario mínimo, y si bien estableció un quiebre importante con el modelo contributivo clásico, se orientaba sólo a los jefes de familia excluyendo a la mayoría de las mujeres (Schwarzer y Querino 2012).

Como aspecto fundamental, la obtención del beneficio no requiere registros contributivos, y su valor no depende de contribuciones o ingresos previos sino que se establece en un monto único equivalente al salario mínimo vigente. Asimismo, la unidad de imputación del beneficio dejó de ser el núcleo familiar para pasar a ser sus miembros de forma independiente, lo cual implicó un mayor acceso por parte de las mujeres.

Ya no era necesario ser “jefe de familia” para percibir un beneficio sino que podían recibirlo todos los miembros del hogar que cumplieran las condiciones. Estos aspectos acercan al sistema de pensiones rurales brasileño a un esquema cuasiuniversal y permite a Brasil alcanzar una amplia cobertura de los adultos mayores en zonas rurales, muy superior al promedio de la región (Delgado y Querino, 2005).

### *Chile*

En Chile, el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) es el organismo de coordinación intersectorial de la política social. Este Ministerio contempla un programa integral de protección social para la tercera edad y la institución gubernamental responsable de la coordinación de políticas de adultos mayores, es el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama).<sup>75</sup>

El Senama junto con el Instituto de Previsión Social (IPS) contribuye a la protección social del Estado, administrando el Sistema de Pensiones Solidarias. Las entidades encargadas de

<sup>75</sup> Más información disponible en: [www.senama.cl/](http://www.senama.cl/) (consultado el 2 de diciembre de 2015).

la administración de las pensiones son la Superintendencia de Pensiones (SP) y la Tesorería General de la República.

#### Pensión Básica Solidaria de Vejez

En Chile las personas mayores o discapacitadas de bajos recursos y sin beneficios previsionales podían solicitar una pensión no contributiva asistencial (PASIS). Este sistema, creado en 1975, alcanzaba a un segmento limitado de la población y otorgaba beneficios relativamente bajos (Délano, 2010).

En este contexto, se iniciaron los debates y evaluaciones técnicas orientadas a reformular el sistema previsional chileno, con los objetivos de mejorar la articulación entre los componentes contributivo y no contributivo de la seguridad social. Una de las innovaciones fue la creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que apunta a integrar un pilar estatal básico y no contributivo con los beneficios del sistema de capitalización individual. Está compuesto por: i) la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS), que reemplaza paulatinamente la PASIS; y ii) el Aporte Previsional Solidario (APS), orientado a incrementar los beneficios previsionales más bajos. Ambos otorgan prestaciones por vejez e invalidez (Robles, 2013).

La PBS es un beneficio no contributivo para personas mayores o discapacitadas que no cuenten con otra prestación previsional y que no superen el umbral de ingresos máximos del hogar establecidos en el esquema de focalización. El APS, en cambio, es un complemento estatal para las personas que realizaron aportes y acumularon recursos en sus cuentas individuales, pero obtienen beneficios bajos (Robles, 2013).

La administración de la PBS-Vejez está a cargo del Instituto de Previsión Social (IPS) y los requisitos exigidos para poder acceder a este beneficio son:

- Tener a lo menos 65 años de edad.
- No tener derecho a percibir pensión en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.
- Acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile contados desde los 20 años de edad; y por un lapso no inferior a 4 años en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile.

#### *Uruguay*

Las políticas dirigidas a los Adultos Mayores en Uruguay son de carácter sectorial, no existe un esquema de coordinación de las mismas, en forma institucionalizada y reglamentada, como se da en los otros países analizados. Sí existen algunas acciones hacia el adulto mayor en diferentes instituciones, por ejemplo:

- El Banco de Previsión Social, tiene el objetivo de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

- El Ministerio de Salud Pública, se le ha asignado la función de elaborar e implementar el Plan Nacional del Adulto Mayor, coordinando acciones con otros organismos públicos y privados.
- El Ministerio de Desarrollo Social, tiene entre sus funciones elaborar la política nacional para el adulto mayor.

Aunque la realidad uruguaya indica que existen múltiples instituciones responsables de la implementación de acciones a favor de los adultos mayores, cada una de ellas trabaja en forma desarticulada. Son pocas las experiencias de colaboración interinstitucional en Uruguay a favor de los adultos mayores. Se destaca entre éstas, la colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes).

El MIDES, en la aplicación del PANES, se coordina con el Banco de Previsión Social (BPS) para solucionar casos de adultos mayores indigentes, que siendo potenciales beneficiarios de prestaciones asistenciales (Pensión Básica Solidaria de Vejez) no habían hecho uso de ese derecho, principalmente por desconocimiento de los mismos debido a su situación de exclusión social (Saldain y Lorenzelli, 2012).

#### Programa de Pensiones No Contributivas (PNC)

El beneficio que otorga esta pensión corresponde a una prestación económica generada directamente por las personas, independientemente de su actividad laboral o nacionalidad. Para acceder a la PNC se debe cumplir con los siguientes requisitos.

- Tener como mínimo 70 años de edad.
- Haber comprobado la indigencia del solicitante mediante un examen de ingresos
- Comprobación de insolvencia económica familiar.
- Residencia. Los uruguayos tienen requisito de residencia para mantener la prestación en curso de pago, salvo que se trate de residentes en Brasil o Argentina a una distancia no mayor a 5 km. de la frontera.

La administración del programa de PNC está bajo la tutela del Banco de Previsión Social (BPS). En el caso de la PNC Vejez, el solicitante debe acreditar que posee al menos 70 años de edad y el BPS realiza un examen de ingresos para comprobar la indigencia. El pago de la pensión ocurre cuando se comprueban los requisitos correspondientes. Actualmente el financiamiento del programa de PNC está a cargo de Estado (Rentas Generales), mediante transferencias a título de asistencia financiera (Saldain y Lorenzelli, 2012).

#### Lecciones internacionales para la migración del PAM al IMSS

Son varias las lecciones que se pueden extraer del análisis institucional de las experiencias de entrega de pensiones no contributivas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre ellas, las siguientes:

- La primera de ellas es que los programas de pensiones no contributivas, al igual que ocurre en la mayor parte de Latinoamérica, se instalan con más frecuencia en los ministerios de desarrollo social o, al menos, dichos ministerios tienen un rol muy importante en su coordinación o ejecución.

- De los cuatro casos analizados, todos ellos exceptuando a Chile, tienen programas de pensiones no contributivas coordinados directamente por su respectivo Ministerio de Desarrollo Social. En el caso de Chile se trata del MIDEPLAN.
- Sin embargo, es necesario señalar que en tres de los casos analizados, la implementación de los programas de pensiones no contributivas se hace en coordinación con instituciones de seguridad social. La excepción es Argentina, donde el Ministerio de Desarrollo Social monopoliza todas las actividades.
- En Brasil, se presenta una coordinación con el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), el cual analiza los documentos y emite una autorización para conceder el beneficio. Además, la pensión es pagada por el INSS a través de bancos comerciales y oficinas de correo. Este esquema es el que guarda mayores similitudes con el caso mexicano.
- En Chile, el MIDEPLAN se coordina con el Instituto de Previsión Social, la Superintendencia de Pensiones (SP) y la Tesorería General de la República para gestionar el Sistema de Pensiones Solidarias y todo el proceso queda en manos de instituciones públicas.
- En Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social se coordina con el Banco de Previsión Social para gestionar todos los servicios estatales de previsión social y organizar el programa de pensiones no contributivas.
- Todos los sistemas tienen en común permitir el acceso a las personas sin los requisitos contributivos del sistema jubilatorio tradicional pero con diferentes grados de focalización en base a los ingresos de las familias. Una de las condiciones para la percepción de estos beneficios es no tener una prestación contributiva.
- En Brasil, el BPC es una prestación focalizada, orientada a los adultos mayores que no reciben pensiones y se encuentran en situación de pobreza. Para acceder al beneficio es necesario tener un ingreso familiar per cápita igual o menor al 25% del salario mínimo.
- En Chile, tanto la PBS como el APS están destinados a adultos mayores pertenecientes a hogares ubicados en los tres quintiles de menores ingresos. Se trata de un beneficio focalizado pero orientado a una población más amplia y no sólo a los más pobres.

### **Consideraciones sobre la migración del Programa de Pensión para Adultos Mayores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**

Desde nuestro punto de vista, cuatro son los factores más importantes a considerar sobre la posibilidad de que el programa migre al IMSS

#### **Cobertura y atención prioritaria a grupos vulnerables**

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es operado por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Desarrollo Social, que al igual que en otros países se constituye como el principal responsable de atender a la población más vulnerable del país. La SEDESOL es una institución consolidada, con más de 20 años implementando programas sociales.

Cuenta con un mandato claro en la Ley General de Desarrollo Social. Además es cabeza de sector del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)

La SEDESOL cuenta con una cobertura de delegaciones en todo el país y una red que le permite llegar a cada una de las comunidades del país. El PPAM en específico cuenta con una estructura consolidada con más de 2000 promotores distribuidos en todo el país, apoyados con una distribución por estructura territorial bien definida y con sistemas de información que permiten el seguimiento de toda la cadena. En adición, el PPAM ha generado vínculos de coordinación con los gobiernos locales que le permiten operar de forma eficiente.

La infraestructura de SEDESOL le permite llevar el programa a comunidades rurales en donde otras instituciones de salud no llegan, y donde tampoco existe la posibilidad de llegar por medio de pagos con transferencia bancaria.

**En caso de que el programa migrara al IMSS, sería muy costoso y complejo que pudiera replicarse esta estructura. Los más perjudicados del cambio serían los segmentos de menores ingresos de la población que viven en localidades rurales dispersas.**

#### **El enfoque de atención integral a los adultos mayores.**

Si bien es cierto, que el programa tiene diversas áreas de mejora en cuanto a las acciones de protección social, bajo el auspicio del SEDESOL es más probable que se consolide una política integral de apoyo a los adultos mayores conformada por diversos mecanismos de protección social, cuya finalidad sea elevar la calidad de vida de ese segmento de la población. En SEDESOL pueden articularse apoyos de infraestructura social básica, comedores comunitarios, apoyos económicos para proyectos productivos, mejoramiento de vivienda, entre otros, que sean en beneficio de los adultos mayores.

Por otra parte, la SEDESOL al ser cabeza de sector, puede promover por medio del INAPAM diversos apoyos de protección social con los sectores social y privado, que benefician a los adultos mayores.

La SEDESOL, al ser una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, puede coordinarse con la Secretaría de Salud para promover esquemas integrales en seguridad social que incorporen tanto salud como ingreso y protección social.

**En caso de que el programa migrara al IMSS, es institucionalmente más complejo que pudieran presentarse esquemas de atención integral a los adultos mayores. Incluso sería complejo que, dada lo expuesto en la iniciativa de ley, pudieran mantenerse las acciones de protección social, principalmente la Red Social.**

#### **La seguridad social como un derecho**

El programa contribuye directamente al objetivo sectorial de dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia. Bajo el enfoque de pobreza multidimensional, la seguridad social es un derecho social que el estado mexicano debe tratar de asegurar. Es así que el PPAM es de carácter universal pues no está restringido a un grupo socioeconómico específico o limitado a un umbral de pobreza. En este sentido, el programa es más amplio que los casos de Chile o Brasil, por mencionar algunos.

El PPAM se vincula con el IMSS, el ISSSTE y PEMEX para asegurar que los beneficiarios no reciban una pensión de tipo contributiva. En Brasil, es el Instituto Nacional de Seguridad Social el que ejecuta el programa, lo hace con el fin también de asegurar que los apoyos no se dupliquen; sin embargo, esto no es necesario en México, puesto que existen convenios de colaboración entre las instituciones. Ciertamente es que existen oportunidades de mejora para lograr una coordinación más efectiva y que incluso se puedan concentrar en un único padrón de pensionarias toda la información existente; pero esto no es un impedimento que limite o baje la eficacia del programa. Los sistemas de información actuales permiten que se pueda tener un padrón único de beneficiarios/pensionarios.

**No existen actualmente impedimentos para asegurar que se cubra el derecho a la seguridad social de los adultos mayores por medio del PPAM.**

## **Financiamiento**

El PPAM, al igual que otros esquemas similares en otros países, es financiado con recursos presupuestales, para el pago de pensiones no contributivas o apoyos económicos. La propuesta de ley prevé que en adición a los recursos públicos para financiar a los actuales adultos mayores, se genere un fideicomiso para financiar a la población que a partir del año de publicación de la ley cuente con 18 años. En principio, dados los planteamientos de la ley el esquema propuesto genera una mayor certeza sobre el financiamiento del pago de las pensiones no contributivas. Esto mejoraría notablemente la situación actual del PPAM, que incluso, por ejemplo este año tuvo una reducción de tres mil millones de pesos con respecto a lo propuesto en el proyecto de presupuesto.

No obstante, el IMSS es una institución que ya posee una presión financiera por la demanda creciente de servicios de salud y por los gastos correspondiente a la nómina de su régimen de jubilaciones y pensiones.<sup>76</sup> Desde nuestro punto de vista, la sostenibilidad de los apoyos requiere de una situación financiera menos riesgosa y que asegure los fondos necesarios para su funcionamiento, el IMSS enfrenta todavía importantes riesgos financieros que podrían impedirle la ampliación de su objeto.

**No es recomendable que el PPAM sea operado por una institución con problemas financieros como es el IMSS.**

---

<sup>76</sup> Mayor información sobre estos temas se encuentra disponible en la siguiente página electrónica: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20142015/21-InformeCompleto.pdf> (consultado el 3 de diciembre de 2015).

**Ante lo anteriormente expuesto, se recomienda mantener el PPAM como un programa de subsidio del Poder Ejecutivo Federal.**

## Referencias

Délano, Manuel (2010). *Reforma previsional en Chile: Protección social para todos*. Santiago de Chile, OIT.

Delgado, Guilherme y Ana Carolina Querino (2005). "Inclusión previsional y asistencial en Brasil (1988-2008): alcances y límites", en *Bienestar y Política Social*, Vol 1, no. 1, pp. 83-102.

DiMaggio, Paul y Walter Powell (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE/ Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Flores, Atenea (2013). "Transferencias no contributivas a personas mayores. Análisis comparativo de dos programas: 70 y más y pensión alimentaria de la Ciudad de México". Documento de trabajo no. LC/MEX/L.1125, México, CEPAL.

Huenchuan, Sandra (2013). *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL.

Huenchuan, Sandra (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile, CEPAL.

Maurizio, Roxana (2009). "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos." Universidad Nacional General Sarmiento, Proyecto OIT. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/politicasdetransferenciasmonetarias.pdf> (consultado el 10 de diciembre de 2015).

Massa, Sergio y Miguel Fernández (2007). *De la exclusión a la inclusión social: reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires, Prometeo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*, Ginebra, OIT.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *OECD Reviews of pension systems: Mexico*, México, OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). *Pensions at a Glance 2013: Retirement-income systems in OECD and G20 countries* Paris, OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm> (consultado 30 de noviembre de 2015).

Robles, Claudia (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*, Santiago de Chile, CEPAL.

Saldain, Rodolfo y Marcos Lorenzelli (2012). *Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay*, Santiago de Chile, OIT.

Schwarzer, Helmut y Ana Carolina Querino (2012). *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, Ginebra, OIT.