

Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM): SEDESOL

En el contexto de una orientación de los programas sociales hacia una visión de rendición de cuentas y una política dirigida a resultados, la SEDESOL considera que la Evaluación Específica de Desempeño (EED) sintetiza y presenta de forma homogénea los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, el lector deberá considerar que este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información sustancial o de contexto que es esencial para la interpretación de los resultados.

Por ello, la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, Unidad Administrativa Responsable del Programa (UARP) y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), como unidad responsable de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México:

- Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios

En términos generales, la UARP coincide con las opiniones del equipo evaluador en relación con los retos y recomendaciones que se identifican para el Programa, sin embargo, considera conveniente hacer las siguientes aclaraciones:

- Si bien se modificaron durante 2014 los mecanismos de supervisión externa de la entrega de los subsidios que otorga el Programa, esto no significa que esta tarea se haya eliminado de los procesos operativos. Por el contrario, los sistemas de control se trasladaron principalmente al ámbito de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL, así como los mecanismos de contraloría social, de tal manera que la propia población beneficiaria interviene de manera más expedita en la solución de conflictos y el personal operativo puede solucionarlos con mayor eficacia.
- En relación con la recomendación de actualizar la evaluación de impacto del Programa, se menciona que la UARP coincide con el equipo evaluador en que es necesario analizar las posibilidades de realizar un nuevo estudio. Sin embargo, no se considera que la evaluación de impacto vigente (realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública) deba desecharse como fuente de información confiable ya que, si bien se disminuyó la edad de incorporación al Programa, aún se encuentra en el rango de edad en el que se considera legalmente a los solicitantes como adultos

mayores. En razón de lo anterior, los resultados de dicha evaluación, aún pueden indicar los efectos en la población beneficiaria.

○ En referencia a la observación del CONEVAL respecto a la falta de claridad en la identificación del problema que atiende el Programa, esta UARP manifiesta su interés por conocer el soporte técnico y documental de dicha aseveración, mismo que no nos fue proporcionado durante el proceso de revisión de los documentos soporte de la presente EED, ni en el proceso de discusión de los resultados. Esto adquiere especial relevancia, ya que a lo largo de la historia de las evaluaciones externas realizadas al Programa (incluyendo la actual EED), nunca se ha llegado a una conclusión de esa naturaleza, e incluso, entre las fortalezas identificadas por el actual equipo evaluador se menciona que el PAM cuenta con “un diagnóstico solvente” que además es “correcto y actualizado”.

○ Respecto a las observaciones relacionadas con los indicadores que componen la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa, se informa que actualmente se realiza un proceso de ajuste a la misma; la cual se someterá a consideración de las instancias administrativas pertinentes, y en su caso, se realizarán modificaciones con motivo de la publicación de las Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2016.

○ Asimismo, se hacen las siguientes precisiones de la información que aparece en el reporte entregado a la UARP:

Ubicación	Dice	Debe Decir
pág. 6 de 18	hombres atendidos: 2,266,157	2,266,170
	mujeres atendidas: 3,221,475	3,221,493

En resumen, salvo los aspectos puntuales establecidos en el presente posicionamiento institucional, la UARP coincide con los resultados presentados y manifiesta su disposición para utilizarlos en beneficio de la población adulta mayor de nuestro país.

Cabe mencionar que los resultados de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, se reciben en un momento oportuno, debido a que en estas semanas comienza la fase definitoria del Proceso de Planeación y consulta que arrojarán, como producto principal, las Reglas de Operación que regirán el funcionamiento del Programa en el Ejercicio Fiscal 2016.

- Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

Se considera que la frase “El programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender” ubicada en la sección “Observaciones del CONEVAL”, no es adecuada debido a que:

- No se emite una justificación concreta al momento de elaborar esta postura (7/08/15), pues no se muestra un análisis detallado que refleje en su justa dimensión esta leyenda.
- En el Diagnóstico elaborado al programa en 2013 se identifica que el principal problema de los adultos mayores sin pensión o jubilación contributiva es la vulnerabilidad derivada de (1) bajos ingresos y (2) el acelerado deterioro de la salud.
- Por otra parte, en la Evaluación en materia de Diseño al PAM en 2013, se sostiene que se identificó que en el Diagnóstico del Programa Pensión para los Adultos Mayores (Diagnóstico), el PAM define el problema o necesidad que busca resolver, mencionando claramente las causas que motivan al programa para la atención de este sector vulnerable: 1) las personas adultas mayores que permanecen en el mercado laboral son principalmente aquellos sin pensión ni jubilación contributiva, quienes trabajan por cuenta propia o en el sector informal en actividades que generan bajas remuneraciones; 2) la desigual cobertura de los sistemas de pensiones, es generada por un esquema de seguridad social vinculado directamente a la condición laboral del individuo que privilegia a los trabajadores en el sector formal de la economía.
- Adicionalmente, conforme al Oficio No.VQZ.SE.028.12/15, enviado por el CONEVAL, el dictamen de aprobación de indicadores del PAM es de “aprobación condicionada”, lo que de acuerdo con la Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales significa que “Los indicadores requieren de modificaciones menores para cumplir con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa social”. Lo cual pudiese no guardar consistencia, en caso de que se esté analizando los indicadores a nivel propósito.
- Finalmente, en esta misma Evaluación Específica del Desempeño del PAM 2014-2015, en el apartado de “Fortalezas”, el Evaluador Externo señala que “Se cuenta con un diagnóstico solvente de la problemática que busca atender y este fue debidamente actualizado al modificarse la población potencial del mismo”.

En este sentido, lo anterior se contrapone con la leyenda de CONEVAL, lo cual nos lleva al terreno de la subjetividad o de falta de una claridad para evaluar la pertinencia de un problema público con base en la

redacción de un Resumen Narrativo (RN) de una MIR. Así, en caso de que existiesen recomendaciones al RN, se solicita que se señalen en su justa dimensión, más no se realice un análisis de la problemática en dos líneas. Asimismo, es importante, considerar que la Evaluación Específica de Desempeño no es el instrumento para evaluar el Diseño de un Programa y de manera particular el problema público, sino que para ello, existen los Términos de Referencia en Materia de Diseño, emitidos por el mismo Consejo. Por tal motivo, se solicita atentamente a CONEVAL que se emitan recomendaciones acordes a lo analizado en la presente EED, señalando el área de oportunidad y no sólo exponiéndolo como una debilidad que pudiera entenderse como una ausencia de justificación de la existencia misma del programa, mismo que como se ha señalado existen documentos que se contraponen.

Se agradece a los funcionarios del CONEVAL la coordinación y apoyo brindado de la presente evaluación, así como en materia institucional de contar con un instrumento de medición estandarizado y sistemas de información para este tipo de evaluación.

Finalmente, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre las áreas técnicas del Programa Pensión para Adultos Mayores y de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2015 y 2016 que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del PASL.

Es importante destacar el esfuerzo realizado por el CONEVAL al procurar una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores, los responsables de los programas y las unidades de evaluación; esfuerzo que año tras año se evidencia notablemente. En este sentido, y para ocasiones posteriores, se sugiere que el instrumento de evaluación de la EED precise el alcance de las valoraciones a realizar por parte de los evaluadores, de manera tal que dichas valoraciones sean consistentes con lo establecido en los criterios específicos de diversos apartados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados o Evaluaciones de Diseño, de acuerdo a los Modelos de Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL.

Finalmente, se agradece al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán los hallazgos observados con la perspectiva de continuar trabajando en atender las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.