



Evaluación en materia de diseño



Programa Anual de
Evaluación 2017

Programa:
Asistencia Social -
Apoyo a Adultos Mayores
Secretaría de Desarrollo Social del Estado
de Durango



Evaluación en materia de diseño

Programa:

**Asistencia Social -
Apoyo a Adultos Mayores**
Secretaría de Desarrollo Social del Estado
de Durango



Programa **Anual** de
Evaluación 2017

Evaluación en materia de diseño del Programa
Asistencia Social – Apoyo a Adultos Mayores 2017

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación en materia de diseño del Programa Asistencia Social – Apoyo a Adultos Mayores 2017, Durango: inevap, 2017.

Contenido

I. Características del programa	5
II. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	7
III. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias.....	14
IV. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad	18
V. Padrón de beneficiarios.....	26
VI. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	29
VII. Presupuesto y rendición de cuentas.....	49
VIII. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas.....	54

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAS	Comité Interno de Asistencia Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
CURP	Clave Única de Registro de Población
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
IDEA	Instituto Duranguense de Educación para Adultos
ETC	Esquema de Transferencias Condicionadas
ETNC	Esquema de Transferencias No Condicionadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
PAE 2017	Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de las Políticas Públicas y Programas Presupuestarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ROP	Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Adultos Mayores
SEDESOE	Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango

Introducción

¿Por qué se seleccionó en el Programa Anual de Evaluación?

El Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango (PAE 2017) contempló la evaluación en materia de diseño de una vertiente del Programa de Asistencia Social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE). La vertiente que fue objeto de evaluación es el Programa denominado Apoyo a Adultos Mayores. Este fue elegido por ser una prioridad de la SEDESOE, además de que es un programa nuevo, el cual inició en 2017. Los efectos esperados del Programa, sobre los adultos mayores y sus hogares, motivaron la necesidad de realizar una evaluación en materia de diseño.

Alcance de la evaluación en materia de diseño

Esta evaluación de diseño busca identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la congruencia del diseño del programa, mediante un análisis de gabinete con base en la normatividad de cada programa. La congruencia interna es fundamental para asegurar una lógica causal y una teoría del cambio consistente en el cambio de la situación de la población intervenida por el programa. Esta evaluación reconoce los logros alcanzados por el programa en cuanto a su diseño inicial; también, se concentra en los principales riesgos y dificultades de diseño que limitan mejores resultados en el futuro. Con base en la información provista por el Programa de Apoyo a Adultos Mayores, la evaluación examinará factores de éxito, y las preguntas de los Términos de Referencia orientarán hacia un diseño congruente e idóneo del Programa.

Ángulos de análisis de la evaluación en materia de diseño

El objetivo de la evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados que pretende alcanzar el Programa de Apoyo a Adultos Mayores. Los objetivos específicos de la evaluación son analizar la justificación de la creación y diseño del programa; identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional; identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención; analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos; analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable; identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas; e identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas. La evaluación en materia de diseño contribuye a revisar el control de supuestos y de los requerimientos mínimos de diseño que se espera en este tipo de programas para lograr los resultados comprometidos por la SEDESOE.

Esta es una evaluación financiada por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, en virtud del presupuesto aprobado por el H. Congreso del Estado de

Durango. La evidencia utilizada en la evaluación fue seleccionada por la SEDESOE, y se concentra en los requerimientos mínimos de diseño del Programa de Apoyo a Adultos Mayores. Esta evaluación no fijará metas ni definirá las prioridades de política pública, pero sí identificará brechas entre el diseño propuesto y los logros que pretende alcanzar la intervención pública. Ofrecerá recomendaciones que fortalezcan el diseño del Programa de acuerdo con estándares generalmente aceptados, con base en evidencia provista por el Programa, y en la evidencia de intervenciones similares en otras entidades federativas y países. Las recomendaciones se centrarán en la corrección de factores que puedan desviar la calidad del resultado.

Las conclusiones de esta evaluación responderán algunas hipótesis iniciales alrededor del diseño del Programa. En general, el Programa de Apoyo a Adultos Mayores ataca un problema prioritario y adopta una estrategia e instrumentos, que, de acuerdo con la experiencia extrapolada, puede resolver o mitigar el problema. El Programa no identifica su fundamento teórico o empírico, pero se ofrece literatura para fortalecer la justificación. El Programa no prevé indicadores idóneos para medir resultados, pero se ofrecen recomendaciones de indicadores adecuados a una cadena de resultados esperada por el Programa. El Programa prevé mecanismos de evaluación periódica que evita incentivos a convertirse en un *entitlement* o costo fiscal permanente. Si bien, una de las principales unidades de análisis es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), debe reconocerse que para el Programa es más valioso que identifique y adopte su lógica causal, los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados comprometidos y qué indicadores son los más adecuados para vigilar el logro de resultados. El nuevo diseño de MIR propuesto obedece a una lógica de cadena de resultados y supuestos, e incluye recomendaciones de indicadores que el Programa puede adoptar para monitorear y ayudar en la gestión del Programa. Se subraya que la MIR no se convierta en un formalismo, sino que el Programa tome los elementos que considere más pertinentes para su gestión.

I. Características del programa

Objetivo del programa

La SEDESOE, es la dependencia ejecutora del Programa Asistencia Social, en su componente de Apoyo a Adultos Mayores. El programa opera desde el año 2017, en donde el Gobierno Estatal asumió el compromiso de otorgar atención prioritaria y especializada, para privilegiar su inclusión social y económica, y protegerlos contra la violencia, el maltrato o la negligencia en su cuidado. Mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 37 de fecha 7 de mayo de 2017, el gobierno estatal brindará apoyo a las familias en el cuidado y atención de las personas adultas mayores, lo cual favorecerá su salud e higiene personal mediante el suministro de pañales.

El programa establece que la dotación de pañales a adultos mayores coadyuva en su calidad de vida, debido a su condición de vulnerabilidad y agravada condición de salud.

De acuerdo con las Reglas de Operación correspondientes, el programa tiene el objetivo de disminuir los gastos de los adultos de 65 años y más en estado de postración que viven en situación de pobreza, para contribuir a una mejor calidad de vida. En particular, el programa otorga apoyos mensuales de pañales para adulto con valor de \$250 (doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) a quienes formen parte del padrón de beneficiarios.

Se identifican un único actor relevantes en la operación del programa. La SEDESOE, como ejecutora del programa utiliza información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para identificar a la población potencial de adultos de más de 65 años y en condición de pobreza. El cálculo de la población potencial es de alrededor de 59,889 personas.

Normatividad

La Ley de Desarrollo Social del Estado de Durango establece, en su artículo 10, que el Ejecutivo del Estado elaborará planes, programas y acciones de desarrollo social destinadas a beneficiar a la población o grupos sociales en vulnerabilidad, marginación, pobreza o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social. Por su parte el artículo 17 establece la prelación de los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza y marginación.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores establece, en su artículo 12 Bis que la SEDESOE promoverá programas y acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores.

Presupuesto

Para 2017, el presupuesto asignado al Programa de Apoyo a Adultos Mayores fue de \$5,200,000.00 (00/100 M.N.), de los cuales, no se encontró información sobre el destino a gastos de operación del Programa.

Para el ejercicio fiscal 2017, la Ley de Egresos contempla al programa en el Anexo VI. Programas y proyectos en el apartado correspondiente y su MIR se localiza en el Programa de Asistencia Social, anexo B de la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2017, a cargo de la SEDESOE.

Matriz de Indicadores para Resultados

Se llevó a cabo el análisis de la matriz de indicadores 2017.

	Resumen Narrativo
Fin	Contribuir al incremento del bienestar social de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social y pobreza
Propósito	Las personas mayores de 65 y más años disminuyen sus gastos causados por su situación de edad avanzada y postración
Componente	Mayores ingresos
Actividad	Apoyo asistencial a adultos mayores de 65 y más años en postración

II. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
 - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta.
2	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.
4	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

a) Las Reglas de Operación (ROP) del Programa de Apoyo a Adultos Mayores identifica un problema formulado como un hecho negativo a la letra: "Su movilidad reducida limita sus oportunidades laborales, agrava su dependencia a terceros..." . Se entiende que los hogares con adultos mayores en estado de postración consumen gran porción del gasto en el rubro de salud. Más aún, una tercera parte de los adultos mayores no presentaron carencia a la seguridad social, de acuerdo con la redacción de las ROP que cita a CONEVAL y a la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.

b) Las ROP y el documento denominado Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores identifican en el problema público a la población de 65 años y más en situación de postración que pertenecen a hogares vulnerables por ingreso. Por su parte, la MIR localizada en las ROP identifica a las personas mayores de 65 años en postración.

c) El Programa no define el plazo para la revisión y actualización del problema que busca resolver.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema**
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema**
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema**
- d) El plazo para su revisión y su actualización**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y - El diagnóstico no cumple con las características establecidas en la pregunta.
2	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y - El diagnóstico cumple con una de las características establecidas en la pregunta.
3	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y - El diagnóstico cumple con al menos dos de las características establecidas en la pregunta.
4	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y - El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

a) No se encontró evidencia de las causas, efectos y características del problema que reflejen un análisis de lógica causal o de teoría del cambio que explique la relación entre la condición de vulnerabilidad y el bajo acceso a servicios de seguridad social, o en su caso, a servicios de salud relacionados con este grupo poblacional.

b) Las ROP cuantifican en el problema la población potencial que presenta el problema. Las ROP hacen referencia a información de CONEVAL de 2014; sin embargo, hacen explícito que llevaron a cabo una proyección al año 2017. El documento no especifica cómo se llegó a dicha cifra. Además, dado que es el único documento de cuantificación de la población potencial, no ofrece elementos para cuantificar a la población objetivo del programa. Las características de la población se identifican claramente en los criterios de elegibilidad, aunque no necesariamente corresponden con el análisis original de cuantificación de la

población, puesto que no es posible conocer el agregado de adultos mayores en situación de postración en hogares vulnerables bajo cualquier definición, ya sea por carencias sociales o por ingresos.

c) No se detalla la ubicación territorial de la población que presenta del problema que el programa busca resolver. No obstante, puesto que la cobertura del Programa, definida en el numeral 6.1. de las ROP, es de cobertura estatal; se asume que la ubicación territorial de la población que tiene el problema es en todo el estado de Durango, en los 39 municipios.

d) No se estipula el plazo para la revisión y actualización del diagnóstico del Programa, puesto que no existe evidencia del desarrollo de la MML.

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

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención. - La justificación teórica o empírica documentada no es consistente con el diagnóstico del problema.
2	- El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención. - La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.
3	- El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención. - La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, - Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.
4	- El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención. - La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, - Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población objetivo, y - Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de que la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

Justificación: El Programa de Apoyo a Adultos Mayores no documentó información que justifique, teórica o empíricamente, el tipo de intervención que realiza. No se encontró validez externa en el tipo de apoyo en concreto que entregan otras iniciativas relacionadas con la asistencia social.

Parker y Wong (1997) ya habían sugerido que los gastos monetarios en salud de los hogares mexicanos son sensibles a cambios en los distintos niveles de ingreso. De hecho, el grupo de más bajos ingresos, y que no cuentan con algún tipo de seguridad social, son más sensibles a cambios en el ingreso. El estudio sugiere que, en tiempos de crisis económica, los hogares de más bajos ingresos reducen sus gastos en salud en mayor proporción que

los hogares de más altos ingresos y asegurados¹. Por su parte, Getzen (2000) afirma que la elasticidad ingreso del gasto en salud de los individuos con seguridad social es típicamente cercana a cero; es decir, el aumento del ingreso en estos individuos con seguridad social no implica aumentos similares en el gasto en salud². Se sugiere que el Programa justifique con literatura relativa a la elasticidad ingreso del gasto en salud, la cual, es muy alta en niveles de bajos ingresos³.

Adicionalmente, el análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) permite identificar a los hogares con adultos mayores de 65 años y más. El análisis también permite identificar que los hogares con menores ingresos efectivamente gastan menos en salud, y conforme el ingreso aumenta, el gasto en salud también lo hace, pero hasta cierto nivel, dónde los hogares con mayores ingresos gastan menos en salud por contar con algún tipo de seguridad social.

La conclusión anterior se distancia del resultado esperado del Programa, ya que el entregable efectivo de pañales a la población se identifica en un rubro de gasto distinto al de salud; este se denomina: cuidados personales. Existe evidencia para afirmar que a medida que el nivel de ingreso aumenta, el gasto en cuidados personales también lo hace, independientemente si el hogar cuenta con adultos mayores de 65 años y más, o no.

La literatura de transferencias considera cómo la selección de la persona beneficiada afecta la variable de resultados del Programa. El estudio de Behrman y Parker (2013) encontró que la edad del beneficiario pudo haber determinado el tamaño del efecto en el servicio de salud en PROGRESA/Oportunidades. En este caso, las transferencias recibidas por adultos mayores tuvieron un efecto menor, aunque positivo, en el incremento del uso de servicios de salud, comparado con beneficiarios de menores edades ⁴. Por su parte, el estudio de Olajide et al. (2017) identifica que el esquema no contributivo de transferencias en forma de pensiones a adultos mayores mejoró su bienestar medida en términos de mejor salud, estabilidad mental, y percepciones de felicidad y relaciones personales⁵.

¹ Parker, S. y Wong, R. (1997). Household income and health expenditures in Mexico. *Health Policy*, Volume 40. Issue 3 pp. 237-255.

² Getzen, T. (2000). Health care is an individual necessity and a national luxury: applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures. Department of Risk. Insurance Healthcare Management. Temple University, Speakman Hall. EE.UU. Philadelphia.

³ Di Matteo, L. (2003). The income elasticity of health care spending. A comparison of parametric and nonparametric approaches. Lakehead University, Thunder Bay, Canada, Ontario.

⁴ Behrman, J. y Parker, S. (2013). Is Health of the Aging Improved by Conditional Cash Transfer Programs? Evidence from Mexico. *Demography* 50: 1363. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s13524-013-0199-z>

⁵ Olajide, D., Alzua, M., Dammert, A., Sotola, O. y Ayodele, T. (2016). Randomized Evaluation of the Unconditional Cash Transfer Scheme for the Elderly in Ekiti State Nigeria. *Partnership for Economic Policy. Policy Analysis on Growth and Employment*. Kenya. Nairobi.

En consecuencia, la justificación del Programa, de acuerdo con la evidencia, podría mencionar elementos del gasto en cuidados personales, en salud, y del ingreso de los hogares, en los cuales habita un adulto mayor.

El tamaño del apoyo del Programa de Apoyo a Adultos Mayores es de apenas el 7.8% del ingreso promedio del decil 1 de los hogares que tiene al menos un adulto mayor de 65 años y más, por lo que se sugiere revisar literatura sobre el efecto del tamaño del apoyo en distintas variables de resultados que la teoría causal quiere incidir.

III. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional, por ejemplo: población objetivo.
- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional, y - No es posible determinar vinculación con los aspectos establecidos.
2	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional, y - Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos.
3	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional, y - Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos.
4	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional, y - Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos - El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional.

Justificación: La MIR 2017 enuncia como Propósito del Programa de Apoyo a Adultos Mayores: "Las personas mayores de 65 y más años disminuyen sus gastos..." .

El único documento del Programa que menciona alguna vinculación de carácter estratégico con objetivos sectoriales, especiales, estatales y municipales es el que contiene las ROP. Las ROP se vinculan con el eje 2 Desarrollo Social con Inclusión y Equidad, objetivo 1 Apoyar el desarrollo de grupos vulnerables generando condiciones y oportunidades de acceso a bienes y servicios, y estrategia 1 Fortalecer los mecanismos de vinculación y participación de la sociedad civil en favor de los grupos vulnerables.

- a) El documento de las ROP no menciona conceptos comunes entre el Propósito (Adultos Mayores de 65 años y más) y los objetivos estratégicos de los instrumentos de planeación.
- b) El documento de las ROP no permite identificar que el logro del Propósito aporta al cumplimiento de una de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional. El equipo evaluador toma en consideración que, al momento de la emisión de las ROP, la planeación sectorial estaba en proceso de elaboración.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

Respuesta: Dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022 del estado de Durango, el Programa de Apoyo a Adultos Mayores se menciona de la siguiente manera:

Línea de acción	Estrategia	Objetivo
Proporcionar apoyos que permitan a los grupos vulnerables (adultos mayores, jefas de familia monoparental y discapacitados) un mejor acceso a alimentos y productos de la canasta básica	Otorgar apoyos a las personas vulneradas o en situación de pobreza	Propiciar el desarrollo de los grupos vulnerados y vulnerables a través de acciones que les permitan un mayor acceso a bienes y servicios

Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022

De igual forma, el Programa se enuncia en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022:

Línea de acción	Estrategia	Objetivo	Eje
Otorgar apoyos económicos o en especie a jefas de familia y adultos mayores y personas con alguna discapacidad en pobreza extrema	Brindar apoyo asistencial a las personas vulneradas o en situación de pobreza extrema	Apoyar el desarrollo de grupos vulnerables generando condiciones y oportunidades de acceso a bienes y servicios	Desarrollo social con inclusión y equidad

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022

Finalmente, es posible enmarcar el Programa de Apoyo a Adultos Mayores al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en dos metas:

Estrategia	Objetivo	Meta
2.2.2. Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.	2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	2. México Incluyente
Estrategia transversal		
Sin vinculación con las estrategias transversales		

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

No fue posible establecer un vínculo directo entre el Programa y las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

Respuesta: Sin vínculo: El logro del propósito no aporta al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Justificación: El Propósito del Programa de Apoyo a Adultos Mayores, expresado en la MIR 2017, es: “Las personas mayores de 65 y más años disminuyen sus gastos...” . No es posible relacionar de manera directa el Propósito del Programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶, aunque su contribución pudiera estar relacionada con uno de ellos, principalmente, los que tienen que ver con pobreza. El concepto de pobreza es muy amplio en los ODS y no existen prioridades encaminadas a este grupo poblacional, población objetivo del Programa.

Dado que, de acuerdo con la redacción del Propósito del Programa, éste busca disminuir los gastos asociados en salud de los adultos mayores de 65 años y más; no existen prioridades en los ODS que aborden este resultado esperado por el Programa.

⁶ Más información con relación a los ODS disponible en:
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

IV. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.**
- b) Están cuantificadas.**
- c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.**
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	- El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y - Las definiciones no cumplen con las características establecidas.
2	- El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y - Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.
3	- El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y - Las definiciones cumplen todas las características establecidas.
4	- El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y - Las definiciones cumplen todas las características establecidas, y - Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación.

Las ROP definen en el numeral 6.1 y 6.2 a la población potencial y objetivo, respectivamente.

6.2. Población Potencial: Adultos mayores de 65 y más años en condición de pobreza.

6.3. Población Objetivo: Adultos mayores en condición de pobreza y postración.

a) La unidad de medida de las poblaciones potencial y objetivo se encuentra implícita en la documentación del Programa: Adultos mayores de 65 y más años.

b) Las ROP cuantifican, a manera de proyección, la población potencial de alrededor de 59,889, según la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI. Para el caso de la población objetivo, no se cuenta con información de cuantificación de la población objetivo. Se entiende que el criterio de focalización entre la población potencial y la población objetivo es el estado de postración.

c) El Programa de Apoyo a Adultos Mayores no menciona explícitamente la metodología para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo. Aunque, la población potencial se estimó en alrededor de 59,889 adultos mayores de 65 años y más, no se menciona el método

de proyección al año 2017. En esta proyección de la cuantificación, se mencionó a la Encuesta Intercensal 2015 como fuente de información válida. Por otro lado, no es posible localizar en los documentos la metodología usada para cuantificar a la población objetivo, aunque el criterio de focalización de la población potencial a la población objetivo se identifique implícitamente en las definiciones de las poblaciones, en este caso, el estado de postración.

d) No se define el plazo para la revisión y actualización de las poblaciones potencial y objetivo del Programa.

Ver anexo 1 que contiene la Metodología para la cuantificación de las poblaciones Potencial y Objetivo.

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

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.
2	El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes.
3	El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.
4	- El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. - Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

Justificación: El Programa de Apoyo a Adultos Mayores condiciona transferencias en forma de pañales a adultos mayores a partir de unos requisitos de elegibilidad, los cuales están sistematizados para identificar la ubicación del beneficiario, su condición de movilidad y, en general, los requisitos de completitud a la convocatoria. Estos criterios de elegibilidad están plasmados en la Convocatoria para Participar en el Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores publicado en el Periódico Oficial No. 49 de fecha 18 de junio de 2017.

a) La información de la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes se sistematiza en una plataforma digital, la cual permite obtener una base de datos de beneficiarios con las condiciones de movilidad, y la aparente causa. No se sistematiza información de la situación de ingresos del hogar en el que habita el adulto mayor de 65 años y más.

b) Existe incertidumbre respecto de los solicitantes que no cumplen con los requisitos documentales, y aun así son contabilizados como beneficiarios del programa.

No existe evidencia de un procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios, por lo que no se contempla anexo 2.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Respuesta: No

Justificación: El Programa Apoyo a Adultos Mayores determina en sus ROP el criterio de focalización de la población potencial a la población objetivo; pero no la cuantifica. Este criterio es el de la condición de postración del adulto mayor de 65 años y más. El mecanismo de elegibilidad está plasmado a su vez en la Convocatoria para participar en el Programa Apoyo de Pañales a Adultos Mayores, el criterio de postración está contemplado en los criterios de elegibilidad de la convocatoria; pero estos criterios contemplan la condicionante recomendada por la literatura y diferentes evaluaciones de impacto relacionadas con las transferencias: la vulnerabilidad por ingresos, o medido en términos de la medición multidimensional de la pobreza, el ingreso por debajo de la línea de bienestar.

Recomendación: Se sugiere alinear el mecanismo de elegibilidad con la recomendación de la nueva definición de población objetivo. En general, se recomienda que el criterio de elegibilidad sea el del ingreso de los hogares en el que habita el adulto mayor de 65 años y más. La población objetivo podrá cuantificarse de acuerdo con los resultados de la ENIGH para hogares que cumplan con las características de la población potencial. La ENIGH incluye información de ingreso de los hogares, gasto en salud, habitantes del hogar de 65 años y más y de condiciones de discapacidad de los habitantes del hogar, los cuales pudieran ayudar a estimar la población objetivo.

10. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

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

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.
2	La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas.
3	La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas.
4	La estrategia de cobertura cuenta con todas las características establecidas.

Justificación: Las ROP del Programa Apoyo a Adultos Mayores, y el documento de la Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores incluye la definición de cobertura y de población objetivo. En general, la estrategia de cobertura se limita únicamente a definir la población objetivo y la ubicación territorial de esta.

- a) El Programa Apoyo a Adultos Mayores define su población objetivo en las ROP.
- b) No existe evidencia ni documentación que sustente las metas de cobertura anual.
- c) No existe evidencia ni documentación que permita identificar un horizonte de mediano y largo plazo derivado de las metas de cobertura.
- d) La estrategia de cobertura no está documentada, por lo que no es posible determinar su congruencia con el diagnóstico del programa incluido en el apartado 3 de las ROP: Problema Público que Atiende el Programa.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

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

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.
2	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas.
3	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.
4	Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Justificación:

a) Los criterios de elegibilidad del Programa de Apoyo a Adultos Mayores están definidos en las ROP numeral 6.6.1., los cuales establecen para cada uno, requisitos que sustenten la demanda por el Programa. Estos son similares a los criterios de elegibilidad del documento que contiene la Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores. Se hace notar que los requisitos en la convocatoria son mayores a los requisitos de las ROP, en virtud de que se agrega documentación que permita a una persona ajena al beneficiario realizar el trámite a favor del adulto mayor. También, se hace notar que las ROP mencionan una serie de documentos, entre ellos, únicamente en formato de copia; no obstante, la convocatoria menciona que la serie de documentos deberá presentarse en original y copia.

b) Existe un Comité Interno de Asistencia Social, el cual analiza la postulación en base a la documentación presentada y son utilizados por los miembros en todos los casos.

c) No se encontró documentación que haga explícitos que los procedimientos de selección están sistematizados, aun cuando el registro de beneficiarios se haga mediante una base de datos.

d) No se encontró documentación que haga explícitos los procedimientos de selección, y mucho menos, estos no son públicos.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.**
- b) Existen formatos definidos.**
- c) Están disponibles para la población objetivo.**
- d) Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. - Los procedimientos cuentan con una de las características descritas.
2	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. - Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.
3	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. - Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.
4	- El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. - Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Justificación:

a) No se encontró documentación que acredite que los procedimientos utilizados por el Comité Interno de Asistencia Social corresponden con las características de la población objetivo.

b) Aunque las ROP y la Convocatoria del Programa de Apoyo a Adultos Mayores mencione la existencia formatos establecidos para la solicitud de apoyos, estos no son públicos, o disponibles en línea.

c) Aunque las ROP y la Convocatoria del Programa de Apoyo a Adultos Mayores mencione la existencia formatos establecidos que se coloquen a disposición del público, estos no están disponibles en la página de internet.

d) No se encontró documentación que acredite que los procedimientos utilizados por el Comité Interno de Asistencia Social corresponden el documento normativo del Programa.

V. Padrón de beneficiarios

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	La información de los beneficiarios cumple con una de las características establecidas.
2	La información de los beneficiarios cumple con dos de las características establecidas.
3	La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.
4	La información de los beneficiarios cumple con todas las características establecidas.

Justificación: El numeral 13 de las ROP del Programa contempla la conformación de un padrón de beneficiarios.

a) La base de datos que contiene el padrón de beneficiarios incluye las características de los beneficiarios y recoge datos contemplados en la definición de la población objetivo: Nombre, Municipio, Estado de condición de salud, Causas de su estado de condición de salud, y la Talla del apoyo en pañales. El padrón de beneficiarios no permite identificar información de carácter socioeconómico, o la edad, aunque un campo de la base de datos mencione el cumplimiento de requisitos.

b) La base de datos incluye la Talla del apoyo en pañales.

c) Aunque la base de datos está sistematizada, no se detectó el uso de una clave única de identificación; aunque el procedimiento asigne un folio, este cambia con el tiempo.

d) No existe evidencia de los procedimientos para la actualización y depuración de la base de datos. No existe evidencia de un documento manual o de guía de captura de beneficiarios para conformar el padrón de beneficiarios que contemple su mantenimiento, depuración y actualización.

14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

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

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen una de las características establecidas.
2	Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas.
3	Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.
4	Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Justificación: La base quinta de la Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores menciona el procedimiento y los pasos, que debe llevar a cabo el beneficiario para recibir el apoyo.

a) Se asume que los procedimientos son únicos y en virtud de que se trata de documentación oficial, se consideran como estandarizados.

b) No existe evidencia de la sistematización de este proceso, con independencia del registro digital que acredite la incorporación al padrón de beneficiarios del Programa.

c) Los procedimientos están públicos en la Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores, Periódico Oficial número 49 con fecha del 18 de junio de 2017.

d) La Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores se considera como documento oficial, por lo que se considera que los procedimientos publicados están apegados a las ROP.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

Respuesta: No

Justificación: No se encontró evidencia del procedimiento para recoger información socioeconómica, ni el instrumento usado para recoger las características socioeconómicas del beneficiario. Tampoco se encontró evidencia del registro de información socioeconómica en la base de datos del padrón de beneficiarios. El campo de Requisitos engloba este tipo de información.

VI. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

De la lógica vertical de la MIR

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) Están ordenadas de manera cronológica.**
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.**
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de las Actividades cumplen con todas las características.
2	• Del 50 al 69% de las Actividades cumplen con todas las características.
3	• Del 70 al 84% de las Actividades cumplen con todas las características.
4	• Del 85 al 100% de las Actividades cumplen con todas las características.

Se enlista una Actividad para un único Componente de la MIR. En general, no existe evidencia de la elaboración o aplicación de la MML o un desarrollo de teoría causal que explique el desarrollo del Programa para entregar apoyos que logren un determinado resultado. En este caso, no existe una teoría del cambio que haga explícito el proceso de entrega de apoyos en forma de pañales y cómo estos apoyos, junto con un análisis externo, se logra un resultado de aumento en los ingresos de los hogares en los cuales habita un adulto mayor de 65 años y más, y que contribuye a disminuir las condiciones de pobreza de los mismos.

- a) De acuerdo con la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la sintaxis recomendada para las actividades es iniciar con un sustantivo derivado de un verbo y enseguida un complemento que dé mayor claridad a la redacción. La única actividad de la MIR, "Apoyo asistencial a adultos mayores de 65 y más años en postración", cumple con la sintaxis y está claramente especificada.

- b) Al existir una única Actividad, y bajo el esquema de lógica causal, esta no se considera suficiente para lograr el Componente. En consecuencia, no se considera un orden cronológico bajo el esquema de marco lógico.
- c) La única actividad de la MIR no se considera necesaria porque repite o se entiende como el Componente efectivamente entregable a la población (Apoyo en forma de pañales a adultos mayores de 65 años y más).
- d) Su realización genera el objetivo planteado en la MIR; sin embargo, el supuesto en la Actividad no se considera adecuado para ese nivel de objetivo, toda vez que este objetivo está redactado más como un Componente que como una Actividad.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.**
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	• Del 0 al 49% de los Componentes cumplen con todas las características.
2	• Del 50 al 69% de los Componentes cumplen con todas las características.
3	• Del 70 al 84% de los Componentes cumplen con todas las características.
4	• Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características.

Justificación: La MIR del Programa de Apoyo a Adultos Mayores incluye un único componente: "Mayores ingresos". De acuerdo con la MML los componentes son los bienes o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa para lograr el Propósito. En este sentido, no se puede identificar como bien o servicio "Mayores ingresos" toda vez que los entregables del Programa están de la forma de apoyos asistenciales en forma de pañales. Más bien, la redacción de "Mayores ingresos" corresponde al resultado esperado del Programa, en el entendido que se liberan recursos disponibles para los hogares. Aunque, más bien, se trata de una disminución del gasto de los hogares en salud. De acuerdo con la Guía la sintaxis recomendada para este nivel es la siguiente:



- a) El Componente no identifica el bien que deberá ser producido, en este caso, se entiende que son los "Apoyos asistenciales entregados en forma de pañales" y no "Mayores ingresos".

- b) El Componente no está redactado como resultado logrado.
- c) El Componente no es necesario para producir el Propósito, toda vez que “Mayores ingresos” no se considera como entregable del Programa, y más bien, es el resultado esperado en la población, aunque, tal y como se establece en el Propósito, el resultado es la disminución del gasto en salud.
- d) El supuesto correspondiente al Componente es “Las personas beneficiadas utilizan sus apoyos para disminuir sus carencias” . Como consecuencia de la entrega de un Componente, en el supuesto se esperaría un factor de éxito externo al programa que tiene que ocurrir para lograr el Propósito del programa. Bajo este supuesto, es difícil considerar la lógica que el solo consumo de pañales disminuye las carencias en algún sentido.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) **Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.**
- b) **Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- c) **Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- d) **Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.**
- e) **Incluye la población objetivo.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	• El Propósito cumple con dos de las características establecidas.
2	• El Propósito cumple con tres de las características establecidas.
3	• El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas.
4	• El Propósito cumple con todas las características establecidas.

El Propósito del programa es:

Las personas mayores de 65 y más años disminuyen gastos causados por su situación de edad avanzada y postración.

- a) Con la falta de un diagnóstico y desarrollo de una teoría causal que origine un marco lógico adecuado a partir de la definición del problema público, esta redacción entiende como el resultado esperado del Programa la disminución de gastos, pero no se espera que ocurrirá únicamente del consumo del Componente, y el Supuesto en ese nivel.
- b) El logro del Propósito de la MIR efectivamente no está controlado por los responsables del programa. Se espera que la disminución de gastos conlleva responsabilidades asumidas por los propios beneficiarios cuando las transferencias en forma de pañales libera recursos disponibles para el poder adquisitivo de los hogares con adultos mayores de 65 años y más.
- c) El Propósito de la MIR no es único, toda vez que incluye una conexión en forma verbal pasiva "causados" , y cuyo complemento implica elementos y análisis

propios del análisis del problema público. El Propósito del programa debe responder la pregunta ¿qué resultado concreto se espera lograr con el programa en la población objetivo?, con el fin de identificar la situación deseada en dicha población. La Guía recomienda utilizar la siguiente sintaxis del resumen narrativo del propósito:



- d) El propósito está redactado como una situación alcanzada: disminución del gasto.
- e) La redacción incluye la población objetivo.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) **Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) **Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- c) **Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- d) **Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- e) **Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	El Fin cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.
2	El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.
3	El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.
4	El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

El Fin identificado en la MIR del programa de Apoyo a Adultos Mayores se redacta de la siguiente manera:

Contribuir al incremento del bienestar social de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social y pobreza.

- a) El Fin del Programa presenta ambigüedad en su redacción, toda vez que el objetivo de desarrollo estratégico de bienestar social es demasiado amplio.
- b) Efectivamente es un objetivo superior al Propósito del programa, en el sentido de que la disminución del gasto contribuye a aumentar el bienestar social; sin embargo, hay resultados intermedios entre la disminución de gastos y el bienestar social que deben ocurrir en la teoría del cambio.
- c) Al ser una condición externa, el logro del Fin no está controlado por los responsables del programa.
- d) Incluye un solo objetivo: incrementar el bienestar social de las personas.
- e) El Fin del Programa está vinculado al objetivo "Propiciar el desarrollo de los grupos vulnerables a través de acciones que les permitan un mayor acceso a bienes y

servicios” del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022; toda vez que las líneas de acción contemplan apoyos a las personas vulneradas o en situación de pobreza que les permita un mejor acceso a alimentos y productos de la canasta básica.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	Algunas de las Actividades de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
2	Algunas de las Actividades y todos los Componentes de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
3	Algunas de las Actividades, todos los Componentes y el Propósito de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
4	Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Las ROP del Programa de Apoyo a Adultos Mayores vigentes contemplan el resumen narrativo de algunos objetivos de la MIR. Ver anexo 3 que contiene la MIR del Programa.

Objetivo de la MIR		¿Se identifica en las ROP?	Recomendación u observaciones
Fin	Contribuir al incremento del bienestar social de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social y pobreza	No	Hallazgo: Debido al área de oportunidad que presenta la redacción del resumen narrativo del Fin, no es posible relacionarlo con algún elemento de las ROP. Recomendación: Vincular el Fin con la contribución del Programa y su alineación en la redacción de la MIR.

Objetivo de la MIR		¿Se identifica en las ROP?	Recomendación u observaciones
Propósito	Las personas mayores de 65 y más años disminuyen sus gastos causados por su situación de edad avanzada y postración	Sí	Hallazgo: En el objetivo general de las ROP se menciona a la letra: “Disminuir los gastos a los adultos de 65 y más años en estado de postración que viven en situación de pobreza, contribuyendo a una mejor calidad de vida” .
Componentes	Mayores ingresos	No	Hallazgo: En el numeral 5.2 Objetivo Específico de las ROP no se encuentra vinculación directa del componente “Mayores ingresos” o en su defecto, el entregable efectivo del programa: apoyo mensual económico. Por su parte, el numeral 6.4 Tipo de Apoyo menciona el entregable efectivo del Programa, el cual es la dotación mensual de pañales para adulto. Recomendación: Asegurar que los Objetivos Específicos de las ROP correspondan a los Componentes de la MIR de acuerdo con la Guía para Vincular la MIR y las ROP de CONEVAL.
Actividad	Apoyo asistencial a adultos mayores de 65 y más años en postración	Sí	Hallazgo: Los numerales 7 Operación e instrumentación del Programa y 8 Entrega de los apoyos están vinculados con la única actividad de la MIR. Recomendación: Asegurar que la Mecánica de Operación de las ROP correspondan a las Actividades de la MIR de acuerdo con la Guía para Vincular la MIR y las ROP de CONEVAL. Conviene tomar en cuenta que los demás elementos de Operación e instrumentación del Programa se contemplen en las Actividades de la MIR (Difusión, Emisión de convocatorias, Integración de padrón de beneficiarios, etc.).

De la lógica horizontal de la MIR

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

a) Claros

b) Relevantes

c) Económicos

d) Monitoreables

e) Adecuados

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	• Del 0% al 49% de los indicadores del programa tienen las características.
2	• Del 50% al 69% de los indicadores del programa tienen las características.
3	• Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características.
4	• Del 85% al 100% de los indicadores del programa tienen las características.

Un indicador de acuerdo con la Guía para el Diseño y la Construcción de CONEVAL es una herramienta que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado. Ver anexo 4 que contiene los Indicadores.

Indicador	Análisis
Índice para una vida mejor	Es una herramienta en línea que anima a la población a medir el bienestar según aquello que consideren más importante. Este índice interactivo del bienestar se propone hacer participar a los ciudadanos en el debate sobre el progreso de la sociedad. Se invita a los visitantes del sitio a puntuar cada uno de los 11 temas, y a crear su propia perspectiva para medir y comparar el bienestar. No se puede considerar como una variable de resultados confiable y robusta para recoger información sobre el bienestar.
Pobreza multidimensional	La pobreza multidimensional es una metodología, no un indicador. Es empleada por el CONEVAL para medir la pobreza a una escala nacional, estatal y municipal. Dicha metodología considera los siguientes indicadores: Ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda,

	acceso a servicios básicos de la vivienda y grado de cohesión social.
Incremento en el ingreso de los beneficiarios del programa en relación con su ingreso antes del apoyo.	De acuerdo con el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores del CONEVAL, el indicador debe incluir una expresión matemática de relación entre variables. Más aún, no es posible condicionar al indicador en su comportamiento desde su nombre (Incrementar). El indicador debe dar cuenta del resultado clave del objetivo. Como este indicador es de nivel de Componente, no se considera apropiado para este nivel de objetivo de la MIR.
Número de apoyos asistenciales brindados a adultos de 65 y más años en condición de pobreza y postración.	Una variable no se puede considerar como indicador. En su lugar, este indicador debe dar cuenta del avance hacia el cumplimiento de metas de cobertura en la entrega de apoyos.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- | | | |
|----------------------------|--|-----------------------------|
| a) Nombre | b) Definición | c) Método de cálculo |
| d) Unidad de Medida | e) Frecuencia de Medición | f) Línea base |
| g) Metas | h) Comportamiento del indicador | |

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	Del 0% al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores tienen las características.
2	Del 50% al 69% de las Fichas Técnicas de los indicadores tienen las características.
3	Del 70% al 84% de las Fichas Técnicas de los indicadores tienen las características.
4	Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores tienen las características.

No existe evidencia de la existencia de Fichas Técnicas de los indicadores. Ver anexo 4 que contiene las características de los Indicadores.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.**
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	• Del 0% al 49% de las metas de los indicadores tienen las características.
2	• Del 50% al 69% de las metas de los indicadores tienen las características.
3	• Del 70% al 84% de las metas de los indicadores tienen las características.
4	• Del 85% al 100% de las metas de los indicadores tienen las características.

No existe evidencia de que el Programa de Apoyo a Adultos Mayores contemple metas. Ver anexo 5 que contiene las Metas del Programa.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) **Oficiales o institucionales.**
- b) **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c) **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d) **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	• Del 0% al 49% de los medios de verificación cumplen con las características.
2	• Del 50% al 69% de los medios de verificación cumplen con las características.
3	• Del 70% al 84% de los medios de verificación cumplen con las características.
4	• Del 85% al 100% de los medios de verificación cumplen con las características.

Indicador	Medio de verificación	Observaciones	Áreas de mejora
El índice para una vida mejor de la OCDE	INEGI	Este medio de verificación no permite determinar si la información se encuentra disponible. Solo señala quién elabora el indicador, aunque, de hecho, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) calcula el indicador a nivel nacional y no existe desagregación estatal	Se sugiere ajustar el indicador y su medio de verificación de conformidad con un nuevo diseño de la MIR.
Pobreza multidimensional	MCS-CONEVAL	La pobreza multidimensional no es un indicador, sino una metodología. Este	Los medios de verificación deben aportar la evidencia sobre los resultados

Indicador	Medio de verificación	Observaciones	Áreas de mejora
		medio de verificación no permite determinar si la información se encuentra disponible. Solo señala quién elabora la medición.	logrados, además de ser prácticos, económicos y públicos.
Incremento en el ingreso de los beneficiarios del programa en relación a su ingreso antes del apoyo	Encuesta socioeconómica de SEDESOE	No permite determinar si la información se encuentra disponible. Tampoco se menciona si la información está consolidada y depurada; el medio de verificación no es suficiente para el monitoreo.	El medio de verificación debe incluir un nombre claro de la ubicación de la información, su frecuencia de publicación. Además, se señala el nombre del área a cargo de generar la información.
Número de apoyos asistenciales brindados a adultos de 65 y más en condiciones de pobreza y postración	Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables	El indicador debe ser una relación entre dos o más variables. Un número no es un indicador. El medio de verificación no cuenta con un nombre claro y la ubicación de la información no es suficiente para ser considerado como medio de verificación.	El medio de verificación debe incluir un nombre claro de la ubicación de la información, su frecuencia de publicación. Además, se señala el nombre del área a cargo de generar la información.

De acuerdo con la **Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores de SHCP**, en los medios de verificación se pueden incluir:

- Estadísticas existentes o preparadas específicamente: las fuentes de estadísticas como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), CONEVAL, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), etc., y organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras.
- Material publicado: reportes, informes o bases de datos de instituciones nacionales e internacionales que contenga información útil para corroborar el logro de los objetivos y que además sea información de carácter público.

- Inspección: es posible recurrir a la visita de expertos para verificar el logro de los componentes.
- Encuestas: recoger información directamente de la población objetivo, si se hacen por parte del programa, estas deben de estar especificadas en una actividad. Se utilizan frecuentemente en el caso de indicadores donde sea necesario medir la calidad.
- Informes de auditoría y registros contables: se utilizan cuando es necesario para calcular indicadores de costos y de eficiencia.

Los medios de verificación son la base para supervisar y evaluar el proyecto, por lo que estos deben indicar de dónde se puede obtener la información acerca de los indicadores.

25. Considerando el conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación*, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.**
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.**
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.**

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	• Uno de los conjuntos <i>Objetivo-Indicadores-Medios de verificación</i> del programa tienen las características establecidas.
2	• Dos de los conjuntos <i>Objetivo-Indicadores-Medios de verificación</i> del programa tienen las características establecidas.
3	• Tres de los conjuntos <i>Objetivo-Indicadores-Medios de verificación</i> del programa tienen las características establecidas.
4	• Todos los conjuntos <i>Objetivo-Indicadores-Medios de verificación</i> del programa tienen las características establecidas.

Ningún conjunto *Objetivo-Indicadores-Medios de verificación* cumple con criterios de la pregunta. Los medios de verificación deben permitir que un tercero, ajeno a la operación del programa, pueda replicar el cálculo de los indicadores. A pesar de que en el nivel del Fin se menciona como medio de verificación a INEGI, se recomienda que la referencia sea precisa al nombre del documento o estudio que sirva como fuente de información. El resto de los medios de verificación corresponden a áreas estrechamente relacionadas con la operación del programa, el equipo evaluador no encontró evidencia de que la información se presente de manera pública y accesible para que un tercero pueda corroborar la información referente a los indicadores.

La verificación de la lógica horizontal es de suma importancia para contar con elementos para tener una base objetiva para monitorear y evaluar el comportamiento del programa.

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

La literatura en el tema de transferencias en forma de apoyos económicos permite identificar una cadena de resultados y una teoría causal alrededor de la intervención que permita construir una MIR más sólida que contribuya a monitorear de mejor manera su desempeño. En el mejor de los casos, un diseño sólido de la lógica causal permitirá construir una pregunta de evaluación válida en términos del impacto del programa en la población.

Las transferencias pueden ser de dos tipos: un esquema de transferencias condicionadas (ETC) o no condicionadas (ETNC). El ECT condiciona la entrega de transferencias en comportamientos deseados desde un diseño de política pública (transferencias económicas con la condición de enviar a los niños a la escuela). El ETNC no condiciona la entrega de transferencias, y es más útil ante la ausencia de distorsiones y las condiciones se pueden volver ineficientes, al imponer un costo adicional a los beneficiarios; es decir, la transferencia económica no compensa el costo de cumplir con las condiciones).

Un ECT no puede ser el instrumento más adecuado para el Programa de Apoyo de Adultos Mayores, toda vez que los desincentivos potenciales de la oferta laboral son bajos, y justificar condiciones de entrega a inversiones en el capital humano es cuestionable⁷. Como resultado, las transferencias sociales directas son el instrumento más adecuado para la población objetivo de este Programa (Fizbein et al., 2009). Bajo esta evidencia, conviene considerar la posibilidad de migrar el Programa a un esquema de transferencias en forma de pensiones a adultos mayores. La literatura sobre este esquema lo define como transferencias no contributivas sin considerar la participación previa en el mercado laboral. Su objetivo es de reducir la pobreza entre los adultos mayores, y en el menor de los casos, pudiera incidir en objetivos de oferta laboral, para evitar que estos trabajen a cambio de un ingreso fijo llamado transferencia. En general, la evidencia es consistente en demostrar que las transferencias, en forma de pensiones sociales, conducen a un mayor ingreso⁸, y como consecuencia, a un mayor gasto del hogar, principalmente en alimentos⁹.

En el marco lógico, el diseño propuesto de MIR contiene un análisis de las Actividades necesarias para producir un Componente propuesto, el cual obedece a la naturaleza del

⁷ World Bank (2009). Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. EE.UU. Washington, D.C.

⁸ Galiani, S., Gertler, P. y Bando, R. (2014). Non-contributory Pensions. National Bureau of Economic Research. Working Paper 19775. EE.UU. Massachusetts. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w19775>

⁹ Overseas Development Institute (2016). Cash Transfers: What does Evidence Say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation feature. Reino Unido. Londres.

resultado esperado, a una lógica causal basada en evidencia extrapolada y a los propios procedimientos considerados por el Programa. Un Componente está relacionado con el apoyo económico que el Programa entrega de manera explícita, e incluye las Actividades necesarias para producirlo, las cuales están relacionadas con la recepción, el trámite y la selección de beneficiarios. Se asume como problema público el bajo nivel de ingresos en los hogares con adultos mayores de 65 años y más, derivado de no contar con algún tipo de protección social. En consecuencia, se sugiere que el Propósito de la MIR esté asociado con mayores niveles de ingreso en los hogares, en los cuales habita un adulto mayor de 65 años y más. La literatura sugiere que la variable de resultados esté vinculada con un aumento del ingreso o de un aumento del gasto total en los hogares. Ver anexo 6 que contiene la Propuesta de mejora de la MIR.

Cadena de resultados propuesta para el Programa Apoyo Adultos Mayores

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Presupuesto Recursos humanos Información diagnóstica Instrumento de recolección de información socioeconómica	Recolección de información socioeconómica Selección de beneficiarios con criterios Padrón de beneficiarios sistematizado Monitoreo de condiciones adecuado Proceso de entrega a tiempo Mecanismos de control cercano	Apoyos económicos en protección social de adultos mayores	Entrega a tiempo Accesibilidad al trámite Trato justo Servicio integrado	Incremento de ingresos Incremento de consumo de hogares	Mejora en condiciones de salud Mejora en nutrición del hogar Disminución de oferta laboral	Contribución a la reducción de pobreza y de vulnerabilidad por carencias sociales

Fuente: Adaptado de Rubio, G. (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C.

VII. Presupuesto y rendición de cuentas

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

- a) **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c) **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej. terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: No

Nivel	Criterios
1	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno los conceptos establecidos.
2	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa dos de los conceptos establecidos.
3	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.
4	El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

Justificación: El Programa de Apoyo a Adultos Mayores identifica como su presupuesto a cantidad de \$5,200,000.00 (0/100 M.N.); sin embargo, no identifica ni cuantifica los gastos por medio del Clasificador por Objeto del Gasto (COG).

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) **Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.**
- b) **Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.**
- c) **Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.**
- d) **La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen una de las características establecidas.
2	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.
3	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.
4	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación: El Programa de Apoyo a Adultos Mayores cuenta algunos mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

a) Las Reglas de Operación (ROP) del Programa de Apoyo a Adultos Mayores están publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 37 de fecha domingo 7 de mayo de 2017. Disponible en: <http://admon2010-2016.durango.gob.mx/file/89392>

b) La página de transparencia de la SEDESOE, en el apartado “Indicadores de resultados 65 fr. VI” , se expresan los indicadores correspondientes a la MIR, en cumplimiento con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. Sin embargo, a la fecha de esta evaluación, los campos que corresponden a la línea base, metas, avances, entre otros, no están actualizados o no cuentan con información.

c) La SEDESOE, con fundamento en los artículos 6 y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 29° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, artículos 1°, 2, 3, 4 y 42 fracciones II y IV, V y XV 117, 120, 121, 122, 125, 126, 129, 130 y demás relativos a de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango y su Reglamento, artículo, TERCERO fracciones I, II, III y IV del Decreto de Creación de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 16 de octubre de 2008; se apoya de esta Unidad de Transparencia para conocer, investigar, recibir, utilizar, difundir la información pública y dar trámite a las solicitudes que se presentan.

d) El numeral 12 de las ROP del Programa de Apoyo a Adultos Mayores prevé la creación de instancias de contraloría social, con el fin de verificar la adecuada ejecución, la correcta aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de las obligaciones de las partes.

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

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

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen una de las características establecidas.
2	Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.
3	Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.
4	Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Justificación: La base quinta de la Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores menciona el procedimiento y los pasos, que debe llevar a cabo el beneficiario para recibir el apoyo.

a) Se asume que los procedimientos son únicos y en virtud de que se trata de documentación oficial, se consideran como estandarizados.

b) No existe evidencia de la sistematización de este proceso, con independencia del registro digital que acredite la incorporación al padrón de beneficiarios del Programa.

c) Los procedimientos están públicos en la Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores, Periódico Oficial número 49 con fecha del 18 de junio de 2017.

d) La Convocatoria del Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores se considera como documento oficial, por lo que se considera que los procedimientos publicados están apegados a las ROP.

VIII. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas

30. ¿Con cuáles programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores se complementa con el Programa de Protección al Adulto Mayor, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Este último comparte la población objetivo, aunque por cinco años menos, y la atiende con apoyos asistenciales en la Ciudad del Anciano y en la escuela de la tercera edad, y con asistencia jurídica. La MIR del Programa de Protección al Adulto Mayor sugiere coincidencias en cuanto a la naturaleza de los apoyos asistenciales entregados a adultos mayores.

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores se complementa con el Programa de Disminución de Rezago Educativo a cargo del Instituto Duranguense de Educación para Adultos. Este último contempla la ayuda para concluir la educación básica a adultos mayores. Si bien comparten la población potencial, la población objetivo y los apoyos se consideran distintos, y los Componentes como complementarios.

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores se complementa con el Programa de Inclusión Social PROSPERA de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal. Este último menciona a la población objetivo de hogares con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo. Si bien la Secretaría de Desarrollo Social del nivel federal atiende a una población objetivo más amplia, este sugiere apoyos monetarios directos y condicionados a la salud de los integrantes del hogar, en particular, de los adultos mayores que habitan en el hogar. PROSPERA se considera complemento en salud del apoyo asistencial del Programa de Apoyo a Adultos Mayores.

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores se complementa con el Programa Pensión para Adultos Mayores de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal. Este último comparte la misma población objetivo de adultos mayores. El Propósito del programa federal considera incrementos en el bienestar económico por medio de una pensión de manera bimestral, el cual se complementa por medio de protección social y de participación comunitaria que fomente la incorporación al Sistema Financiero Mexicano. El Programa de Apoyo a Adultos Mayores sugiere similitudes al esquema de pensiones federal, por lo que, en primera instancia, si el Programa continúa, este complementaría al federal. Por otro lado, si el Programa de Apoyo a Adultos Mayores decide incorporar las recomendaciones orientadas a un esquema similar de pensiones no contributivas, este coincidiría con el programa federal.

Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tabla 1. “Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones”

Fortalezas y Oportunidades		
Fortaleza y/o Oportunidad	Referencia (pregunta)	Recomendación
Justificación de la creación y diseño del programa		
El Programa identifica el problema que atenderá y está formulado como un hecho negativo.	1	Establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema que origina o motiva la intervención gubernamental; y la población que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace. Este análisis permite desde el ángulo de la solución, identificar los caminos para lograr el objetivo buscado.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad		
El Programa identifica una población potencial y una población objetivo. El Programa hace un intento de cuantificar la población potencial y la población objetivo. El mecanismo de elegibilidad de la Convocatoria está alineado con la definición de la población objetivo. Los procedimientos de recepción, registro y trámite a las solicitudes de apoyo tiene formatos definidos.	7 y 12	Ampliar el análisis de la estimación de la población potencial para que cuantifique aquellos hogares, en los cuales habita un adulto mayor. Para el caso de la población objetivo, se sugiere ampliar el análisis a partir de la Encuesta Nacional de los Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para identificar a los hogares vulnerables por ingreso en los cuales habita un adulto mayor; la condición de postración o movilidad puede recogerse a través de la verificación en campo. Hacer públicos los procedimientos de recepción, registro y trámite del Programa a manera de lineamientos. Contemplar los procedimientos críticos e importantes para los beneficiarios y hacerlos explícitos en las ROP, en la Convocatoria y en medios masivos de fácil acceso.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de elegibilidad		
El Programa cuenta con un padrón de beneficiarios con los principales datos, condición de movilidad y talla del apoyo.	13	Considerar la viabilidad de asignar una clave única de registro (CURP) por solicitante y/o beneficiarios que permita hacer el cruce entre padrones de beneficiarios con el objetivo de detectar sujetos beneficiados por más programas.
Matriz de Indicadores para Resultados		
El Programa identifica un Propósito con su población objetivo. El Programa identifica un Fin vinculado con los objetivos de SEDESOE.	18 y 19	El análisis de lógica causal y de teoría del cambio a través del árbol del problema en la MML se convierte en la situación deseada en el árbol de objetivos, el cual se convierte a su vez en el objetivo que persigue el Programa. Se recomienda que el alcance del objetivo superior sea más medible (bienestar social versus pobreza, y versus línea de bienestar).
Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas		
El Programa se complementa y coincide con otros programas de carácter estatal y federal.	30	Estrechar colaboración y fortalecer alianzas con dependencias y entidades que operan programas con apoyos similares. Complementar comunicación con

		programas que atienden la misma población objetivo: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Instituto Duranguense de Educación para Adultos (IDEA) y Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL).
Debilidades y Amenazas		
Debilidad y/o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Justificación de la creación y diseño del programa		
El Programa cuenta con un diagnóstico incompleto y no existe un análisis que justifique que la intervención de apoyos en pañales a adultos mayores incrementa el ingreso de los hogares en los cuales habita un adulto mayor.	1, 2 y 3	Actualizar el diagnóstico del Programa y se lleve a cabo un trabajo multidisciplinario de diseño congruente con herramientas como la MML. El análisis MML tiene como objetivo identificar la teoría del cambio esperada, y deberá responder a la pregunta: ¿por qué otorgar transferencias en forma de apoyos, en forma de pañales a adultos mayores, incrementará los ingresos o disminuirá los gastos en cuidados personales de este grupo poblacional? Se puede complementar con análisis costo-beneficio de la transferencia, la cual compensa las condiciones del mercado de trabajo y la ausencia de seguridad social, o que no haya existido un esquema contributivo de pensiones que les haya permitido ahorrar para el retiro. El diagnóstico debe responder si el problema es prioritario y sus razones. Las experiencias documentadas de este tipo de programas pueden contribuir a definir y asegurar el resultado esperado por el programa. Revisar bibliografía en el tema de transferencias a este grupo poblacional.
Contribución a las metas y estrategias nacionales		
El Programa no documenta la alineación hacia la planeación sectorial, estatal y/o nacional de la intervención.	4	Documentar los vínculos del Programa con los instrumentos de planeación a fin de hacer explícita la contribución del Programa a los planes sectorial, especial, institucional, municipal, estatal o nacional. El análisis de vínculos debe responder: ¿qué usos alternativos de recursos del programa sectorial habrían llevado un mayor impacto sectorial en el tema de desarrollo social, en particular a este grupo poblacional?, ¿cómo se conecta el Programa con las prioridades del Gobierno del Estado, y con la atención a este grupo vulnerable?
Población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad		
La definición de población potencial y de población objetivo obedece a un criterio de focalización por la condición de inmovilidad. El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura adecuada para atender la población objetivo. El Programa no actualiza información de las poblaciones potencial y objetivo.	7, 9 y 10	La literatura sobre transferencias recomienda que el criterio de focalización sea el de hogares con vulnerabilidad por ingresos. Se sugieren las siguientes definiciones: Población Potencial: Adultos mayores de 65 años y más con residencia en el estado de Durango. Población Objetivo: Adultos mayores de 65 años y más con residencia en el estado de Durango que habiten en hogares en situación de vulnerabilidad por ingresos, que se encuentren en estado de postración y/o que presenten algún estado de discapacidad que limite su movilidad.

		Diseñar un mapa de ruta o planeación estratégica que permita identificar la lógica causal del programa y los eventos de éxito que identifiquen los cambios esperados en la población beneficiaria. Contemplar mecanismos de actualización de las poblaciones potencial y objetivo ayuda a planear el financiamiento de recursos y metas congruentes que permitan avanzar en la solución o mitigación del problema.
Padrón de beneficiarios		
El Programa no cuenta con un manual que identifique los mecanismos para depurar y actualizar el padrón de beneficiarios. El Programa no sistematiza la información socioeconómica que recoge a los solicitantes.	13 y 15	Desarrollar el manual o instructivo de uso del sistema o base de datos de captura que conforma el padrón de beneficiarios para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de la herramienta informática y considerar protocolos de seguridad orientados a la protección de datos personales. Desarrollar el manual o guía del verificador que le permita asegurar una armonía entre los criterios de elegibilidad del Programa y lo efectivamente observable en la verificación de características socioeconómicas, principalmente, aquellas características que tienen que ver con el nivel de postración o de movilidad limitada. Incorporar las variables que recoge el Cuestionario Único de Información Socioeconómica o instrumento adaptado en la base de datos por beneficiarios. Esto permitirá realizar tabulados sobre aspectos de variables relevantes para el desarrollo de este Programa y de otros, y alimentar los principales indicadores que permitan conocer si se está llegando al resultado o no.
Matriz de Indicadores para Resultados		
El Programa no cuenta con documentos que identifiquen la teoría del cambio en un modelo de lógica causal (MML). Los Componentes y Actividades no corresponden a la lógica del Programa. El Programa no identifica claramente la vinculación de la MIR con las ROP. El Programa no cuenta con indicadores ni metas que ayuden a monitorear el logro de resultados.	16, 17, 20, 22 y 23	Se sugiere desarrollar una teoría del cambio y lógica causal que especifique el tipo de intervención necesario para aumentar los ingresos de los hogares en los cuales habita un adulto mayor y/o es dependiente económico, en el entendido que ese es el problema público elegido. La cadena de resultados propuesta es una aproximación que puede usar el Programa. Se sugiere repensar el tipo de apoyo hacia uno orientado a la seguridad social (pensión no contributiva). Más allá de la MIR, debe ser más valioso para el Programa que identifique y adopte su lógica causal, los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados comprometidos y qué indicadores son los más adecuados para vigilar el logro de resultados del Programa de Apoyo a Adultos Mayores. El nuevo diseño de MIR propuesto obedece a una lógica de cadena de resultados y supuestos.

		En la MML, el desarrollo de las causas del problema en el árbol del problema, se convertirán en los medios de solución en el árbol de objetivos, los cuales, a su vez, se trasladan directamente al nivel de Actividades y Componentes de la MIR. Vincular el Fin con la contribución del Programa y su alineación en la redacción de la MIR; los Objetivos Específicos de las ROP corresponden a los Componentes de la MIR; la Mecánica de Operación de las ROP corresponden a las Actividades de la MIR de acuerdo con la Guía para Vincular la MIR y las ROP de CONEVAL; conviene tomar en cuenta que los demás elementos de Operación e Instrumentación del Programa se contemplen en las Actividades de la MIR. Se subraya que la MIR no se convierta en un formalismo, sino que el Programa tome los elementos que considere más pertinentes para su gestión, y asimile su lógica causal. Elaborar los indicadores, sus fichas técnicas y establecer metas para los principales (anexo 6). Los indicadores deben permitir, con las mejores fuentes de verificación posibles (de calidad y confiables para los usuarios) identificar si se están logrando las metas comprometidas del Programa, y en su momento, facilitar el análisis que explique los factores de logro o de sub-desempeño.
Presupuesto y rendición de cuentas		
El Programa no identifica información relevante del presupuesto. El Programa no cuenta con información de resultados.	27 y 28	Documentar aquella información contable-presupuestaria, necesaria y útil, para identificar los medios para ejecutar la estrategia, pero evitando formalismos de formatos que sirvan a un solo tipo de usuario. Esto ayuda en el proceso de planeación para plantear metas prioritarias realistas; en el proceso de gestión para vigilar y alinear las capacidades de movilizar los recursos indispensables para llegar al resultado comprometido; y en el proceso de rendición de cuentas, y de retroalimentación que permita identificar espacios de gasto para actividades prioritarias y prescindir de las no necesarias para aumentar la probabilidad de éxito del Programa. Publicar la documentación de resultados principales del Programa, particularmente los indicadores de Fin, de Propósito y de cobertura.

Conclusiones

Contexto

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores asume como responsabilidad, responder ante un problema de bajos ingresos entre los hogares, en los cuales habita un adulto mayor de 65 años o más y/o es dependiente económico. Basado en información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares 2016, el ingreso promedio de los hogares con presencia de adultos mayores de 65 años y más es alrededor de \$35,642.37 (37/100 M.N.) trimestrales, cuya cifra es inferior al ingreso trimestral de los hogares en los cuales no habita ningún adulto mayor (\$41,737.57 (57/100 M.N.)). Bajo estas estimaciones, de los 106,638 hogares en los cuales habita uno o más adultos mayores de 65 años y más, 10,519 de ellos (9.86%) tiene ingresos trimestrales menores a 19,000 (00/100 M.N.), en promedio.

El Programa está diseñado para entregar apoyos mensuales en especie, de hasta \$250 (00/100 M.N.), en forma de pañales para adulto, para que los hogares, en los cuales habita al menos un adulto mayor de 65 años y más, libere recursos para otros rubros de gasto. Dichos apoyos se adelantan hasta un trimestre. El financiamiento del programa en 2017 fue de \$5,200,000.00 (0/100 M.N.). En promedio, si el presupuesto del Programa se destina a entregar apoyos en especie, en forma de pañales, se pueden entregar hasta 20,800 apoyos, aproximadamente, sin contar el gasto de operación del Programa. Bajo el supuesto que se entreguen apoyos equivalentes a un año (12 meses), se pueden beneficiar hasta 1,733 adultos mayores. El financiamiento del Programa pudiera limitar los efectos esperados de la intervención, en virtud del tamaño del apoyo, y en términos de la cobertura.

Hallazgos

El programa adopta estrategias e instrumentos capaces de mitigar el problema prioritario, pero sin una lógica causal documentada.

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores identifica los instrumentos que pretenden resolver el problema asumido. La estrategia del Programa se desarrolla a partir de una MIR. La evaluación encontró que la MIR se considera insuficiente para identificar con claridad una teoría del cambio y una lógica causal que permita construir una cadena de resultados sobre lo que se espera que debe ocurrir para asegurar los resultados del Programa. El documento normativo, Reglas de Operación, no identifica todos los elementos de la cadena de resultados. El Programa se denomina nominalmente con dos nombres: Apoyo a Adultos Mayores y Apoyo de Pañales a Adultos Mayores.

El Programa no identifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas por su economía, eficiencia y eficacia.

El Programa no cuenta con evidencia para explicar la justificación, teórica o empírica extrapolada a partir de una validez externa de otras experiencias. Se considera infundado, porque no se realizó el análisis que permita concluir que el tipo de apoyos, en forma de

pañales, que entrega el Programa es suficiente, y que, a partir de esta decisión, se demuestre capacidad para resolver o mitigar el problema elegido como prioritario, para este grupo poblacional. Más aún, la documentación provista por el Programa no demuestra que el tipo de apoyo elegido implica economía, eficiencia y eficacia sobre otras alternativas que pueden elegirse para abordar el problema.

El Programa no identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y su conexión entre el incentivo y el resultado buscado.

La evidencia provista por el Programa no permite identificar los principales riesgos de la estrategia elegida. En consecuencia, es difícil implementar un monitoreo eficaz y eficiente. También, los riesgos que implican la selección de beneficiarios no están claramente definidos, y como resultado, se pueden tener desviaciones entre el incentivo (en forma de apoyo) y el resultado esperado por el Programa; principalmente, aquellos que tienen que ver con lo que se considera como nivel de postración o movilidad limitada. El Programa cuenta con un padrón de beneficiarios con los principales datos y la talla del apoyo; sin embargo, no registra las características socioeconómicas de ellos. Si bien esta información se recolecta, no existe un manual o guía del verificador que armonice los criterios de registro con los de elegibilidad, especialmente, los que se refieren a la condición de postración o inmovilidad. Además, existen casos documentados en los cuales el beneficiario fallece a pocos días de la recepción por adelantado del apoyo, por lo que el efecto de este se diluye, y es difícil recuperar el apoyo dado por adelantado.

El Programa estima los recursos necesarios, pero son insuficientes para ejecutar la estrategia.

El Programa identifica su presupuesto global pero no los gastos en los que incurre. Como consecuencia, es difícil determinar si el financiamiento es suficiente para alcanzar las metas del ejercicio fiscal. No es posible identificar espacios de mejora presupuestaria en la eficiencia de los recursos, es decir, si se pueden entregar más apoyos con el mismo presupuesto, o mantener la cantidad de apoyos con menor presupuesto. No obstante, se reconoce que, en este primer ejercicio del Programa, la gerencia sigue aprendiendo. Existen casos documentados en los cuales el beneficiario fallece a pocos días de la recepción por adelantado del apoyo, y es difícil para el Programa recuperar el apoyo dado por adelantado.

El Programa prevé algunos indicadores para medir resultados que permitan evaluar.

La evidencia provista por el Programa permite identificar algunos indicadores para medir resultados. Sin indicadores, resulta imposible medir y evaluar, en términos de resultados, al Programa. En la gestión, no se prevén indicadores que midan la capacidad y la calidad de la gestión. Como consecuencia, se dificulta identificar si el Programa es eficiente y cuenta con elementos esenciales para que la gestión sea eficaz y económica. En los resultados, se reconoce que solo uno de los indicadores está vinculado con el resultado esperado por el Programa, pero sus elementos que lo construyen no están definidos. Bajo estas condiciones, no se puede concluir si se lograron o no las metas comprometidas.

Recomendaciones

La evaluación permite hacer una retrospectiva sobre el diseño del Programa de Apoyo a Adultos Mayores. Esta evaluación indica que es tiempo de repensar algunos aspectos del diseño del Programa.

- Si bien una de las principales unidades de análisis es la MIR, es más valioso que el diseño del Programa identifique, elabore y adopte su lógica causal, al igual que los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados prioritarios y se comprometa con alimentar los indicadores más adecuados para vigilar el logro de resultados. El nuevo diseño de MIR propuesto (anexo 6) obedece a una lógica de cadena de resultados y supuestos que el Programa puede adoptar para fundamentar la gestión del Programa hacia el resultado, al mismo tiempo que se mitigan los riesgos. Se subraya que la MIR no se convierta en un formalismo, sino que el Programa tome los elementos que considere más pertinentes para su gestión, y asuma explícitamente una lógica causal y una teoría del cambio. En menor medida, decidir un único nombre nominal al Programa, ya sea Apoyo a Adultos Mayores o Apoyo en Pañales a Adultos Mayores.
- Bajo el argumento anterior, se recomienda repensar el tipo de apoyo que entrega el programa en forma de pañales a uno relacionado con la seguridad social (pensión no contributiva); además, considerar que el tamaño del apoyo influye en el efecto del Programa y el cambio en la población atendida. En esta lógica, se recomienda que el Programa fundamente con evidencia teórica y empírica que la entrega de apoyos en pañales, o cualquier otra alternativa que se elija, resuelve o mitiga el problema. Conviene que el Programa determine algún mecanismo para disminuir el riesgo asociado con la probabilidad de fallecimiento del beneficiario y el apoyo entregado por adelantado.
- Se recomienda armonizar el nuevo diseño de lógica causal con el documento normativo.
- Se recomienda desarrollar el manual o instructivo de uso del sistema que conforma el padrón de beneficiarios, y el manual o guía del verificador que recolecta información socioeconómica y aquella relacionada con el nivel de postración o de movilidad limitada.
- Se sugiere sistematizar la información socioeconómica en el padrón de beneficiarios.
- Se recomienda avanzar en la cuantificación de la población potencial y objetivo.
- Se recomienda que el Programa documente aquella información contable-presupuestaria, necesaria y útil, para identificar los medios para ejecutar la estrategia.
- Se sugiere revisar la propuesta de indicadores (anexo 6), que hacen referencia a la cadena de resultados propuesta anteriormente, y sobre la base de objetivos concretos asumidos por el Programa. Se acepta, internacionalmente, que la calidad

y beneficio del servicio es uno de los indicadores más útiles para determinar el resultado de los programas.

Bibliografía

- Behrman, J. y Parker, S. (2013). Is Health of the Aging Improved by Conditional Cash Transfer Programs? Evidence from Mexico. *Demography* 50: 1363. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s13524-013-0199-z>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____ (2014). Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL.
- _____ (2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Ciudad de México: CONEVAL.
- Di Matteo, L. (2003). The income elasticity of health care spending. A comparison of parametric and nonparametric approaches. Lakehead University, Canada: Thunder Bay, Ontario.
- Gertler, P.; Martínez, S.; Premand, P.; Rawlings, L.; y Vermeersch, C. (2011). La evaluación de impacto en la práctica. Washington D.C.: World Bank
- Getzen, T. (2000). Health care is an individual necessity and a national luxury: applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures. Department of Risk. Insurance Healthcare Management. Temple University, Speakman Hall: Philadelphia.
- Gobierno del Estado de Durango (2017). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. México: Durango.
- International Republican Institute (2013). Monitoring and Evaluation: Showing How Democracy and Governance Programs Make a Difference. Washington, DC: International Republican Institute.
- Olajide, D., Alzua, M., Dammert, A., Sotola, O. y Ayodele, T. (2016). Randomized Evaluation of the Unconditional Cash Transfer Scheme for the Elderly in Ekiti State Nigeria. Partership for Economic Policy. Policy Analysis on Growth and Employment. Kenya: Nairobi.
- Overseas Development Institute (2016). Cash transfers: what does evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London: Overseas Development Institute.
- Parker, S. y Wong, R. (1997). Household income and health expenditures in Mexico. *Health Policy*, Volume 40. Issue 3 pp. 237-255.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2017). Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2017. Durango, Dgo., 7 de mayo de 2017. No. 37. Consultado en septiembre de 2017. Disponible en: <http://admon2010-2016.durango.gob.mx/file/89392>

-
- _____ (2017). Convocatoria Correspondiente al Programa de Apoyo de Pañales a Adultos Mayores. Durango, Dgo., 18 de junio de 2017. No. 49 Bis. Consultado en septiembre de 2017. Disponible en: <http://admon2010-2016.durango.gob.mx/file/86443>
- Rubio, G. (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2009). Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. Washington, DC.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación en materia de diseño

Anexos

Programa:

**Asistencia Social -
Apoyo a Adultos Mayores**

Secretaría de Desarrollo Social del Estado
de Durango



Programa Anual de
Evaluación 2017

Anexo 1

Metodología para la cuantificación de las poblaciones Potencial y Objetivo

Población potencial

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores contiene documentación en la que se define la población potencial; no especifica la metodología, aunque hace mención a fuentes de información para su cuantificación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. El numeral 6.2 de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Adultos Mayores contiene la definición:

De acuerdo a la información de CONEVAL 2013, se realiza una proyección al 2017, sobre los adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza, y se tiene una población potencial en el estado de 59,889 personas.

Población objetivo

De acuerdo con el numeral 6.3 de las Reglas de Operación, el Programa Apoyo a Adultos Mayores identifica su población objetivo:

Los adultos mayores en condición de pobreza y postración, de acuerdo al presupuesto aprobado para el 2017.

En consecuencia, la metodología para cuantificar a la población objetivo, de acuerdo con las Reglas de Operación es bajo el supuesto de focalización: condición postración; no obstante, se explica el método de proyección usado para cuantificar la población potencial.

El Programa no cuantifica puntualmente la población objetivo. Se esperaría que la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) sea la fuente para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo. La ENIGH 2016 incluye el identificador de hogares con integrantes de 65 años y más. A partir de ahí, el identificador del hogar y de la persona permiten asociar los ingresos. Luego, es posible determinar los gastos asociados en salud y cuidados personales (que incluye el uso de pañales), además de los percentiles de ingreso del hogar. No obstante, la condición de postración no se puede determinar a partir de la ENIGH, aunque la aproximación que se puede hacer a partir de este producto es importante para cuantificar, en gran medida, a la población objetivo. La condición de inmovilidad del adulto mayor se recolecta a partir del cuestionario de información socioeconómica que recoge un verificador para el proceso de selección de beneficiarios.

Caracterización de población con focalización de postración

Problema	Población de referencia	Población potencial	Población objetivo
Bajos ingresos de hogares en los cuales habita un adulto mayor de 65 años	Hogares en los cuales habita un adulto mayor de 65 años	Adultos mayores de 65 años y más con residencia en el estado de Durango	Adultos mayores de 65 años y más con residencia en el estado de Durango que habiten en hogares en situación de vulnerabilidad por ingresos, que se encuentren en estado de postración y/o que presenten algún estado de discapacidad que limite su movilidad.

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores puede incorporar a futuro una caracterización más puntual de la condición de vulnerabilidad por ingresos; por ejemplo, hogares pertenecientes a los cuatro deciles de menores ingresos, en los cuales habita un adulto mayor de 65 años.

Anexo 2

Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios

El Programa de Apoyo a Adultos Mayores no cuenta con elementos para determinar o describir los procedimientos utilizados para actualizar la base de datos de beneficiarios.

Matriz de Indicadores para Resultados

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir al incremento del bienestar social de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social y pobreza	El índice para una vida mejor de la OCDE	INEGI	El gobierno destina mayor presupuesto para aumentar el número de beneficiarios
Propósito	Las personas mayores de 65 y más años disminuyen gastos causados por su situación de avanzada edad y postración	Pobreza multidimensional	MCS-CONEVAL	Hay una colaboración intersectorial y sinergia de programas que ayudan a incrementar el bienestar social
Componentes	Mayores ingresos	Incremento en el ingreso de los beneficiarios del programa en relación a su ingreso antes del apoyo	Encuesta socioeconómica de SEDESOE	Las personas beneficiadas utilizan sus apoyos para disminuir sus carencias sociales
Actividades	Apoyo asistencial a adultos mayores de 65 y más años en postración	Número de apoyos asistenciales brindados a adultos de 65 y más en condición de pobreza y postración	Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables	Los adultos mayores en condición de pobreza solicitan apoyo al programa

Formato del Anexo 4 "Indicadores"

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Línea base	Metas	Comportamiento del indicador
Fin	Índice para una vida mejor	No especificado por el programa	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Ascendente
Propósito	Pobreza multidimensional	No especificado por el programa	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	Descendente
Componente	Incremento en el ingreso de los beneficiarios del programa en relación a su ingreso antes del apoyo	No especificado por el programa	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Ascendente
Actividad	Número de apoyos asistenciales brindados a adultos de 65 y más en condición de pobreza y postración	No especificado por el programa	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Ascendente

Formato del Anexo 5 "Metas del programa"

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Meta	Unidad de medida	Justificación	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de mejora de la meta
Fin	índice para una vida mejor	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	Incorporar metas de desempeño
Propósito	Pobreza multidimensional	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	Incorporar metas de desempeño
Componente	Incremento en el ingreso de los beneficiarios del programa en relación a su ingreso antes del apoyo	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	Incorporar metas de desempeño
Actividad	Número de apoyos asistenciales brindados a adultos de 65 y más en condición de pobreza y psotración	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	No	No especificado por el programa	Incorporar metas de desempeño

Matriz de Indicadores para Resultados

	Resumen Narrativo	Indicadores	Método de cálculo	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la disminución de la población vulnerable por ingresos mediante el aumento del ingreso de los hogares en los cuales habitan adultos mayores de 65 años y más	Porcentaje de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo	N/A	Informe de pobreza por entidad federativa. BIANUAL. A cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Las agregados macroeconómicos se mantienen estables, existe crecimiento económico y estabilidad de precios
Propósito	Los hogares con adultos mayores de 65 años y más del estado de Durango aumentan sus ingresos	Tasa de variación de ingreso promedio de hogares con adultos mayores de 65 años y más	$((\text{Ingreso promedio de hogares con adultos mayores de 65 años y más en 2016} / \text{Ingreso promedio de hogares con adultos mayores de 65 años y más en 2014}) - 1) \times 100$	Encuesta de los Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). BIANUAL. A cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Los hogares con adultos mayores de 65 años y más utilizan sus ingresos para satisfacer necesidades del hogar
Componentes	C1. Apoyos económicos asistenciales entregados	Porcentaje de la población que recibió apoyos respecto de la población objetivo	$(\text{Número de hogares con adultos mayores de 65 años y más que recibieron apoyo} / \text{Número de hogares con adultos mayores de 65 años y más vulnerables por ingreso}) \times 100$	Base de datos de registro de recibo de apoyos. Semestral. A cargo de la Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables. Encuesta de los Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). BIANUAL. A cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Los hogares con adultos mayores de 65 años y más liberan ingresos disponibles para atender otros gastos
Actividad	A5C1. Seguimiento a supervivencia mensual	Porcentaje adultos mayores de 65 años y más que acreditan su supervivencia	$(\text{Número de adultos mayores de 65 años y más que acreditan su supervivencia en el periodo} / \text{Número de adultos mayores de 65 años y más beneficiados en el periodo}) \times 100$	Base de datos de supervivencia de beneficiarios. Mensual. A cargo de la Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables	Los beneficiarios manifiestan el interés de continuar en el programa por medio de la supervivencia
	A4C1. Procesamiento de entrega de apoyos a beneficiarios	Porcentaje de adultos mayores de 65 años y más beneficiados que recogieron el apoyo en el último periodo	$(\text{Número de adultos mayores de 65 años y más beneficiadas que recogieron el apoyo en tiempo} / \text{Número de adultos mayores de 65 años y más beneficiados programados a cita para recibir apoyo}) \times 100$	Base de datos de registro de recibo de apoyos. Mensual. A cargo de la Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables	Los beneficiarios recogen su apoyo en la fecha citada
	A3C1. Selección de beneficiarios por el Comité Interno de Asistencia Social	Porcentaje de expedientes que están completos y cumplen con requisitos	$(\text{Número de expedientes que cumplen con todos los requisitos de elegibilidad} / \text{Número de expedientes recibidos}) \times 100$	Base de datos de beneficiarios. Mensual. A cargo de la Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables	Los interesados cumplen con su papelería, su situación socioeconómica y de salud los hace elegibles al programa
	A2C1. Recolección de información socioeconómica de interesados	Porcentaje de visitas domiciliarias reprogramadas	$(\text{Número de visitas domiciliarias reprogramadas} / \text{Número de visitas domiciliarias programadas}) \times 100$	Calendario de visitas programadas. Mensual. A cargo de la Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables	Los interesados proporcionan información socioeconómica de su hogar y el estado de salud del adulto mayor
	A1C1. Recepción de interesados	Porcentaje de interesados que cumplen con papelería y documentación	$(\text{Número de carpetas que cumplen con papelería y documentación} / \text{Número de carpetas recibidas}) \times 100$	Base de datos de checklist de documentación. Mensual. A cargo de la Dirección de Atención y Desarrollo de Pueblos Indígenas y Grupos Vulnerables	Los interesados incorporan su papelería y documentación completa en los términos de la convocatoria

Capítulos de gasto	Partida		Concepto de gasto	Total
1000: Servicios personales	1100	Remuneraciones al personal de carácter permanente		ND
	1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio		ND
	1300	...		
	1400	...		
	1500	...		
	1600	...		
	...	...		
	Subtotal de capítulo 1000			ND
2000: Materiales y suministros	2100	Materiales de administración, emisión de documentos		ND
	2200	Alimentos y utensilios		ND
	2300	...		
	2400	...		
	2500	...		
	2600	...		
	...	...		
	Subtotal de capítulo 2000			ND
3000: Servicios generales	3100	Servicios básicos		ND
	3200	Servicios de arrendamiento		ND
	3300	...		
	3400	...		
	3500	...		
	3600	...		
	...	...		
	Subtotal de capítulo 3000			ND
4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	4100	Transferencias internas y asignaciones al sector público		ND
	4200	Transferencias al resto del sector público		ND
	4300	...		
	4400	...		
	4500	...		
	4600	...		
	...	...		
	Subtotal de capítulo 4000			ND
5000: Bienes muebles e inmuebles	5100	Mobiliario y equipo de administración		
	5200	Mobiliario y equipo educacional y recreativo		
	5300	...		
	5400	...		
	5500	...		
	5600	...		
	...	...		
	Subtotal de capítulo 5000			ND
6000: Obras públicas	6100	Transferencias internas y asignaciones al sector público		ND
	6200	Transferencias al resto del sector público		ND
	...	...		
	Subtotal de capítulo 6000			ND
Total				\$ 5,200,000.00
Metodología y criterios para clasificar cada concepto de gasto				
Gastos de operación	\$156,000.00			
Gastos en mantenimiento	ND			
Gastos en capital	ND			
Gastos unitarios	ND			

Formato del Anexo 8 "Complementariedad y coincidencias entre programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno"

Nombre del programa	Modalidad y clave	Dependencia/Entidad	Propósito	Población objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura geográfica	Fuentes de información	¿Coincide con el programa evaluado?	Justificación
Programa de Protección al Adulto Mayor	U	Desarrollo Integral de la Familia	Los adultos mayores de 60 años en situación de abandono, descuido o con falta de atención adquieren protección integral	Adultos mayores de 60 años y más	Asistencial, Escuela de la Tercera Edad y asistencia jurídica	Cobertura estatal	Anexo C de Ley de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017	Sí	Complementa y sugiere coincidencias en el tipo de apoyo asistencial en especie y en el Propósito del Programa de Apoyo a Adultos Mayores.
Programa de Disminución de Rezago Educativo	U	Instituto Duranguense de Educación para Adultos	Jóvenes y adultos mayores de 15 años en condición de analfabetismo concluyen su educación básica y reciben su certificado	Personas mayores de 15 años y adultos mayores	Alfabetización, acreditación de educación primaria y secundaria	Cobertura estatal	Anexo C de Ley de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017	No	Se complementa con instrucción para concluir la educación primaria y/o secundaria
Programa de Inclusión Social - PROSPERA	S-072	Secretaría de Desarrollo Social - Gobierno Federal	Los integrantes de los hogares beneficiarios de PROSPERA con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LMBa), así como los de aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), amplían sus capacidades en alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar	Los integrantes de los hogares beneficiarios de PROSPERA con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LMBa), así como los de aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS)	Transferencias condicionadas en apoyos en salud para hogares en los que habitan adultos mayores	Cobertura nacional	Matriz de Indicadores para Resultados. PEI. Programa de Estancias Infantiles. SEDESOL	No	Se complementa con algunos aspectos de PROSPERA en tanto otorga apoyos en salud mediante transferencias condicionadas.
Programa Pensión para Adultos Mayores	S-176	Secretaría de Desarrollo Social - Gobierno Federal	Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, incrementan su bienestar económico y social.	Personas adultas mayores de 65 años en adelante	Protección social con apoyos económicos directos	Cobertura nacional	Matriz de Indicadores para Resultados. PAM. Programa Pensión para Adultos Mayores. SEDESOL	Sí	Se complementa y sugiere algunas coincidencias con el Propósito del Programa de Apoyo a Adultos Mayores en cuanto su problema prioritario es el bajo ingreso de los adultos mayores.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO