

Evaluación de procesos del programa Atención a los Adultos Mayores

INFORME EJECUTIVO DE EVALUACIÓN
Evaluación Externa de Procesos 2016



Título de la Evaluación: Evaluación de procesos del programa Atención a los Adultos Mayores.

Tipo de Evaluación: Evaluación de procesos.

Ejercicio anual evaluado: 2016

Fecha de publicación: Junio 2017

Entidad Evaluadora: Linter Consultores de México, S.C.



Investigadores:

Dr. Carlos Moreno Jaimes, responsable de la evaluación.

Lic. Alejandra Hernández García, evaluadora y coordinadora ejecutiva.

Dra. Ivette Flores Laffont, evaluadora – investigadora.

Dr. Alfonso Hernández Valdez, evaluador – investigador.

María del Mar Morales Burkle, asistente de investigación

Juan Luis Muñoz Velázquez, asistente de investigación

I. Introducción

Las políticas de atención a grupos vulnerables son un área de gran prioridad para la ciudadanía y los gobiernos. Esto se debe a que la obligación del Estado de propiciar la igualdad de oportunidades para todas las personas adquiere una relevancia especial tratándose de los más vulnerables como lo son los adultos mayores, los niños y adolescentes, los grupos indígenas y las personas con discapacidad. En este informe se presentan los resultados de evaluación de un programa social del Gobierno de Jalisco explícitamente orientado a atender adultos mayores de 65 años o más que no reciben ingresos por jubilación o pensión de tipo contributivo, con la finalidad de reducir su vulnerabilidad económica y de carencias sociales, mediante la entrega bimestral de apoyos monetarios directos.

La evaluación del programa Atención a los Adultos Mayores se enfoca en sus procesos durante el ejercicio fiscal 2016. Busca determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos del programa para atender el problema público de la vulnerabilidad económica y carencias sociales que enfrentan los Adultos Mayores de 65 años y más que no reciben una jubilación o pensión contributiva. La evaluación se realizó a través de métodos de investigación cualitativos, incluyendo entrevistas con actores clave, grupos de enfoque con beneficiarios y revisión documental. Además, se llevó a cabo un taller para identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del programa en el que se involucró a diversos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS), tanto aquellos directamente responsables de operar el programa Atención a los Adultos Mayores, como otros que brindan servicios de apoyo al mismo. Dicho taller fue útil para generar y validar algunas recomendaciones para mejorar el desempeño del programa.

II. Síntesis de los resultados de la evaluación

1. La mayoría de **los procesos del programa están estandarizados y los funcionarios conocen ampliamente sus funciones** con respecto a la planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción y distribución de bienes y servicios, y seguimiento y monitoreo de los apoyos que brinda.
2. **Los beneficiarios consideran que el programa funciona bien y valoran mucho la mejoría de su situación económica** a partir del apoyo en efectivo que reciben. **También valoran las jornadas de activación física** que se realizan en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).
3. **El programa no genera información estadística** para determinar en qué municipios o regiones debe tener mayor incidencia.
4. **El programa no cuenta con un árbol de problemas ni con un diagnóstico externo** del problema público que busca atender.
5. **Existe desorganización en la información del Padrón Único de Beneficiarios** que no permite saber con precisión cuántas personas recibieron apoyos del programa durante 2016.
6. **El proceso de selección de beneficiarios es ambiguo**, pues no es claro cuál es el área responsable de tomar decisiones en dicha materia ni con base en qué criterios.
7. Existen **retrasos en el pago bimestral de los apoyos**, los cuales parecen originarse en problemas administrativos y presupuestales que caracterizan a la interacción entre las Secretarías de Desarrollo e Integración Social y la de Planeación, Administración y Finanzas.

III. Recomendaciones

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 1

	Objetivo específico 1. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.	Dimensión interna	
		Fortalezas <ol style="list-style-type: none"> Las Reglas de Operación del programa se publican a tiempo. Existen indicadores fácilmente monitoreables para el seguimiento del programa. 	Debilidades <ol style="list-style-type: none"> No existe un diagnóstico del problema público que el programa busca atender. La información estadística que sirve como medio de verificación de los indicadores de la MIR no es pública. La MIR no incluye actividades de difusión, selección y seguimiento a los beneficiarios y la unidad de edición del indicador se mide en términos porcentuales. No es claro que la selección de beneficiarios se fundamente en información estadística sólida. El interior del estado está menos priorizado con recursos que el AMG. No se cuenta con información estadística pormenorizada del programa y sus beneficiarios. Las Reglas de Operación del programa no definen a la población potencial del programa, aunque sí la cuantifican. Hay desorganización en el Padrón Único de Beneficiarios (la información de los periodos A y B del 2016 es discrepante).
Dimensión externa	Oportunidades No se detectó ninguna.	Recomendaciones <p style="text-align: center;">NA</p>	Recomendaciones <ol style="list-style-type: none"> Elaborar un diagnóstico del problema público que el programa busca atender mediante un tercero externo. Poner a disposición del público la información estadística que sirve como medio de verificación de los indicadores de la MIR. Mejorar el diseño de la MIR incorporando los siguientes elementos: que se incluyan actividades de difusión, selección de beneficiarios y talleres de activación física como parte del seguimiento y modificar la unidad de edición del indicador del componente: en lugar de medirlo en términos porcentuales, hacerlo en función del crecimiento absoluto de beneficiarios entre el periodo anterior y el actual. Clarificar en las reglas de operación cuales son los criterios precisos para determinar quién de la lista de espera se seleccionará como beneficiario (incluir asignación territorial de recursos). Que la focalización de los recursos del programa se haga más explícita en las ROP, a través de algoritmos que ponderen el peso específico de las variables que se tomen en cuenta para tal propósito. <i>Por ejemplo: si dos personas, A y B, comparten diversas variables sociodemográficas (genero, edad, lugar de residencia), pero la primera tiene una carencia social, mientras que la segunda tiene dos, entonces B debe recibir un puntaje más alto que A en la decisión de ingreso al programa.</i> La focalización debe también aplicarse para la asignación de los recursos a nivel territorial. Por ejemplo, si el AMG concentra X% de la población del estado, no por ello debería recibir X% de los recursos del programa. En lugar de hacer la distribución en función de población total, debería hacerse en función de la población vulnerable de adultos mayores de 65 años y más. Establecer en las Reglas de Operación del Programa la definición de su población potencial. Mantener organizados y constantemente actualizados los datos y las cifras del Padrón Único de Beneficiarios.
	Amenazas No se detectó ninguna.	Recomendaciones <p style="text-align: center;">es NA</p>	Recomendaciones <p style="text-align: center;">NA</p>

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 2

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p>Objetivo específico 2. Determinar si el proceso de difusión (así como selección de beneficiarios) del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Se cuenta con el apoyo de los gobiernos municipales para contactar a los solicitantes en la lista de espera. 2. Se tuvo comunicación directa con los solicitantes seleccionados a través de llamadas telefónicas o visitas domiciliarias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La gestión de la lista de espera es ambigua. 2. No existe evidencia suficiente sobre el funcionamiento de las contralorías sociales para el programa.
Dimensión externa	<p>Oportunidades</p> <p>No se detectó ninguna.</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>NA</p>	<p>Recomendaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transparentar la lista de espera, de manera que pueda corroborarse la correcta aplicación de los criterios de su gestión establecidos en las reglas de operación del programa. 2. Promover que la selección de beneficiarios la realice la Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor. 3. Hacer públicas las minutas de las reuniones de las contralorías sociales del programa.
	<p>Amenazas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La excesiva centralización de decisiones estratégicas en instancias externas al programa. 	<p>Recomendaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apegarse al Manual de Procedimientos para la gestión del programa y recurrir a la Dirección General de Programas Sociales para efectos de validación únicamente. 	<p>Recomendaciones</p> <p>NA</p>

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 3

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
Objetivo específico 3. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de bienes y servicios.		No se detectó ninguna.	1. Hay retrasos en la dispersión bimestral de los apoyos, presumiblemente por fallas en la coordinación entre instancias internas y externas.
Dimensión externa	Oportunidades No se detectó ninguna.	Recomendaciones NA	Recomendaciones 1. Apegarse al Manual de Procedimientos del programa para asegurar una buena coordinación entre instancias internas y externas. Específicamente en el proceso general E. Producción y distribución de bienes y servicios, donde se realiza la ministración del apoyo en efectivo a los beneficiarios. 2. Calendarizar la entrega de los apoyos bimestrales.
	Amenazas No se detectó ninguna.	Recomendaciones No se detectó ninguna.	Recomendaciones NA

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 4

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
Objetivo específico 4. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.		1. En el AMG las jornadas de activación física tienen gran aceptación entre los beneficiarios y funcionan adecuadamente.	1. Las jornadas de activación física se realizan únicamente en el AMG. 2. El proceso de "prueba de supervivencia" es complicado para los beneficiarios imposibilitados para moverse.
Dimensión externa	Oportunidades No se detectó ninguna.	Recomendaciones NA	Recomendaciones 1. Realizar jornadas de activación física en el interior del estado. 2. Considerar alianzas estratégicas con instituciones experimentadas en realizar visitas domiciliarias como el IMSS, SEDESOL o RENAPO, o bien, con aquellas que tengan registros sobre los decesos de las personas, como el Registro Civil.
	Amenazas No se detectó ninguna.	Recomendaciones No se detectó ninguna.	Recomendaciones NA

Tabla de Recomendaciones (parte 1)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
1	<p>Que la focalización de los recursos del programa se haga más explícita en las ROP, a través de algoritmos que ponderen el peso específico de las variables que se tomen en cuenta para tal propósito. <i>Por ejemplo: si dos personas, A y B, comparten diversas variables sociodemográficas (genero, edad, lugar de residencia), pero la primera tiene una carencia social, mientras que la segunda tiene dos, entonces B debe recibir un puntaje más alto que A en la decisión de ingreso al programa.</i></p> <p>La focalización debe también aplicarse para la asignación de los recursos a nivel territorial. Por ejemplo, si el AMG concentra X% de la población del estado, no por ello debería recibir X% de los recursos del programa. En lugar de hacer la distribución en función de población total, debería hacerse en función de la población vulnerable de adultos mayores de 65 años y más.</p>	<p>Mejorar la focalización de los recursos del programa, tanto en términos de vulnerabilidad social como a partir de criterios regionales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar algoritmos precisos para determinar el criterio de selección de beneficiarios y establecerlo en las ROP. 2. Generar la información estadística necesaria (o recabar información existente en otras fuentes) para calcular los algoritmos de focalización mencionados en el punto anterior. 3. Revisar que el FPU contenga las variables necesarias para seleccionar a los solicitantes más vulnerables. 4. Determinar cuáles son los municipios con mayor vulnerabilidad e incorporarlo como criterio en las ROP. 	<p><i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Se requiere incorporar en las ROP algoritmos para determinar el criterio de selección de los beneficiarios así como los municipios con mayor vulnerabilidad.</p> <p><i>De naturaleza operativa:</i></p> <p>Generar información estadística y analizar-modificar el FPU.</p>

Tabla de Recomendaciones (parte 2)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
2	Transparentar la lista de espera, de manera que pueda corroborarse la correcta aplicación de los criterios de su gestión establecidos en las reglas de operación del programa.	Crear certidumbre sobre el proceso de selección de beneficiarios en la lista de espera.	Publicar una base de datos que contenga los folios de la lista de espera con los campos del FPU así como el orden consecutivo en el que los solicitantes ingresaron a la lista.	<i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i> Publicación de la lista de espera en la página web del Gobierno de Jalisco.
3	Calendarizar la entrega de los apoyos bimestrales.	Mejorar la puntualidad para la entrega de los apoyos.	Realizar acuerdos administrativos con SEPAF a fin de precisar las fechas bimestrales para las ministraciones de los apoyos.	<i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i> Realización de acuerdo administrativo SEDIS-SEPAF para garantizar la oportuna entrega de los recursos al programa AAM.
4	Mantener organizados y constantemente actualizados los datos y las cifras del Padrón Único de Beneficiarios.	Mejorar la calidad de la información estadística del programa.	Actualizar de manera constante la base de datos del programa y manejar versiones únicas.	<i>De naturaleza operativa:</i> <i>Actualización constante del Padrón Único de Beneficiarios.</i>

Tabla de Recomendaciones (parte 3)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
5	Considerar alianzas estratégicas con instituciones experimentadas en realizar visitas domiciliarias como el IMSS, SEDESOL o RENAPO, o bien, con aquellas que tengan registros sobre los decesos de las personas, como el Registro Civil.	<p>Que la actividad de la "prueba de supervivencia" no requiera movilizar a beneficiarios que no están en condiciones de hacerlo.</p> <p>Que se hagan cruces de bases de datos para hacer eficiente la actividad de la prueba de supervivencia.</p>	Identificar a las instituciones con mayor experiencia en el proceso y establecer convenio con ellas. Pilotear la recomendación en los municipios donde sea factible.	<p><i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Que la SEDIS realice convenios con instituciones experimentadas en realizar visitas domiciliarias o bien, con aquellas que generen información sobre los decesos de las personas.</p>
6	Clarificar en las reglas de operación cuales son los criterios precisos para determinar quién de la lista de espera se seleccionará como beneficiario (incluir asignación territorial de recursos).	Mejorar la rendición de cuentas del programa.	Incorporar en las ROP los criterios para la selección de beneficiarios a partir de información sociodemográfica.	<p><i>De naturaleza administrativa y jurídica:</i></p> <p>Incorporar en las ROP de AAM los criterios para gestionar la lista de espera.</p>

Tabla de Recomendaciones (parte 4)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
7	Elaborar un diagnóstico del problema público que el programa busca atender mediante un tercero externo.	Determinar la pertinencia de la estrategia de intervención del programa.	Contratar la elaboración de un diagnóstico del programa por una entidad externa.	<p><i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Contratar la elaboración de un diagnóstico externo sobre el problema público que el programa busca atender.</p> <p><i>De naturaleza financiera:</i> Asegurar los recursos necesarios para la contratación del diagnóstico.</p>
8	<p>Mejorar el diseño de la MIR incorporando los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se incluyan actividades de difusión, selección de beneficiarios y talleres de activación física como parte del seguimiento. 2. Modificar la unidad de edición del indicador del componente: medirlo en función del crecimiento absoluto de beneficiarios entre el periodo anterior y el actual. 	Mejorar la construcción de la MIR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar las modificaciones a la MIR. 2. Publicar las estadísticas internas del PUB a través de las cuales se calculan los indicadores. 	<p><i>Son actividades de naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Modificar la MIR para incluir diversos aspectos y publicar estadísticas internas del PUB.</p>

Tabla de Recomendaciones (parte 5)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
9	Poner a disposición del público la información estadística que sirve como medio de verificación de los indicadores de la MIR.	Mejorar la lógica horizontal de la MIR del programa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organizar la información de manera que sea fácilmente comprensible para el público. 2. Difundir la información por los medios institucionales. 3. Garantizar la protección de datos personales. 4. Publicar la base de datos del Padrón Único de Beneficiarios de manera fácilmente asequible a la población en general. 	<p><i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Rediseñar la MIR en algunos aspectos y publicar el Padrón Único de Beneficiarios de forma accesible a todos los ciudadanos.</p>
10	Apegarse al Manual de Procedimientos del programa para asegurar una buena coordinación entre instancias internas y externas. Específicamente en el proceso general E. Producción y distribución de bienes y servicios, donde se realiza la ministración del apoyo en efectivo a los beneficiarios.	Mejorar la puntualidad para la entrega de los apoyos.	Distribuir el Manual del Procedimientos del programa entre los funcionarios involucrados.	<p><i>De naturaleza operativa:</i></p> <p>Distribución del Manual de Procedimientos del programa.</p>
11	Promover que la selección de beneficiarios la realice la Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor.	Mejorar la toma de decisiones en la gestión del programa.	Apegarse al Manual de Procedimientos del Programa o bien, realizar los cambios pertinentes en el documento.	<p><i>De naturaleza operativa:</i></p> <p>Realizar actividades con las áreas involucradas con la finalidad de revisar el proceso de selección de beneficiarios.</p>

Tabla de Recomendaciones (parte 6 y final)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
12	Realizar jornadas de activación física en el interior del estado.	Que se involucre a los beneficiarios en actividades de esparcimiento.	Establecer acuerdos con los gobiernos municipales para llevar a cabo actividades recreativas con los beneficiarios.	<i>De naturaleza operativa:</i> Calendarizar jornadas de activación física en el interior del estado en coordinación con los gobiernos municipales.
13	Hacer públicas las minutas de las reuniones de las contralorías sociales del programa.	Mejorar la rendición de cuentas del programa.	Publicar las minutas de las reuniones de las contralorías sociales.	<i>De naturaleza operativa:</i> Publicar en la página de internet del Gobierno de Jalisco las minutas de las reuniones de las contralorías sociales del programa.
14	Establecer en las Reglas de Operación del Programa la definición y el cálculo de su población potencial	Clarificar los tipos de población del programa.	Incorporar en las ROP del programa el cálculo de su población potencial y su definición.	<i>De naturaleza administrativa y jurídica:</i> Definir en las ROP la población potencial de la población objetivo y calcularla.
15	Apegarse al Manual de Procedimientos para la gestión del programa y recurrir a la Dirección General de Programas Sociales para efectos de validación únicamente.	Mejorar la gestión operativa del programa.	Distribuir el Manual del Procedimientos del programa entre los funcionarios involucrados, o bien, realizar las modificaciones pertinentes en el documento.	<i>De naturaleza operativa:</i> Difundir el Manual de Procedimientos del programa.

IV. Conclusiones

Objetivo	Nivel (Nivel promedio por objetivo)	Justificación (Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por objetivo o el nivel total (Máximo 100 caracteres por objetivo))
Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.	3	La planeación del programa tiene una ventana de oportunidad para desarrollar insumos suficientes que permitan la optimización de otros procesos, entre ellos destacan información estadística para la toma de decisiones, un árbol del problemas y un diagnóstico del problema público que atiende el programa. Las actividades, componentes y los actores son adecuados para optimizar los procesos de solicitud de apoyos, de selección de beneficiarios y de seguimiento, monitoreo y apoyo a éstos.
Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.	2.3	El proceso de difusión fue suficiente en términos del número de nuevos beneficiarios que el programa pudo atender en 2016. Sin embargo no es adecuado para fines de transparencia y rendición de cuentas pues el mecanismo de apertura de nuevos espacios en términos territoriales no es público y es poco claro.
Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de bienes y servicios.	4	El proceso de producción y distribución de bienes y servicios es eficiente para la entrega de los monederos electrónicos y el pago bimestral a los beneficiarios, aunque éste último suele retrasarse debido a cuestiones administrativas y presupuestales entre las Secretarías de Desarrollo e Integración Social y Planeación, Administración y Finanzas.
Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.	3.5	La Mir del programa tiene varios aspectos de mejora, como el que se incluyan actividades de difusión, selección de beneficiarios y talleres de activación física como parte del seguimiento, así como que se hagan públicas las estadísticas de SEDIS a partir de las cuales se calculan los indicadores de la MIR. Es importante además considerar que no se genera información estadística que permita caracterizar a detalle a los beneficiarios y tampoco se utiliza el Formato de Padrón Único (FPU) como un medio para evaluar el grado de vulnerabilidad económica y de carencias sociales de los solicitantes, por lo que no es posible verificar que el programa esté atendiendo de manera efectiva a los adultos mayores más vulnerables.
Valoración final	Promedio global	3.2