



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO. UN CASO APLICADO:
PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

MÓNICA SÁNCHEZ NÚÑEZ



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. FELIPE ALBINO GERVACIO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., JUNIO, 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Le dedico este trabajo a la Universidad Nacional Autónoma de México por darme el regalo más grande de mi vida.

A mis padres, por tanto amor, trabajo y apoyo. Gracias a ustedes soy la persona que soy hoy día; muchos de mis logros se los debo a ustedes, incluido éste. Gracias a ustedes sé que puedo cumplir cualquier sueño. No pude tener mejores compañeros en este viaje llamado vida, es un honor ser su hija, los amo con todo mi corazón.

A mi hermano, por ser amigo, confidente, compañero de travesuras y aventuras, esperando ser un ejemplo para tu vida, te amo.

A mis amigos, que han compartido mi camino, apoyándome y confiando en mí, compartiendo su conocimiento, que me abrieron su corazón y me dejaron formar parte de su vida.

A mi abuela, por permitirme darme cuenta del valor de los adultos mayores, la sabiduría que encierran y lo mucho que tienen que ofrecer. Eres magia pura, abuela.

A G R A D E C I M I E N T O S

A mi Universidad por permitirme convertirme en un profesional de lo que tanto me apasionada.

A la Facultad de Economía por abrirme las puertas de sus aulas, regalarme conocimiento, experiencias y permitirme conocer profesores que se convirtieron en una inspiración.

A mis padres por su paciencia, amor y apoyo, por enseñarme que el único límite que existe es mi capacidad de soñar que algo es posible. Sin ellos nada sería posible.

A mi hermano, por confiar en mí e inspirarme todos los días.

A mis amigos, por acompañarme en esta maravillosa etapa de mi vida, por convertirse en una segunda familia, por su ayuda, por compartir alegrías y tristezas.

Al Dr. Felipe por guiar mi investigación, confiar en mí, ser paciente y apoyarme.

A mi abuela, por su fe y bendiciones. Por ser una inspiración en el afán de que algún día los adultos mayores de este país vivan una vejez tan tranquila y afortunada como la suya.

Gracias a ti, como te llames, que de cualquier manera eres el mismo en todas partes.

C O N T E N I D O

INTRODUCCIÓN.....	14
CAPÍTULO I. Marco Teórico Conceptual	18
I.I Alcances de la Regulación y aplicación de la Metodología de Marco Lógico.....	18
Regulación: herramienta de política pública	23
Regulación: evaluación y gestión del desempeño	24
I.II La Metodología de Marco Lógico.....	26
I.III. Etapas de la Metodología de Marco Lógico	28
Definición del problema	29
Análisis del problema	30
Definición de Objetivos	31
Selección de Alternativa.....	32
Elaboración de la MIR.....	34
I.III. Marco Lógico en México.....	36
I.III.I. Marco histórico de su aplicación a programas en México.....	37
CAPITULO II. Semblanza de la Vejez y el Envejecimiento	50
II.I. Distintos acercamientos sobre a concepción de la Vejez y el Envejecimiento en la antigüedad	55
La prehistoria	56
Antiguo Egipto.....	57

Antigua Grecia.....	57
Mundo hebreo.....	58
Antigua Roma.....	58
Lejano oriente.....	59
II.II. Situación general en la que se encuentran los adultos mayores en el siglo XXI.....	61
II.III. Los adultos mayores en el mundo.....	66
II.IV. El Adulto Mayor en México: retos y peripecias.....	73
CAPITULO III. Caso de Estudio: “Pensión Para Adultos Mayores en México”.....	85
III.I Antecedentes.....	88
III.II. Evaluación.....	91
III.II.I Definición del problema.....	94
III.II.II Análisis del problema.....	97
III.II.III Definición de Objetivos.....	99
III.II.IV Selección de Alternativas.....	101
III.II.V Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario.....	105
III.II.VI Elaboración de la MIR.....	108
Capítulo IV. Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en México.....	125
IV.I. ¿Es lo mismo?.....	128
CONCLUSIONES.....	148
RECOMENDACIONES.....	156

BIBLIOGRAFÍA	158
GLOSARIO	164

INDICE. DIAGRAMAS

Diagrama 1. Acciones principales de la metodología	26
Diagrama 2. Etapas de la Metodología de Marco Lógico	28
Diagrama 3. Árbol del Problema	31
Diagrama 4. Matriz de Marco Lógico	36
Diagrama 5. Alineación de los Programas presupuestarios (Pp) con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)	45
Diagrama 6. Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	46
Diagrama 7. Similitudes y diferencias sobre la concepción del adulto mayor en el tiempo y espacio	60
Diagrama 8. Árbol del problema del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM)	98
Diagrama 9. Árbol de Objetivos del programa PAM	99
Diagrama 10. Identificación de Macroprocesos del PAM	103

ÍNDICE. CUADROS

Cuadro 1: Definiciones de población o área de enfoque.....	41
Cuadro 2. Definición de vejez.....	51
Cuadro 3. Paradigmas recientes sobre el envejecimiento en el ámbito internacional	54
Cuadro 4. Porcentaje de adultos mayores con carencias sociales, 2016.....	82
Cuadro 5. Identificación presupuestal del PAM	92
Cuadro 6. Descripción General del programa PAM	92
Cuadro 7. Tipos y Montos de Apoyo del programa PAM	101
Cuadro 8. Estructura Analítica del programa PAM.....	106
Cuadro 9. Indicadores del programa PAM	107
Cuadro 10. Matriz de Indicadores para Resultados del PAM para el ejercicio fiscal 2018.....	110
Cuadro 11. Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la APF ejercicio fiscal 2018	117
Cuadro 12. Identificación presupuestal del programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM)	127
Cuadro 13. Descripción General del programa PBAM	127
Cuadro 14. Tipos y Montos de Apoyo del programa PBAM	131
Cuadro 15. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PBAM para el ejercicio fiscal 2019.	132
Cuadro 16. Avance en los Indicadores del programa PBAM ejercicio fiscal 2019.....	139

ÍNDICE. GRÁFICOS

Gráfico 1. Cantidad de personas de 60 años o más de edad: Países desarrollados y países en desarrollo, 1950-2050.....	62
Gráfico 2. Pirámide de la población mundial, 2000-2050.	69
Gráfico 3. Porcentaje de la población mundial de 60 años y más respecto a la población total, 1950-2050.....	70
Gráfico 4. Edad promedio según la región, 1950-2050	71
Gráfico 5. Población mundial de 60 años y más según región, 1950-2050.	72
Gráfica 6. Adultos mayores por decenios de edad 2015 (millones de personas).....	74
Gráfica 7. Proyecciones del número de adultos mayores 2020-2050 (millones de personas)	75
Gráfico 8. Proyecciones de la esperanza de vida al nacer 1980-2050 (años de edad)	76
Gráfica 9. Evolución del Índice de Envejecimiento 1990-2015 (personas adultas mayores por cada 100 niños y jóvenes)	77
Gráfica 10. Principales problemas de los adultos mayores en México 2017 (porcentaje de respuestas)	79
Gráfica 11. Evolución mensual del valor de la Línea de la Pobreza por Ingresos (canasta alimentaria más no alimentaria) enero 1992-septiembre 2020	81
Gráfica 12. Evolución del presupuesto modificado del programa PAM 2013-2018 (millones de pesos).....	121

INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población constituye un triunfo para el desarrollo y la modernidad. Sin embargo, trae consigo una serie de desafíos económicos, sociales y culturales para los individuos, las familias y la comunidad mundial.

Los problemas a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, fácilmente los podrían colocar en una condición de pobreza, por ello, son considerados por el Estado como un grupo vulnerable, que requiere de atención e intervención gubernamental.

Una de las medidas adoptadas para la atención de los adultos mayores son los programas de transferencias monetarias que, al igual que ocurre con otros grupos poblacionales, proporcionan un apoyo económico a cambio de mejoras del usuario en educación, empleo o salud.

Una revisión al desempeño, resultados e impacto del programa social Pensión para Adultos Mayores ha sido el principal interés de esta tesis. Las evaluaciones a los programas sociales no son un tema nuevo, sin embargo las metodologías utilizadas, han ido evolucionando con el tiempo.

No obstante la evaluación, en la época contemporánea los programas sociales dirigidos a la población mexicana de escasos recursos no presentan avances en la atención de las necesidades que dieron origen a su creación, porque presentan problemas de diseño, ya que están fragmentados y dispersos, por lo tanto carentes de continuidad para la población y el estado.

En este sentido, no establecen claridad sobre los servicios provistos para los beneficiarios, puesto que los objetivos no son precisos y en su mayoría poco medibles y monitoreables, es decir, que auxilien cuando menos a reforzarlos.

Por tanto, el problema al que se enfrenta el programa social Pensión para Adultos Mayores es que se vuelve una política intergubernamental sin corresponsabilidad.

La importancia de la evaluación a los programas sociales radica en que con ello se pueden mejorar, con miras a formar parte importante de la política pública del país, y no sólo limitarse a la creación sin justificación y/o argumentación con fines electorales.

Para ello, por mandato de ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de enero de 2004, la Ley General de Desarrollo Social donde se establece, en el Título Quinto de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la obligatoriedad de realizar evaluaciones anuales de los programas sociales. Así, los resultados permiten tomar decisiones en materia de política pública, decidir si los programas de deben reestructurar, eliminar, modificarse. Y así, lograr cumplir con su objetivo primordial.

Debido a las ineficiencias del Estado, los programas sociales cada día se vuelven más relevantes en la vida de las familias mexicanas. Éste, los utiliza como un instrumento para atender las necesidades de grupos de la sociedad vulnerables, como lo son los adultos mayores.

La presente tesis tiene como objetivo general evaluar cualitativamente el programa social Pensión para Adultos Mayores, utilizando la Metodología de Marco Lógico implementada para valorar los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal de México.

Se buscará alcanzar los siguientes objetivos particulares: a) examinar el marco teórico que sustenta las intervenciones del Estado por medio de los programas sociales; b) ofrecer una conceptualización sobre la vejez y el envejecimiento; c) conocer los resultados de los indicadores y así evaluar la gestión, el desempeño y el impacto del programa Pensión para Adultos Mayores; d) llevar a cabo una comparación sobre el programa en cuestión y el de Pensión para el Bienestar

de los Adultos Mayores, finalmente e) formular algunas recomendaciones para mejorar el programa y que pudieran repercutir en la política pública en materia de vejez en México.

La hipótesis a la que se pretende dar respuesta es que “el programa social Pensión para Adultos Mayores instituido por el estado mexicano en la República Mexicana, durante 2007-2018, presenta cobertura insuficiente; incumplimiento del objetivo central del programa; carece de una propuesta de atención que explique el diseño del programa y justifique el monto y los servicios otorgado al beneficiario; existe poco monitoreo del impacto en los beneficiarios, así como la nula medición de la percepción de la satisfacción de los distintos tipos de apoyos otorgados por el programa”.

La presente tesis se divide en tres capítulos, en el primero de ellos con la finalidad de sustentar y conceptualizar la investigación, se aborda el marco teórico destacando el papel de la regulación y con ello el origen de la Metodología de Marco Lógico en México, así como su aplicación a los programas presupuestarios y el marco normativo que regula su implementación.

El segundo capítulo aborda la conceptualización de la vejez y el envejecimiento, un diagnóstico sobre la situación de los adultos mayores en la actualidad, como parte nodal de la necesidad de este sector de la población de recibir intervención gubernamental, mediante los programas sociales.

El tercer capítulo presenta la información general sobre el quehacer del programa Pensión para Adultos Mayores y la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, para medir el desempeño, gestión, cumplimiento de metas e impacto del programa, concluyendo así, si el programa cumple o no, son su finalidad.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta a manera de contraste, una breve evaluación de los indicadores del programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, con la finalidad de

saber si las deficiencias, fortalezas y áreas de oportunidad del programa anterior, fueron llevados al nuevo sexenio o si se realizó una reestructuración del programa y opera óptimamente.

Además, se establecen las conclusiones generales y una serie de recomendaciones para lograr revertir las fallas halladas en el programa de estudio.

CAPITULO I

Marco Teórico Conceptual

El capítulo inicia con las definiciones de diferentes agentes que son importantes para poder sustentar y conceptualizar la evaluación de las políticas públicas y la metodología sobre la que se basa el análisis de esta tesis, tales como: el estado, gobierno, administración pública y el sistema económico.

Se aborda el marco teórico destacando el papel de la regulación en la gestión pública y la figura del Estado como la entidad reguladora; la regulación como un factor que facilita la construcción de políticas públicas y a su vez el papel que juega en la evaluación y la gestión del desempeño de las entidades y los programas presupuestarios.

La parte sustancial de análisis de este capítulo se basa en la conceptualización de la metodología de marco lógico, el diseño, ejecución y su implementación en la evaluación de programas presupuestarios.

Para finalizar, se presenta el origen de esta metodología en México y su aplicación en los programas presupuestarios y el marco normativo que regula su implementación.

I.I Alcances de la Regulación y aplicación de la Metodología de Marco Lógico

Dentro del proceso de análisis de las políticas públicas es necesario tener como marco de referencia el estudio de la administración pública como ente generador e implementador de la política, para ello es preciso hacer una distinción inicial de los agentes que participan en el procedimiento, ya

que los actores esenciales que forman parte de su estudio son reconocidos como el Estado, el Gobierno y la misma Administración Pública Federal (APF).

El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y obligaciones; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a los habitantes que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anti-conflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer prevalecer el interés particular, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social.¹

Además, el Estado cuenta con una división de poderes o funciones que le permite tener cierta organización para cada una de sus responsabilidades naturales; como lo es la función legislativa, ejecutiva y judicial. Jiménez Castro (1974) describe cada una de ellas de la siguiente manera:

- La función legislativa tiene como propósito fundamental, la formulación de las normas generales que estructuran al Estado y la reglamentación de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.
- En la función ejecutiva, tiene naturaleza administrativa y asume como propósito cumplir lo que se ha determinado en la ley, para promover el bienestar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La soberanía o poder supremo del Estado se manifiesta operativamente a través de esa función ejecutiva.

¹ Jiménez Castro, Wilburg. (1971). Administración pública para el desarrollo integral. México: FCE. Pág. 419.

- La función judicial, es la que realiza el tutelaje del ordenamiento jurídico a través de la aplicación de normas precisas a casos particulares. A través de ella, es que se obtiene el control de la constitucionalidad de las leyes.

Por otro lado, un agente importante, en el estudio es el gobierno, se le concibe como la representación del poder público materializada en su poder de cohesión y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales².

La definición de gobierno y Estado, pueden generar confusión al momento de utilizarlos al igual que otros agentes, pero una de las cosas que los distingue es que el gobierno es transitorio pues conforme a las personas que están en el poder es la ideología del gobierno, en cambio el Estado trasciende y sigue siendo el mismo a pesar de las personas que están en el poder.

La APF está ligada a las políticas públicas, pues sirven como un instrumento de acción por parte del Estado para lograr sus objetivos. Los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas son parte fundamental de las obligaciones de la APF.

Como resultado de la relación de los agentes antes mencionado el Estado, el gobierno y la APF, se da lugar a la conceptualización del sector público, se identifica como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones, rebasando el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas³.

Ayala Espino (2001) menciona que el papel del sector público en el desarrollo económico, tiene gran importancia debido a que:

² Ayala Espino José. (2001). Economía del Sector Público México. México: UNAM, Facultad de Economía. Pág. 815.

³ Opp. Cit, Pág. 816.

- Ha contribuido a mejorar la asignación de recursos en la economía y a favorecer un mejor empleo de los mismos porque ha corregido fallas e ineficiencia de los mercados.
- Ha mejorado la distribución del ingreso y la riqueza a través de la política social.
- Ha creado confianza y certidumbre a través del mantenimiento y vigilancia del sistema legal y regulatorio de la economía.

Además, el sector público tiene un gran peso en la vida de una nación, al formar parte del sistema económico en el que también se encuentran inmerso el sector privado que está conformado por toda la iniciativa privada y en función de estos dos sectores la sociedad en general resulta ser el motor que mueve a todo el sistema.

Para presentar una definición de políticas públicas se fragmentará su significado conforme al diccionario de la Real Academia Española: se distinguirá el término *público* como perteneciente o relativo a todo el pueblo, el término de *política* el conjunto de orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

En la actualidad, el fenómeno de la regulación ha jugado un papel cada vez más importante en la planeación del sector público, no sólo como un instrumento para el desarrollo, sino también como una novedosa forma de control estratégico.

Las recientes transformaciones en el sector público, conducen a lo que se ha conocido como el Estado regulador (Culebro 2013), en el cual se transita de un Estado de carácter intervencionista hacia uno enfocado principalmente en la regulación, no sólo atendiendo las fallas de mercado (Coiman, 2003) y temas como la competencia económica, la defensa de los consumidores y la eficiencia económica, sino también en generar nuevos mecanismos de regulación y control, mediante el establecimiento de organismos independientes.

La aparición del llamado Estado regulador puede ser vista como el resultado de diversos procesos de modernización administrativa, en los que, además de la creación de mercados y cuasi-mercados, ha existido un esfuerzo por descentralizar los servicios, el establecimiento de nuevas formas de trabajo mediante la medición del desempeño, indicadores con base en resultados, contratación de agentes privados para servicios públicos, y la instauración de nuevos marcos institucionales para regular la competencia (Greeve, 2008).

En México, un Estado regulador se caracteriza, entre otros elementos, por la delegación de decisiones a organismos independientes, así como por la independencia de este tipo de agencias. Las reformas que surgieron en México a partir de 1990, se caracterizaron por la creación de nuevas agencias reguladoras, a fin de alcanzar el nuevo paradigma de la gobernanza económica. Estos nuevos acuerdos suponían fomentar la eficacia y la eficiencia de la acción pública en el largo plazo.

Si bien la regulación es un término multidimensional y puede ser analizada desde distintas disciplinas y enfoques, existen al menos tres tipos, la regulación económica, social y política.

- La primera de ellas está relacionada principalmente con el funcionamiento de los mercados y trata asuntos de competencia económica, ya sea prohibiendo los monopolios o ciertas prácticas de comercio, o bien, regulando el comportamiento de los actores económicos en determinado sector.
- La segunda, se enfoca en asuntos de seguridad social, salud, ambiente y cualquier otra área que represente algún riesgo para los individuos o la sociedad, es decir, se trata de reducir los niveles de riesgo, por ejemplo, con la existencia de organismos que regulan los alimentos y las medicinas.
- La tercera, adopta una perspectiva distinta y está orientada a regular asuntos relativos a la democracia o rendición de cuentas, su expresión más clara está en los organismos de

acceso a la información, o bien en las agencias anticorrupción de la esfera pública (Freiberg, 2010).

Regulación: herramienta de política pública

Uno de los elementos más importantes para comprender la regulación desde una perspectiva interdisciplinaria y multidimensional, es el papel que juega el Estado en construir y diseñar políticas públicas adecuadas. No sólo a través de la creación de un marco institucional adecuado para los actores y organismos reguladores, sino también en el diseño de reglas dirigidas a lograr una mayor gobernabilidad y eficiencia en el sector público (Culebro Moreno, Jorge E.; Barragán Fernández, Omar, 2014: 37).

De esta manera, existe otro tipo de regulación que se convierte también en un elemento fundamental para la gobernabilidad, es decir, en una herramienta de política pública mediante la cual es factible diseñar, implementar y evaluar alguna política o programa en particular (Culebro Moreno, Jorge E.; Barragán Fernández, Omar, 2014: 37).

Para que este tipo de regulación funcione es indispensable que exista una estrecha relación entre la causalidad, la instrumentación y la evaluación del programa o política junto con el problema que se pretenda resolver. En otras palabras, se busca dar solución a preguntas como: ¿cuál es el problema?, ¿quiénes son los afectados? y si ¿se necesita o no una intervención del gobierno en forma de regulación?

Sin embargo, esta forma de regulación enfrenta una serie de problemas, entre los que destacan la naturaleza de las organizaciones gubernamentales, en la medida en que éstas poseen objetivos y metas poco claras y, en ocasiones, contradictorias, así como problemas de información

imperfecta, altos costos de la regulación y la existencia de varios métodos para resolver un mismo problema.

Además, en el ámbito de la regulación, las herramientas de política pública dependen, en gran medida, del contexto institucional y la naturaleza del problema (Freiberg, 2010).

Regulación: evaluación y gestión del desempeño

La regulación como una herramienta de gobierno puede adoptar diversas formas: económica, transaccional, estructural, jurídica e informacional, esta última está relacionada con la medición de desempeño en forma de indicadores, o bien, ejercicios de planeación.

Cabe mencionar que este instrumento regulador no es algo nuevo, sino que se ha desarrollado a la par de los procesos de la reforma administrativa de la década de los 80. Este tipo de regulación tiene el propósito de alcanzar un equilibrio en dos dimensiones fundamentales para el mejor desempeño del sector público, y la segunda se relaciona con la posible tensión entre la necesidad de una mayor flexibilidad e innovación, para promover la rendición de cuentas y transparencia en cualquier organismo del Estado (Coglianese y Lazer, 2003).

De acuerdo con las propuestas derivadas de los procesos de modernización administrativa y la Nueva Gestión Pública, la regulación basada en el desempeño se aleja de los mecanismos de control y busca dar un mayor margen de maniobra y flexibilidad a las Instituciones; de esta manera se establece una forma distinta de rendición de cuentas, cuya preocupación se encuentra más orientada al logro de metas y objetivos, que al apego a la norma legal.

Por otra parte, la regulación basada en la gestión se enfoca principalmente en diseñar los instrumentos apropiados para que las organizaciones participen de forma eficaz en los procesos de

planeación con el propósito de cumplir con los objetivos y metas que se les han asignado, y para lo cual es necesario un determinado nivel de flexibilidad (Coglianese y Lazer, 2003).

Se parte de la premisa de que este tipo de regulación es capaz de intervenir en cualquier etapa de los procesos de la organización, desde la planeación hasta la implementación, y en los resultados o productos. En este sentido, se interviene principalmente en las etapas de planeación, obligando a las organizaciones a mejorar sus instrumentos de gestión al interior para alcanzar los objetivos, y se espera que las organizaciones realicen los planes que cumplan con los criterios generales necesarios para lograr las metas (Coglianese y Lazer, 2003).

De esta manera han surgido nuevas formas de regulación, acompañadas de novedosos instrumentos. Algunos de estos nuevos mecanismos van desde la implementación de un sistema de indicadores por resultados, hasta el diseño de procesos, certificaciones y convenios de desempeño.

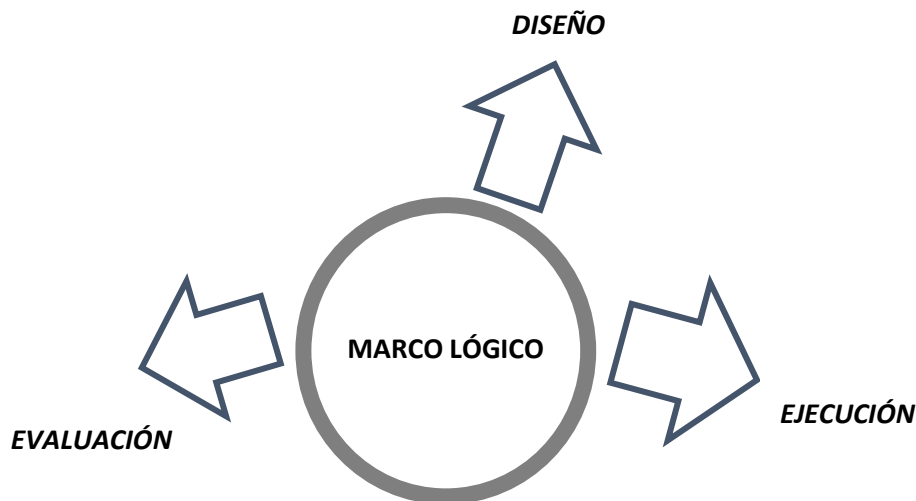
Uno de estos mecanismos es la denominada Metodología del Marco Lógico (MML), concebida como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos, pero que al mismo tiempo se convierte en un mecanismo con tres propósitos principales para influir en el comportamiento de los agentes: alcanzar la coordinación entre diversas unidades administrativas y mejorar la colaboración, es decir, al tiempo que permite sistematizar la información del programa y/o sintetizar la información más importante mediante la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se convierte en un instrumento que, en última instancia, regula y, en cierto grado, controla las actividades de una organización para el logro de sus objetivos.

I.II La Metodología de Marco Lógico

Los fundamentos teórico-conceptuales de la MML, pueden rastrearse a principios de la década de 1950, con la formulación de la llamada Teoría General de Sistemas⁴; particularmente de la Teoría de la Motivación toma el concepto de que no todas las personas tienen igual conducta, sino que existen diferencias de comportamiento entre ellas, basadas en las distintas motivaciones presentadas en un momento determinado. Lo que origina el comportamiento de una persona, es la búsqueda de satisfacer una necesidad básica insuficientemente atendida⁵.

La MML, es un instrumento para la planificación de proyectos orientado a objetivos. El método también puede usarse para creación, análisis, seguimiento y evaluación de proyectos. Asimismo, es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos.

Diagrama 1. Acciones principales de la Metodología de Marco Lógico (MML)



Fuente: Elaboración propia

⁴ Se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad y, al mismo tiempo, como una orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo transdisciplinarias.

⁵ Culebro Moreno, J., & Barragán Fernández, O. (2014). La Metodología del Marco Lógico en la administración pública federal. Nuevas formas de regulación para el control estratégico. *Espacios Públicos*, 17, pág. 39-40.

Su uso permite:

- Presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad;
- Identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos;
- Evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Las principales ventajas de la MML son:

1. Propicia una expresión clara y sencilla de la lógica interna de los programas, proyectos y de los resultados esperados con su ejercicio, y con ello, el destino del gasto público asignado a dichos programas y proyectos.
2. Propicia que los involucrados en la ejecución del programa trabajen de manera coordinada para establecer los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa.
3. Facilita la alineación de los objetivos de los programas o proyectos entre sí, y con la planeación nacional.
4. Estandariza el diseño y sistematización de los programas presupuestarios (Pp), por ejemplo, una terminología homogénea que facilita la comunicación.
5. Genera información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del Pp, así como para la rendición de cuentas.
6. Proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa o proyecto: Matriz Indicadores para Resultados (MIR).

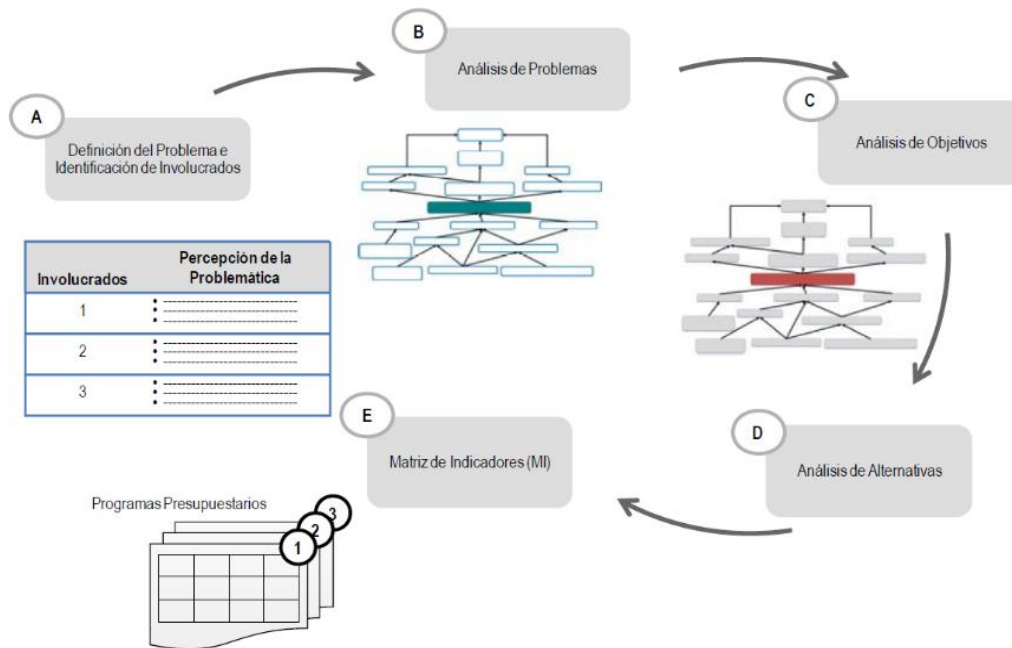
Los principales usos de la MML se muestran a continuación:

1. Apoya la toma de decisiones sobre los programas y la asignación de recursos.
2. Propicia la planeación participativa, y estimula el logro de acuerdos y su instrumentación.
3. Apoya al monitoreo/seguimiento y la evaluación.

I.II.I. Etapas de la Metodología de Marco Lógico

Para la adecuada aplicación de la MML, desde la creación de un programa hasta la medición de sus resultados, deben seguirse las siguientes etapas:

Diagrama 2. Etapas de la MML



Fuente: Sistema de Evaluación de Desempeño, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores*. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

Además, para cada etapa se deberán responder a las preguntas:

- *¿Cuál es su objetivo?*
- *¿En qué consiste?*
- *¿Para qué se utiliza?*
- *Preguntas Clave* para cada etapa.

Definición del problema

¿Cuál es su objetivo?

Establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental

- Establecer
 - La necesidad a satisfacer;
 - El problema principal a solventar;
 - El problema potencial;
 - La oportunidad por aprovechar;
 - La amenaza por superar
- Establecer, también, cuál es la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace.

¿En qué consiste?

En identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados; este estudio debe incluir el análisis de los involucrados en el problema y debe partir de un diagnóstico de la problemática identificada.

¿Para qué se utiliza?

Para orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque, o bien que representen oportunidades de bienestar y progreso.

Preguntas Clave

¿Qué problema es el que originó el programa que se está desarrollando?; ¿qué demanda social u oportunidad de desarrollo tiene mayor prioridad de atención?; ¿cuál es la población o área de enfoque que lo enfrenta?; ¿cuál es la situación que da origen a las demandas u oportunidades? y ¿cómo puedo beneficiar a una mayor cantidad de personas o a un área de enfoque prioritaria?

Análisis del problema

¿Cuál es su objetivo?

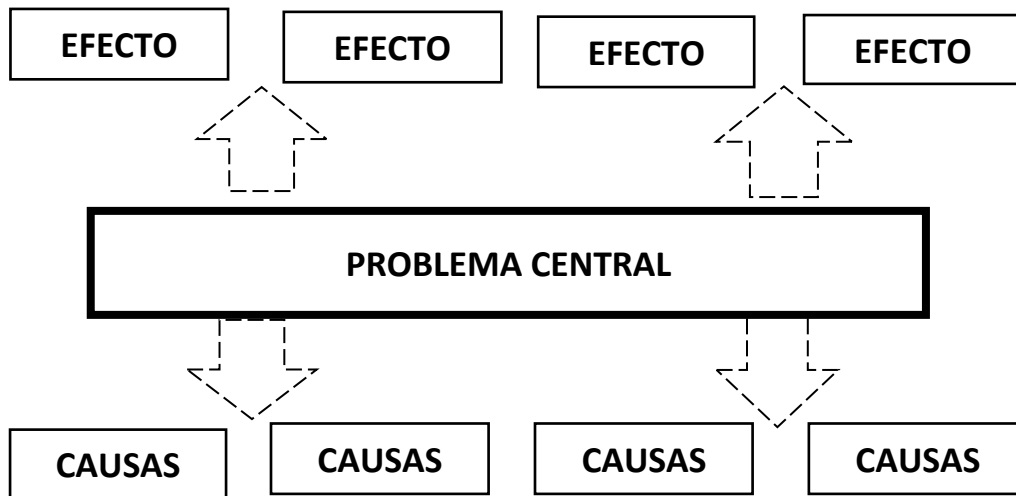
Analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos, y tendencias de cambio.

¿En qué consiste?

La MML recoge lo propuesto por la Escuela Conductual –fijar resultados y dejar actuar–, y lo combina con otro aporte de la visión sistémica: el desglose analítico de objetivos. Este desglose analítico es un modelo sistémico de las cadenas de causa-efecto que explican la dinámica de una transformación. Su forma más conocida es el llamado *Árbol de Problemas*, que se ocupa ampliamente en esta metodología.

El análisis del problema consiste en el ordenamiento de las causas y los efectos detectados en un esquema tipo “árbol”, donde el problema definido es el punto de partida, el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa. Deben relacionarse entre sí estableciendo causas directas e indirectas. Se expresan en sentido negativo. El análisis del problema se realiza con base en los hallazgos de un diagnóstico previo, que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus orígenes y consecuencias (causas que justifiquen un programa o proyecto).

Diagrama 3. Árbol del Problema



Fuente: Elaboración propia

El desglose explica el problema con base en las relaciones causa-efecto, lo cual permite pasar al desglose analítico de la solución, en la misma forma de relaciones causa-efecto, pero ahora desencadenadas por la intervención de un programa o proyecto sobre los factores directos de la solución escogida para la situación-problema.

¿Para qué se utiliza?

Para conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo (establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan).

Preguntas clave

¿Qué causa el problema?; ¿cuál es la naturaleza de las causas?; ¿cuál es la relación entre las diversas causas? y ¿qué efectos tiene el problema?

Definición de Objetivos

¿Cuál es su objetivo?

Definir la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema.

¿En qué consiste?

- En la traducción de causas-efectos en medios-fines.
- El análisis del problema se convierte en la definición de objetivos.
- El problema o los problemas enunciados como situaciones negativas se convierten en condiciones positivas de futuro o estados alcanzados.

¿Para qué se utiliza?

Para identificar medios de solución a la problemática detectada.

- Para identificar los impactos que se alcanzarán de lograrse el objetivo central.
- Para fortalecer la vinculación entre los medios y fines.
- Para ordenar la secuencia de esta vinculación, lo que permitirá estructurar la intervención gubernamental.

Preguntas clave

¿Los escenarios positivos de futuro o estados alcanzados solventan completamente la situación que se pretende transformar? y ¿los medios garantizan alcanzar la solución del objetivo central?

Selección de Alternativa

¿Cuál es su objetivo?

Determinar las medidas que constituirán la intervención gubernamental.

¿En qué consiste?

- En analizar y valorar cuidadosamente las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados.
- Seleccionar, dentro del árbol de objetivos, las opciones de medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente su factibilidad técnica y presupuestaria.

- Corresponde a la última fase de la identificación de la solución del problema planteado.

¿Para qué se utiliza?

Para determinar las actividades y medios que integran la estructura del programa.

Preguntas clave

¿Qué medios-fines tienen un vínculo directo con el resultado esperado?; ¿qué medios pueden alcanzarse con la intervención gubernamental, en qué plazo y a qué costo?; ¿cuáles serían los bienes y servicios que la intervención gubernamental debe producir para alcanzar su objetivo?, ¿qué acciones deben realizarse para generarlos? y ¿el marco normativo aplicable permite la ejecución de la alternativa seleccionada?

Definición de la Estructura Analítica del Pp

¿Cuál es su objetivo?

Asegurar la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

- En analizar y relacionar la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificada (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.
- Para ello se compara la cadena de medios-objetivos-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde.

¿Para qué se utiliza?

- Para perfilar los niveles del resumen narrativo de la MIR.

- Para definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.
- Para construir los indicadores.

Preguntas clave

¿El objetivo identificado equivale a la solución del problema que origina la acción pública? y ¿los medios identificados son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo?

Elaboración de la MIR

El último elemento que toma la MML es de tipo más metodológico que conceptual, y es la creación de un instrumento de gestión muy compacto y que caracteriza al método.

¿Cuál es su objetivo?

- Sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.
- Establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.
- Definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

Esta matriz cruza cuatro niveles de objetivos con cuatro ámbitos asociados a la gestión, para presentar en forma muy sintética la esencia de la transformación que se espera lograr con el programa o proyecto, más los elementos del ambiente de confianza y credibilidad que debe generar la gestión.

La matriz, de cuatro filas por cuatro columnas, sintetiza la información clave para llevar adelante un programa o un proyecto. Sus cuatro niveles de objetivos se entienden mejor al colocarlos en el

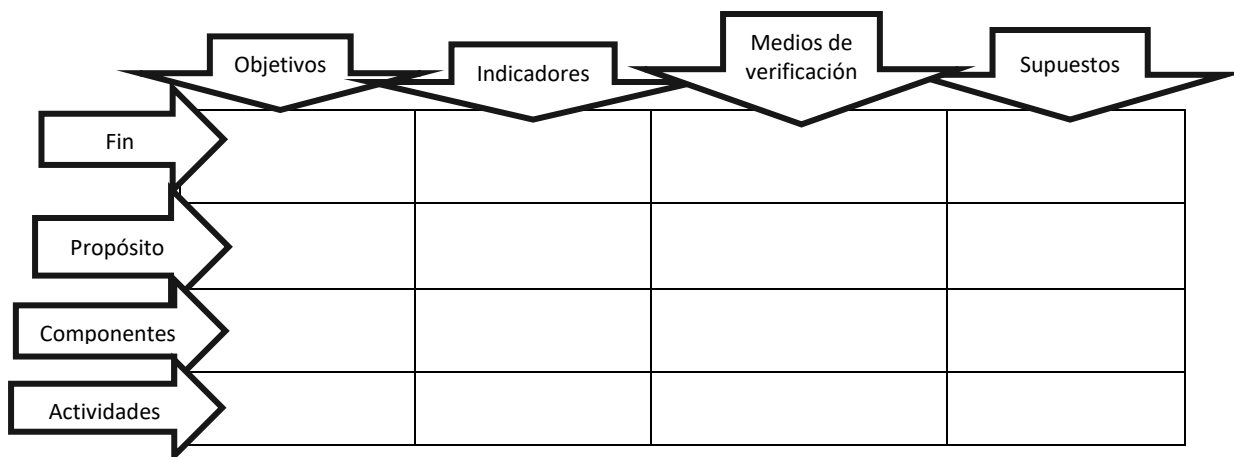
contexto habitual en que se utiliza, y que es el enfoque llamado de “resolución de problemas”. Así las cuatro filas de objetivos son:

- **Fin:** El objetivo al cual aporta la resolución del problema.
- **Propósito:** La situación del “problema resuelto”.
- **Componentes:** Los productos o servicios que el programa o proyecto entrega para resolver el problema.
- **Actividades:** Las acciones necesarias para generar los productos que entrega el proyecto o programa.

Por su parte, las columnas de esta tabla se utilizan para registrar la siguiente información:

- **Objetivos:** sirve para registrar el propósito del proyecto y las actividades que será necesario desarrollar para el logro de éstos.
- **Indicadores:** permite controlar el avance del proyecto y evaluar los logros alcanzados.
- **Medios de verificación:** (fuentes de información) a los que se puede recurrir para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores.
- **Supuestos:** factores externos cuya ocurrencia es importante para el logro de los objetivos del proyecto.

Diagrama 4. Matriz de Marco Lógico



Fuente: Elaboración propia

La Matriz Marco Lógico no sólo es una forma de presentar información, sino que contribuye también a asegurar una buena conceptualización y diseño de las iniciativas de inversión. Si ésta ha sido diseñada correctamente, se tendrá la seguridad de que no se están ejecutando actividades innecesarias, así como que no falta ninguna actividad para completar la entrega de los bienes y servicios del programa.

Asimismo, se sabrá que los bienes y/o servicios que genera el programa, son los necesarios y suficientes para solucionar el problema que le dio origen. También se estará consciente de los riesgos que podrían afectar el desarrollo del programa o bien comprometer su contribución a objetivos de desarrollo superiores.

I.III. Marco Lógico en México

El apoyo del Banco Mundial para fortalecer los sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe ha crecido sustancialmente en la última década. Existe una intensa actividad en temas de monitoreo y evaluación en más de 20 países de la región, y México es uno de los principales.

Este interés se ha visto estimulado por importantes disposiciones legales y por un número creciente de evaluaciones de impacto de los programas sociales más relevantes.

En los 80's, los mecanismos de regulación al interior del gobierno se comenzaron a incorporar a los procesos de planeación y se elaboró el primer Plan Global de Desarrollo (PGD), se estableció un sistema integral de planeación vinculado con el proceso presupuestal. Mediante la modificación de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se estableció el vínculo entre planeación y desarrollo social, con lo que la planeación adquirió un carácter constitucional.

En 1996, se llevó a cabo una de las primeras formas de regulación sistemática, que incluía una serie de incentivos para promover la flexibilidad y la autonomía y, al mismo tiempo, reforzar los instrumentos de control vía presupuesto público. Se trató de la reforma del sistema de presupuestación, orientada tanto a resultados como a la descentralización en la toma de decisiones; se generó también, en el marco de la reforma, una nueva estructura presupuestal y se diseñó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como el Sistema Integrado de Administración Financiera Federal (SIAFF).

I.III.I. Marco histórico de su aplicación a programas en México

En 1988, se elaboró el modelo de evaluación del impacto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), al que Carlos Salinas de Gortari hizo emblema de su gobierno en materia social - dos décadas y media después, PRONASOL se convirtió en PROGRESA; OPORTUNIDADES y PROSPERA-. El modelo es de tipo experimental, lo cual representó una innovación en materia de monitoreo y evaluación

Posteriormente, el Congreso de la Unión estableció, en 2000, la obligatoriedad de realizar evaluaciones externas de carácter anual, dirigidas a los programas federales sujetos a reglas de operación.

En 2001, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, encargado de establecer la metodología para la medición de ésta. En este año se inició también, el desarrollo del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental que define el modelo INTRAGOB, y comenzaron las primeras ediciones de los premios y reconocimientos a la calidad e innovación de las entidades y dependencias de la APF.

En 2002, se inició la operación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas Presidenciales, a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

En 2004, la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales de la SEDESOL inició, el diseño del Sistema de Evaluación y Monitoreo Basado en Resultados de Programas Sociales. También en 2004, a cargo de la SFP, comenzó la operación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, conocido también como MIDO, novedoso sistema de dirección y evaluación del desempeño, inspirado en la metodología Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

Un elemento fundamental ha sido el esfuerzo por institucionalizar esta herramienta, de esa manera, en 2004 se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), a través de la cual se empezó a dotar a la administración pública de una institucionalidad *ad hoc* para la conducción y coordinación de las tareas de evaluación de la política nacional de desarrollo.

Además de este esfuerzo por institucionalizar la herramienta de la MML, se crearon también organizaciones encaminadas a su aplicación, como el establecimiento del CONEVAL, que actualmente lidera las iniciativas del componente de programas, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP.

En 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que establece los mecanismos de evaluación de programas y presupuestos de las entidades de la APF con base en el SED y que al mismo tiempo se ha convertido en la norma que lidera la implementación del SED y del Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

En 2007, el CONEVAL, junto con la SHCP y la SFP, estableció los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF, los cuales contemplan diversos tipos de evaluación, así como las instrucciones para la planificación e incluso la programación a través del uso de la MML, además del Programa Anual de Evaluación (PAE) para el Ejercicio Fiscal 2007 de los programas federales.

Asimismo, se elaboró, a través de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, la propuesta a la Cámara de Diputados del SED y se programó junio de 2007 como la fecha para la recepción de observaciones de los programas presupuestarios.

Posteriormente, en 2008 se realizaron actividades complementarias para la actualización y el registro de la MIR, y de los indicadores de los programas presupuestarios federales en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.

A partir de 2016, la coordinación de las tareas del PbR-SED quedó definida en dos instancias federales: la SHCP, encargada de la conducción de la instrumentación del PbR-SED en la APF, y el CONEVAL, con la función de evaluar las políticas y programas de desarrollo social.

Cabe destacar que, desde la implantación de este modelo, en la APF se han emprendido diversas acciones encaminadas a la consolidación del PbR-SED, como son la introducción de reformas normativas, administrativas y metodológicas con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad del gasto público, incrementar la transparencia en la gestión pública y reforzar los esquemas de rendición de cuentas de la APF hacia la sociedad.

I.III.II Construcción de una MIR para Pp.

La elaboración de una MIR para Programas presupuestarios de la APF de México, implica realizar ordenadamente cada una de las etapas de la MML para lograr un mejor proceso de planeación. A continuación, se detallan cada una de ellas:

✓ Definición del problema

La razón de ser de un programa de gobierno es atender: una necesidad o problema de una población o área de enfoque específica, aprovecha un potencial o una oportunidad estratégica de desarrollo. La respuesta (o definición del problema) resume la situación problemática de forma clara y breve.

- *Características en la definición del problema*
 - Resume la situación problemática de forma clara y breve.
 - Se formula como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.
 - Define la población afectada o área de enfoque.
 - Describe la situación de la problemática central.

- Hace una referencia cuantitativa que permite una verificación empírica.
- *¿Qué es la población o área de enfoque?*

La dependencia o entidad deberá describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa, es decir, la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo. Se considerarán las siguientes definiciones

Cuadro 1: Definiciones de población o área de enfoque

<i>Población o área de enfoque</i>	<i>Definición</i>
Población o área de enfoque potencial	Se refiere al universo global de la población o área referida.
Población o área de enfoque objetivo	Se refiere a la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.
Población o área de enfoque atendida	Se refiere a la población o área que ya fue atendida por el Pp.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

Así pues, los elementos mínimos que debemos establecer en la expresión del problema son:

1. Población o área de enfoque.
2. Descripción de la situación o problemática central (identificar el problema real).
3. Magnitud del problema: línea base.

✓ *Análisis del problema*

El diseño del denominado árbol del problema, permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera.

- El problema definido se ubica en el tronco del árbol.

- Las causas, se desprenden del tronco hacia abajo, es decir, son las raíces del árbol.
- Los efectos, se desprenden del tronco hacia arriba, es decir, son las ramas del árbol o la copa.

✓ *Definición del objetivo*

Se define a partir del problema central identificado anteriormente; la solución de este problema, expresado en el objetivo y el resultado esperado que comprenderá el programa, se convierte en la razón de ser del programa. Los elementos mínimos que se deben establecer en la expresión del objetivo son:

1. Población o área de enfoque.
2. Descripción del resultado esperado o de la solución precisa del problema a la cual se debe llegar.
3. Magnitud de la nueva situación: meta

El análisis del objetivo se realiza con base en el diseño de un árbol del objetivo, el cual nos permite describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema.

Se construye un árbol de objetivos partiendo del árbol del problema, buscando una solución para cada uno de los recuadros de dicho árbol y redactándolo de una manera positiva. Al realizar este cambio, las causas que provocaban la existencia del problema y los efectos que se generaban con éste, pasarán a ser los medios de solución y los fines que perseguimos con el logro del objetivo.

✓ *Selección de la alternativa*

La selección de la alternativa se realiza aplicando la siguiente secuencia sobre el árbol de objetivos:

- Identificar la cadena de medios-objetivo–fines que puede tener mayor incidencia sobre las causas–problema–efecto, que se pretende superar;

- Identificar la cadena de medios–objetivo-fines que tiene mayor aceptación social y consenso entre los involucrados;

Una vez definidas las alternativas de solución, se analizará en forma preliminar la factibilidad de cada una, considerando los siguientes aspectos:

- Cumplimiento con la normatividad.
- Viabilidad técnica de construirla o implementarla.
- Aceptabilidad de la alternativa por la comunidad.
- Financiamiento requerido versus disponible.
- Capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa de programa.
- Impacto ambiental, entre otras.

De las alternativas identificadas se seleccionará la que cuente con mayor pertinencia, eficiencia y eficacia.

✓ *Estructura Analítica del Programa presupuestario*

La Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp) es la herramienta que explica la razón de ser de un programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.

La EAPp se elabora con base en el árbol del problema y el árbol de objetivos. Una vez concluidos los árboles del problema y del objetivo; se selecciona una alternativa viable que pueda consolidarse en un programa. A partir de la EAPp, se perfilan los niveles del resumen narrativo de la MIR.

La EAPp permite:

- Asegurar que el objetivo equivale a la solución del problema que origina la intervención gubernamental.
- Constatar que los medios son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo.
- Perfilar el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la MIR.
- Definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.
- Construir los indicadores, que son la expresión de lo que se pretende evaluar de los resultados esperados.

✓ *Elaboración de la MIR*

Alineación de los Programas presupuestarios con el PND

El PND, se presenta en cumplimiento al Artículo 26 de la CPEUM y se elabora de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación.

El PND establece los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

Previamente a la integración de la MIR se debe considerar cómo el programa que se está diseñando se relaciona y contribuye con la consecución de los objetivos de desarrollo nacional y sectorial, coadyuvando a coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, y enfocarlo a la consecución de los objetivos y metas nacionales.

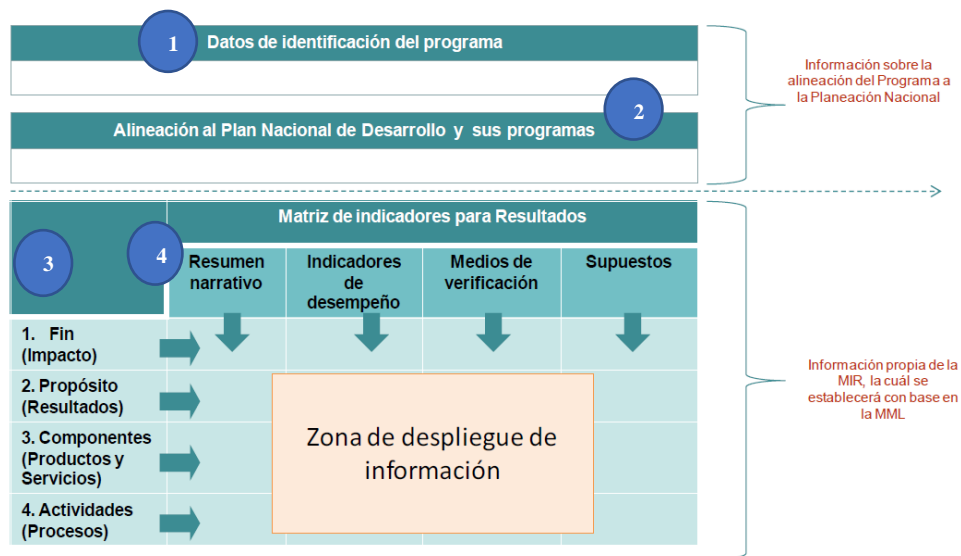
Diagrama 5. Alineación de los Programas presupuestarios (Pp) con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

La siguiente figura muestra los elementos a considerar en la MIR:

Diagrama 6. Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

La información que debe ser integrada en el formato de la MIR se desglosa a continuación:

1. Datos de identificación del Programa: este apartado contiene los datos generales del Pp.

2. Alineación al PND y sus Programas: Deberá incluir el Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp; objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado; programa derivado del PND; objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado y objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado.

3. Filas:

- **Fin:** Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).
- **Propósito:** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.

- **Componentes:** Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.
- **Actividades:** Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

4. Columnas:

- **Resumen narrativo u objetivos:** En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. El resumen narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.
- **Indicadores:** En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y la evaluación de los resultados alcanzados.
- **Medios de verificación:** En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.
- **Supuestos:** En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

La MML es una cadena de sucesos con la forma causa-efecto que van interrelacionados de forma que se visualiza el problema público y se actúa en consecuencia. Es decir, es un proceso que tiene una forma progresiva, donde la priorización del problema público es primordial para poder encadenar todos los niveles contenidos en la Matriz.

La elaboración de la MIR para la evaluación de los Pp, resulta una acción fundamental en la gestión pública, pues su importancia radica en que, a través de ella, se generan recomendaciones que incrementan la eficacia y la eficiencia de las acciones del gobierno.

Además, retomando el planteamiento de Joan Subirats (2004) identifica beneficios o consecuencias positivas de la implementación de evaluación. En relación a los temas de Gobierno, destaca:

- 1) El gobierno orienta sus objetivos en función de las necesidades de la población;
- 2) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas pertinentes que erradiquen las desigualdades y contemplen la diversidad social;
- 3) Mejorar la relación Estado-Sociedad Civil;
- 4) Brindar a la ciudadanía la posibilidad de emitir juicios de valor fundados en informes de gobierno y gestión; 5) Alimentar los procesos y aciertos del pasado;
- 5) Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos, y
- 6) Promover una gestión más transparente.
- 7) En relación a los temas de Gobierno, destaca:

En temas de Gestión destaca:

- 1) Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público;
- 2) La construcción de una visión institucional compartida
- 3) La definición de objetivos estratégicos de gestión;
- 4) Mayor claridad en las estrategias de gestión, roles, estándares de rendimiento, distribución de tareas; es decir el fortalecimiento sobre el “cómo” se alcanzarán los objetivos;

- 5) Mejor información en función de la calidad del desempeño, y
- 6) Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios.

En consecuencia, todos estos beneficios podrían traducirse en que el Estado sea capaz de producir valor público y que pueda ser concebido como un actor proactivo, útil y más transparente en su relación con los ciudadanos, contribuyendo así, al fortalecimiento de la democracia (Amaya, 2005).

Contar con un gobierno transparente que propicia el acceso a la información, es uno de los mecanismos que contribuye a que se dé la rendición de cuentas, ya que a partir de la publicación de los actos del gobierno de manera sistemática, oportuna, clara y con la explicación de las razones, los propósitos, los costos y los beneficios que los sustentan, se pueden aplicar sanciones y compensaciones, así como exigir cambios en el actuar del gobierno a fin de cumplir con los criterios de economía, eficiencia y efectividad, en la asignación de recursos.

Bajo la premisa de orientar la gestión a resultados, la evaluación se convierte entonces en un elemento fundamental para fortalecer el actuar gubernamental, ya que permite no sólo conocer el impacto de los programas, políticas o acciones implementadas, sino que genera espacios para la retroalimentación y la mejora de la gestión pública, efectos que se pueden traducir en impactos económicos positivos.

CAPITULO II

Semblanza de la Vejez y el Envejecimiento

En la actualidad, para la sociedad, el envejecimiento⁶ y la vejez⁷ son fenómenos generalizados; sin embargo, existen diversos paradigmas para comprenderlos, ya que ambos conceptos aluden a una realidad multifacética, caracterizada no sólo por el paso del tiempo, sino también por determinantes fisiológicos, sociales y culturales.

Debido a la diversidad de factores que encierran los conceptos de vejez y envejecimiento, se vuelve indispensable conocer los aspectos que los diferencian, para lograr así, una mejor comprensión de estos fenómenos sociales.

La vejez representa una construcción social, tanto individual como colectiva, que determina las formas en que se perciben, aprecian y actúan los adultos mayores⁸ en el ámbito público y privado de una comunidad.⁹ En consecuencia, no existe una definición unívoca para este concepto, aunque algunas teorías coinciden en plantearla como un periodo estático que se puede identificar según determinadas características, las cuales se describen en el cuadro siguiente:

⁶ Según el Instituto Nacional de Geriátría, es un proceso gradual y adaptativo, caracterizado por una disminución relativa de la respuesta homeostática (equilibrio que le permite al organismo mantener un funcionamiento adecuado), debida a las modificaciones morfológicas, fisiológicas, bioquímicas y psicológicas, propiciadas por los cambios inherentes a la edad y al desgaste acumulado del organismo a lo largo de la historia del individuo.

⁷ Se define como una construcción social tanto individual como colectiva que determina las formas de percibir, apreciar y actuar en ciertos espacios socio-históricos. La vejez es consecuencia de las etapas que le antecedieron y refleja la biología, el contexto social, la visión y la actitud ante la vida de cada persona.

⁸ La Organización Mundial de la Salud (OMS) los define como todo individuo mayor de 60 años, se le llamará de forma indistinta adulto mayor.

⁹ Ramos, Esquivel Júpiter (2009), “Aportes para una conceptualización de la vejez”, revista de Educación y Desarrollo. Disponible en: <http://www.geriatria.salud.gob.mx/contenidos/-menu5/envejecimiento.html>, pág. 53.

Cuadro 2. Definición de vejez

Concepto	Definición
Cronológica	La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la vejez a partir de la edad: todo individuo de 60 años o más. Este criterio se apega más a una construcción sociocultural.
Fisiológica	La vejez vista desde las limitaciones físicas y los cambios biológicos propios del pasar de los años; que pueden manifestarse a distintos ritmos, según el individuo, el lugar donde vive, su estatus económico, su cultura, estado nutricional, actividades, estado emocional, acceso a la atención médica, etc.
Sociocultural	La vejez se entiende como la etapa que antecede a la muerte. Esta definición la concibe como una construcción social que cambia con base en la historia, circunstancias de las sociedades y sus valores.

Fuente: Elaboración propia con base en Montes de Oca, Zavala Verónica (marzo-agosto 2010). "Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo", revista arbitrada en Ciencias Sociales y Humanidades, núm.62.

La vejez, desde el criterio cronológico, depende de la edad. Según esta perspectiva, el inicio de la vejez se define a partir de los 60 o 65 años, y a menudo se establece por ley, bajo denominaciones como "adulto mayor"¹⁰ o "persona adulta mayor" que representan los cambios en la posición del sujeto en la sociedad, particularmente aquellos relacionados con el empleo, dependen de la edad cronológica.¹¹

La vejez, desde la perspectiva fisiológica, se refiere al proceso de envejecimiento físico que, aunque vinculado con la edad cronológica, no puede interpretarse únicamente como la edad expresada en años; se relaciona más con la pérdida de las capacidades funcionales y con la

¹⁰ Cuando se habla de adultos mayores; se toman como sinónimos conceptos como: persona adulta mayor o personas de la tercera edad, para enriquecer el vocablo del escrito.

¹¹ Huenchuan, Sandra. "Los derechos de las personas mayores. Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez". Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2011, p. 2.

disminución gradual de la densidad ósea, el tono muscular y la disminución de la fuerza, las cuales ocurren naturalmente como parte del proceso de envejecimiento.¹²

La vejez, desde la perspectiva sociocultural, alude a las actitudes y conductas que se consideran adecuadas para una determinada edad cronológica, según el modelo cultural, las tendencias de consumo, el estatus productivo, así como los ritmos vitales impuestos por cada sociedad.¹³

Por otra parte, es difícil encontrar una teoría o enfoque integral que permita comprender completamente el envejecimiento, sin embargo, una primera aproximación al proceso de envejecimiento permite distinguir dos posturas: el envejecimiento que experimenta la población y el que viven las personas.¹⁴

El envejecimiento que experimenta la población a nivel mundial, es un proceso influenciado por el contexto sociocultural en el que se desenvuelven las personas de la tercera edad; es uno de los fenómenos que más amerita la atención de los gobiernos y la sociedad civil, ya que tiene y tendrá profundas repercusiones en todos los aspectos de la sociedad.

Asimismo, el envejecimiento que experimentan las personas, se puede conceptualizar en cuatro tipos de envejecimiento:

- ***Biológico:*** este proceso se caracteriza por alteraciones que deterioran aspectos estructurales y funcionales del cuerpo que pueden implicar una serie de síntomas, como

¹² Opp cit. pág.3

¹³ Id.

¹⁴ CEPAL. “Los derechos de las personas mayores, materiales de estudio y divulgación, Módulo 1, Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez”, Santiago de Chile, 2011, pág. 1. Disponible en: http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/0/43680/P43680.xml&xsl=/celade-/tpl/p1f.xsl&base=/celade/tpl/topbottom_env.xsl

la disminución de la agudeza visual, de la capacidad auditiva o del vigor físico, que pueden o no relacionarse con alguna enfermedad.

- **Psicológico:** alude a la psicología personal del ciclo de vida, en el que se experimenta el fenómeno del crecimiento y la declinación física, mental y social; el individuo enfrenta las condiciones personales que le toca vivir y responde a ellas, buscando solución a los problemas que tiene, aceptando y asumiendo las pérdidas inevitables, para seguir sintiéndose satisfecho e interesado en su existencia.¹⁵
 - **Sociológico:** se trata de un constructo ideológico e imaginario que, en muchos países en desarrollo, está caracterizado por la asignación de roles sociales degradantes a este grupo de población.¹⁶
 - **Demográfico:** se remite al incremento del número de personas con 60 o más años, consecuencia del descenso de la mortalidad y la fecundidad. La forma en que se presenta el envejecimiento colectivo depende del nivel de desarrollo económico y social de cada país, generalmente en los países desarrollados el proceso de envejecimiento es más pronunciado, mientras que en los países en desarrollo el proceso es menos avanzado.¹⁷
- El envejecimiento de la población puede considerarse un éxito de las políticas de salud pública y el desarrollo socioeconómico, pero también constituye un reto para la sociedad.

¹⁵ Huenchuan, Sandra. “Los derechos de las personas mayores. Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez”. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2011, p. 8.

¹⁶ Arroyo, Rueda María Concepción, “Sentirse “una carga” en la vejez: ¿realidad construida o inventada?”, Revista Kairós Gerontología, vol. 14, núm. 4, diciembre 2011.

¹⁷ Montes de Oca, Zavala Verónica, “Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo”, Renglon. Revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades, núm. 62, marzo-agosto 2010.

- **El envejecimiento normal:** es aquel que se desarrolla sin patologías incapacitantes, aunque con un alto riesgo de padecer enfermedades.
- **El envejecimiento patológico:** es el que se experimenta con enfermedades y discapacidades en el curso de la vida.
- **El envejecimiento óptimo:** es aquel que presenta baja probabilidad de enfermedades y discapacidades, se mantiene un alto funcionamiento cognitivo y funcional.¹⁸ Las tendencias internacionales señalan la importancia de alcanzar mejores niveles en la calidad del envejecimiento poblacional, por ello se han definido diversos paradigmas de lo que debería ser idealmente el fin de este proceso, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Paradigmas recientes sobre el envejecimiento en el ámbito internacional

Autor	Paradigmas	Definición
Organización Mundial de la Salud	Envejecimiento activo	El envejecimiento es un proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad, a fin de mejorar la calidad de vida del adulto mayor, que fomenta la autoestima, la dignidad y el ejercicio pleno de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales.
Banco Interamericano de Desarrollo	Envejecimiento exitoso	Reconoce la contribución económica de la tercera edad, sobre todo en países pobres, mediante el fomento de la inversión institucional en créditos para proyectos productivos, además de promover que no sean segregados de las actividades productivas.
Organización Mundial de la Salud	Envejecimiento saludable	Plantea la necesidad de prevenir el surgimiento de enfermedades físicas y mentales en la vejez.
Paul Baltes y Margret Baltes	Envejecimiento satisfactorio	Busca promover cambios en la conducta y el aprendizaje de comportamientos saludables y adaptativos que, en su sentido más amplio, permite a las personas adultas mayores satisfacer sus expectativas personales.

¹⁸ González, Celis Rangel Ana Luisa. “Calidad de vida en el adulto mayor, envejecimiento humano: una visión transdisciplinaria”, Instituto Nacional de Geriatria, México, 2010, pp. 371.

Rocío Fernández Ballesteros	Envejecimiento competente	Plantea el reto de disminuir la probabilidad de padecer enfermedades y las discapacidades asociadas, mantener un alto funcionamiento cognitivo y funcional, con un elevado compromiso con la vida, a partir de cuatro fundamentos: la educación, el nivel de actividad fuera de la casa, la capacidad vital y la autoeficacia.
-----------------------------	---------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de un diagrama presentado en Montes de Oca, Zavala Verónica. “Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo”, Renglones: Revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades, núm. 62, marzo-agosto 2010.

En términos generales, los enfoques descritos anteriormente sobre la vejez y el envejecimiento, dependen de las condiciones socioeconómicas de los países que habitan; de la concepción social de los adultos mayores; del papel de las instituciones en las políticas públicas dirigidas a este sector, así como, del establecimiento de políticas basadas en derechos humanos y sociales, para que el adulto mayor pueda alcanzar un envejecimiento saludable, satisfactorio y competente.

II.I. Distintos acercamientos sobre a concepción de la Vejez y el Envejecimiento en la antigüedad

La vejez ha suscitado interés en las diferentes etapas de la historia de la humanidad, por ser la última etapa del desarrollo humano¹⁹, además de su cercanía con la muerte. En la actualidad el

¹⁹ Erik Erikson (1998), distingue siete etapas básicas en el desarrollo de una persona, dichas etapas son las siguientes:

Etapa prenatal. Comprende desde la concepción o fecundación hasta su nacimiento en el parto. Es el momento en el que se forman los órganos y la estructura corporal básica. Se trata de un momento en el que el ser humano es muy vulnerable a las influencias ambientales.

Etapa de la infancia Es la comprendida entre el nacimiento y los seis años. Se caracteriza por ser la fase en la que se comienzan a controlar los esfínteres y los músculos. El niño es dependiente y su desarrollo físico es muy rápido.

Niñez. Desde los 6 a los 12 años. Los niños comienzan a pensar de forma lógica, se desarrolla el lenguaje, la memoria, las habilidades sociales y de integración. Es el momento en el que se crea la autoestima y el crecimiento físico comienza a ser más lento.

Adolescencia. De los 12 a los 20 años. Es una etapa en la que se producen cambios físicos muy rápidos y significativos. Se inicia la búsqueda de una identidad propia.

tema cobra mayor relevancia debido a los fenómenos de envejecimiento que experimenta la población mundial, situación relativamente nueva para las sociedades; puesto que en el pasado convertirse en adulto mayor era un privilegio de minorías.

Debido a la diversidad de factores que encierran el tema de la vejez y el envejecimiento, se vuelve indispensable conocer la forma en que se ha concebido a las personas adultas mayores, a lo largo de la historia y el espacio de distintas sociedades, para lograr así, una mejor comprensión de este sector de la población.

La prehistoria

No existe registro de pensamientos o escritos de la tercera edad prehistórica, pero basado en relatos literarios, leyendas, mitología, filmografía y arte, se puede sustraer una imagen parcial de los “adultos mayores prehistóricos”. La longevidad²⁰ es motivo de orgullo para el clan, representa saber, se vuelven el lazo histórico de la comunidad con los nuevos miembros.

Desempeñan actividades de sanación, jueces, educadores, consejeros o patriarcas de la comunidad. Alcanzar edades avanzadas en estas sociedades, equivalía a recibir una recompensa divina otorgada por los dioses.

Etapa adulta temprana. Entre los 20 y los 40 años. En esta etapa de la vida muchas personas se casan y tienen hijos. Se desarrolla del todo la identidad propia y la capacidad intelectual se convierte en algo más complejo.

Edad adulta intermedia. Entre los 40 y los 60 años. Es el momento en el que muchas personas se replantean el sentido de la vida y comienzan a sentir los primeros deterioros en la salud física.

Vejez. Comprende desde los 65 años en adelante. La mayor parte de las personas siguen teniendo buena salud física y mental, aunque poco a poco decaen. Se produce una aceptación del fin de la vida.

²⁰ Según la OMS, las personas que sobrepasan los 90 años, se les denomina grandes viejos, grandes longevos o longevos, por tanto, la longevidad se entiende como la acción de sobrepasar los 90 años.

Antiguo Egipto

El texto más antiguo conocido en el que un longevo habla de sí mismo, pertenece al escriba egipcio Ptah-Hotep, visir del faraón Tzezi de la dinastía V, que data del año 2450 A.C. (4.500 años de antigüedad aproximadamente), donde se refleja el drama que supone la vejez. Enuncia: "*¡Qué penoso es el fin de un viejo! Se va debilitando cada día; su vista disminuye, sus oídos se vuelven sordos; su fuerza declina, su corazón ya no descansa; su boca se vuelve silenciosa y no habla. Sus facultades intelectuales disminuyen y le resulta imposible acordarse hoy de lo que sucedió ayer. Todos los huesos están doloridos. Las ocupaciones a las que se abandonaba no hace mucho con placer, las realiza con dificultad, y el sentido del gusto desaparece. La vejez es la peor de las desgracias que puede afligir a un hombre*".²¹

Antigua Grecia

Para los griegos adoradores de la belleza, la vejez, significaba una ofensa al espíritu, aunque, Platón la relacionó con una virtud. Dentro de la literatura, Minois escribe: "*Vejez maldita y patética de las tragedias, vejez ridícula y repulsiva de las comedias; vejez contradictoria y ambigua de los filósofos*".²²

Paradójicamente a la concepción que se pudiera creer que se tenía en la antigua Grecia, es ahí donde se crea la primera institución de caridad preocupada por los adultos mayores. Vitruvio relata en la literatura: "*la casa de Cresos, destinada por los sardianos a los habitantes de la ciudad que, por su edad avanzada, han adquirido el privilegio de vivir en paz en una comunidad de ancianos a los que llaman Gerusía*".²³

²¹ Fragmento más popular escrito por Ptah-Hotep, visir del faraón Tzezi de la dinastía V, en el año 2450 A.C.

²² Minois G. Historia de la vejez. De la Antigüedad al Renacimiento. Madrid. Ed. Nevea. 1987. P.80.

²³ Op. Cit pág.93-94.

Mundo hebreo

La fuente de referencia del papel de los adultos mayores para este periodo, se encuentra en el Antiguo Testamento. Se ensalza el lugar de la tercera edad, pues en su período de nomadismo cumplieron una función importante en la conducción de su pueblo (Éxodo 3, versículo 16). Se describe que Moisés tomaba las decisiones sólo con la consulta directa de Dios y donde Dios dice: "*Vete delante del pueblo y lleva contigo a los ancianos de Israel*" (Éxodo 17, versículo 5).

Por tanto, la vejez se convierte en una misión sagrada, llena de divinidad; son figuras de liderazgo, consejeras y todopoderosas.

Antigua Roma

El derecho romano, concedió una gran autoridad a los ancianos como la figura "*pater familias*"²⁴, jefe absoluto y máxima autoridad sobre los miembros de la familia.

La autoridad desorbitada que el Estado romano concede a los adultos mayores, produjo consecuencias graves durante la República. La concentración del poder genera una relación intergeneracional tan asimétrica que crea conflictos y concluye en verdadero odio a los *pater familias*.

Durante la República, se denunciaron ante el magistrado los abusos del *pater familias*, y así, con el paso del tiempo, los adultos mayores delegaron su papel de control y poder en la sociedad romana; únicamente algunos individuos que están en posesión de cargos clave continuaron albergando poder. Dicha transición los convirtió en la encarnación del sufrimiento, mostrando una imagen lamentable a través de la literatura.

²⁴ Del latín, que significa el «padre de familia».

El único terreno en el cual los romanos siempre han tratado bien la imagen de los viejos, es en el arte. Por medio de la escultura, los hombres de edad fueron tratados con dignidad y respeto.

Lejano oriente

Para la cultura China fundamentalmente, el envejecimiento sería consecuencia del desequilibrio de los dos principios universales y opuestos "*el Ying y el Yang*"²⁵. Por lo que se intentó inútilmente encontrar el secreto del rejuvenecimiento, dejándolo únicamente como una hipótesis de la mitología.

En la civilización China, los adultos mayores se encontraban en la cima de la jerarquización del poder. Dicho poder comenzaba desde el seno familia, toda la casa debía obediencia al hombre con más edad y no disminuía su autoridad conforme avanzaba su edad.

²⁵ Del chino, que significa «oscuro-brillante», son dos conceptos del taoísmo, que son usados para representar o referirse a la dualidad, que esta filosofía atribuye a todo lo existente en el universo.

Diagrama 7. Similitudes y diferencias sobre la concepción del adulto mayor en el tiempo y espacio

	Prehistoria	Antiguo Egipto	Mundo Griego	Mundo Hebreo	Antigua Roma	Lejano Oriente
Longevidad motivo de orgullo	*			*	*	*
Lazo histórico de la comunidad	*					*
Desempeñan actividades de sanación, jueces, educadores, consejeros o patriarcas.	*			*	*	*
Alcanzar edades avanzadas equivalía a recibir una recompensa divina	*			*		
La vejez como una desgracia.		*	*		*	
Odio hacia la figura de los adultos mayores.			*		*	

Fuente: Elaboración propia, con base en las visiones de las distintas concepciones del adulto mayor en las distintas sociedades.

Como se observa en el diagrama anterior, las sociedades más benévolas con la vejez, son aquellas donde los adultos mayores refuerzan la tradición oral y las costumbres para conservar la memoria colectiva y la identidad de la comunidad. En los periodos donde el seno familiar se conducía con un carácter patriarcal, los adultos mayores contaban con una posición privilegiada, por ser la máxima figura de autoridad en la familia.

No obstante, desde la antigüedad, se observa una preferencia por la juventud frente a la vejez, es vista como una etapa triste y de preparación, como una especie de antesala de la muerte.

Además, las sociedades en las que se rendía culto a la belleza o a la fuerza física, se manifiesta mayor desprecio por la vejez.

Sin importar de qué tipo de sociedad se esté hablando, en qué periodo, lugar o contexto histórico, el factor económico ha sido y será de gran importancia; siendo más favorecidos los

adultos mayores que contaban con recursos y con reconocimiento social, que los que no contaban con estos elementos.

II.II. Situación general en la que se encuentran los adultos mayores en el siglo XXI

El envejecimiento de la población es una de las transiciones más significativas en el siglo XXI, que tiene repercusiones importantes y de vastos alcances en todos los aspectos de la sociedad. Es un fenómeno poblacional que ya no puede ser ignorado.

Constituye un triunfo del desarrollo y la modernidad el incremento en la esperanza de vida²⁶; es uno de los mayores logros de la humanidad. Actualmente, las personas tienen vidas más largas debido a los avances en la provisión de una mejor nutrición, el saneamiento, los adelantos médicos, la atención de la salud, la educación y el bienestar económico. “La esperanza de vida al nacer en la actualidad es superior a 80 años en 33 países”. (Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Nueva York & HelpAge International, 2012, pág 3)

El envejecimiento poblacional ofrece desafíos económicos, sociales y culturales para los individuos, las familias y la comunidad mundial. Dado que las cantidades y las proporciones de personas de edad avanzada, en la actualidad aumentan más rápidamente, que las correspondientes a cualquier otro grupo de edades.

Existen cuestiones importantes que se deben aclarar a fin de plasmar las características, concepción y retos de la vejez en el siglo XXI.

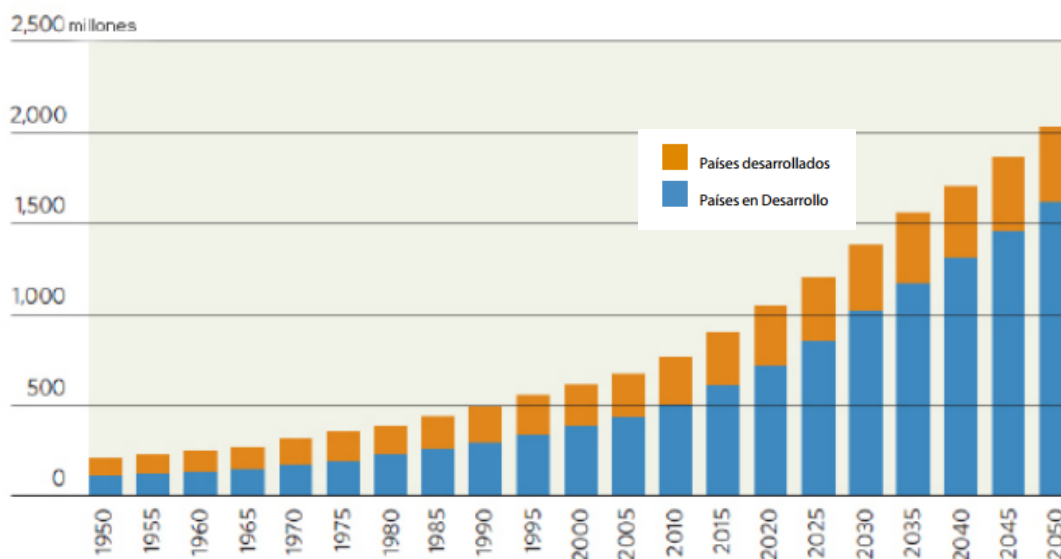
Se considera que una población está envejeciendo cuando las personas mayores van constituyendo proporciones cada vez mayores del total de la población. La disminución de las

²⁶ Es la media de la cantidad de años que vive una determinada población absoluta o total en un cierto periodo.

tasas de fecundidad y el aumento de la supervivencia hasta edades más avanzadas, son las causas del envejecimiento de la población.

La modernidad ha traído consigo para el periodo de 2015-2020, una esperanza de vida de 79 años en países desarrollados y 70 años en regiones en desarrollo. Se proyecta que hacia 2045-2050, los recién nacidos pueden esperar una vida de 83 años en las regiones desarrolladas y de 74 años en las regiones en desarrollo.²⁷

Gráfico I. Cantidad de personas de 60 años o más de edad: Países desarrollados y países en desarrollo, 1950-2050.



Fuente: DAES, World Population Ageing 2011, proyecciones basadas en la mediana de la División de Población del DAES, World Population Prospects: The 2010 Revision.

El siglo XXI ha traído consigo un grupo de personas de edad avanzada que no es homogéneo, para el cual, no basta un paquete de políticas genéricas. Es importante no estandarizar²⁸ a las personas

²⁷ Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Nueva York y HelpAge International, Londres. (2012). Envejecimiento en el Siglo XXI: Una Celebración y un Desafío. Enero, 2017, publicado por el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Nueva York y HelpAge International, Londres. Sitio web: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/Ageing%20Report%20Executive%20Summary%20SPANISH%20Final_0.pdf, pág. 3.

²⁸ Se entiende por ajustar a una persona o cosa a un patrón, modelo o punto de referencia para medir o valorar.

de la tercera edad como una única categoría²⁹, y tener la capacidad de reconocer que dicho grupo, presenta una diversidad tan grande como cualquier otro grupo de edades; en lo correspondiente a edad, sexo, grupo étnico, educación, ingreso y salud.

Cada grupo de adultos mayores, entre ellos, los de personas pobres, mujeres, hombres, personas mayores de edad muy avanzada, indígenas, analfabetos, residentes urbanos o rurales; tienen necesidades e intereses particulares que es preciso abordar específicamente, mediante programas y modelos de intervención ajustados a esas particulares necesidades y características.

Las políticas y las prácticas que decidan llevarse a cabo, deben tomar en cuenta que las personas de edad no deben ser consideradas únicamente como beneficiarias de medidas de bienestar social, sino como personajes activos copartícipes en el proceso de desarrollo, dignos de respeto tanto en su persona, como en sus derechos.

La sociedad no se ha percatado de las grandes contribuciones de las personas de 60 y más años de edad, en calidad de cuidadores de otras personas, votantes, voluntarios, empresarios, y en otras actividades. Por tanto, si se adoptan las medidas correctas para asegurar buena atención de la salud, ingreso regular, redes sociales y protección jurídica, las generaciones actuales y futuras pueden cosechar en todo el mundo el dividendo de la longevidad.³⁰

Entre la preocupación más urgente a considerar, entre los adultos mayores del siglo XXI, se encuentra, la seguridad en el ingreso. Es esta preocupación, junto con la salud, los temas de mayor inquietud para este grupo, mismas que se vuelven las principales causas de marginación³¹.

²⁹ Se entiende por clase que resulta de una clasificación de personas o cosas según un criterio o jerarquía.

³⁰ Robert Butler en 2010, hace referencia por primera vez al término en el texto "Pursuit of the Longevity Dividend", y lo define como el esclarecimiento de los mecanismos que permitirían hacer más lento el proceso de envejecimiento biológico, que contribuirá a extender la esperanza de vida en salud de manera más significativa.

³¹ Los factores que vulneran al adulto mayor han sido transformados por el Estado moderno en condiciones de marginación.

La crisis económica mundial ha exacerbado la presión financiera para que se proteja tanto la seguridad económica en la vejez, así como el acceso a la atención médica. Las inversiones en sistemas de pensión se consideran uno de los medios más importantes de asegurar la independencia económica y reducir la pobreza en la vejez. Por ello se vuelve un motivo de especial preocupación procurar la sostenibilidad de esos sistemas.

A escala mundial, solamente la tercera parte de los países cuentan con planes integrales de protección social, la mayoría de los cuales amparan solamente a quienes tienen un empleo en la economía estructurada, es decir, menos de la mitad de la población económicamente activa a escala mundial cuenta con esa protección.³²

Actualmente, se vuelve preciso establecer medidas mínimas de protección social a fin de garantizar la seguridad en el ingreso y el acceso a servicios sociales y de salud básicos para todas las personas de edad, así como proporcionar medidas mínimas de seguridad que contribuyan a aplazar la discapacidad y el desarrollo de enfermedades degenerativas, que en sí mismas representan un mayor gasto para los servicios de salud y así prevenir el empobrecimiento en la vejez y el encarecimiento de los servicios de salud gubernamentales.

Un entorno físico acogedor para las personas mayores, que promueva el desarrollo y la participación, a fin de alentar un envejecimiento activo, es especialmente importante a medida que las personas envejecen. Es imprescindible contar con vivienda costeable y digna, medios de

³² Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Nueva York y HelpAge International, Londres. (2012). Envejecimiento en el Siglo XXI: Una Celebración y un Desafío. Enero, 2017, publicado por el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Nueva York y HelpAge International, Londres. Sitio web: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ageing%20Report%20Executive%20Summary%20SPANISH%20Final_0.pdf, pág. 5.

transporte fácilmente accesibles, procurar el mantenimiento de la independencia de las personas mayores y posibilitar que sigan siendo miembros activos de la sociedad.

A nivel gubernamental y sociedad civil, es necesario investigar y prevenir la discriminación, el maltrato y la violencia contra las personas de edad.

Los servicios de atención a la salud deben satisfacer las necesidades del adulto mayor. Esto incluye atención preventiva, curativa y de monitoreo permanente. Por ello, se vuelve necesario contar con políticas que promuevan estilos de vida saludables, tecnologías que puedan ayudar a mejorar la calidad de vida en la vejez, investigación médica dirigida a las enfermedades crónico-degenerativas y servicios de rehabilitación.

Para que los servicios de salud se reciban de forma correcta, es importante otorgar capacitación a los encargados y profesionales de la salud que brindan la atención médica a las personas mayores; a fin de asegurar que el personal, cuente con el conocimiento y las aptitudes para atender a estas personas.

El propósito no se centra en asegurar que las personas tengan vidas más largas, sino también más saludables, que se traducirá en mayores oportunidades y menores costos para los adultos mayores, sus familias, la sociedad, instituciones y gobierno.

Tras las aseveraciones que se manejan hasta el momento, es importante remarcar que una de las razones fundamentales por la que se vuelve de vital importancia atender el tema de la vejez, se debe a que, en muchas partes del mundo, son las familias las que tienen la responsabilidad principal de atender y aportar apoyo financiero a las personas mayores. Por tanto, los costos resultantes llegan a ser extremos para las generaciones en edad activa y a menudo afectan su capacidad de ahorro y de empleo, además de su productividad.

La capacidad de ahorro se ve afectada por los gastos inmediatos que implica atender a una persona de la tercera edad enferma. La dependencia del adulto mayor para con la familia en los asuntos del cuidado de dicha persona, pueden colocar a la familia en la disyuntiva de abandonar el empleo, reducir horarios, actividades y/o afectar la productividad laboral. Al final del ciclo se traduce en un impacto mucho más grande que únicamente el del entorno familiar.

El envejecimiento de la población plantea desafíos tanto a nivel gobierno, así como sociedad, pero no debe considerársele como una crisis. Es necesario y posible planificar el envejecimiento de la población, a fin de transformar los desafíos en áreas de oportunidades.

II.III. Los adultos mayores en el mundo

El envejecimiento de la población es un proceso intrínseco de la transición demográfica, que se debe a la disminución de la natalidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de las personas. Impacta directamente en la composición de la población, al reducir el número de personas de edades más jóvenes y engrosar los sectores de edades más avanzadas.

La natalidad y mortalidad de la población mundial han tenido un considerable descenso particularmente durante la segunda mitad del siglo XIX. La natalidad disminuyó entre los años 1950 y 2000 de 37.6 a 22.7 nacimientos por cada mil habitantes; mientras que la mortalidad pasó de 19.6 defunciones por cada mil habitantes a 9.2, en el mismo periodo³³.

³³ United Nations Population Division. (February 2003). World Population Prospects The 2002 Revision: Highlights, Abril 2017, de United Nations. Sitio web: <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>, pág.15.

En 2010, la población mundial creció en un 1.24% al año. Para 2015, en 1.18% por año, o aproximadamente 83 millones de personas cada año³⁴.

La transición demográfica, ha provocado una progresiva disminución de la natalidad, incremento de la esperanza de vida y con ello, simultáneamente, el envejecimiento de la población.

El documento “*World Population Prospects The 2015 Revision Key Findings and Advance Tables*” de las Naciones Unidas, confirma que se han logrado aumentos significativos en la esperanza de vida en los últimos años en todo el mundo.

La esperanza de vida promedio mundial al nacimiento aumentó en 3 años entre 2000-2005 y de 2010-2015 pasó de 67 a 70 años. Además, en el continente africano de 2010-2015 la esperanza de vida se situó en 60 años, en comparación con 72 años en Asia; de 75 años en América Latina y el Caribe; 77 años en Europa y en Oceanía y 79 años en América del norte³⁵.

En el año 2015, hay 901 millones de personas de 60 años o más, que comprende 12% de la población mundial. La población de 60 años o más está creciendo a una tasa de 3,26% al año. Europa tiene el mayor porcentaje de su población en edad de 60 años o más (24%)³⁶.

Según las estimaciones para 2050, las principales regiones del mundo, excepto África van a tener casi una cuarta parte o más de su población en edades de 60 años o más; se fraguan 1,4 billones en 2030 y 2,1 billones en el 2050 y podría aumentar a 3,2 billones en 2100³⁷.

³⁴ Department of Economic and Social Affairs Population Division. (2015). World Population Prospects The 2015 Revision: Key Findings and Advance Tables, Abril 2017, de United Nations. Sitio web: https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf, pág.2.

³⁵ Op. cit. pág. 5-6.

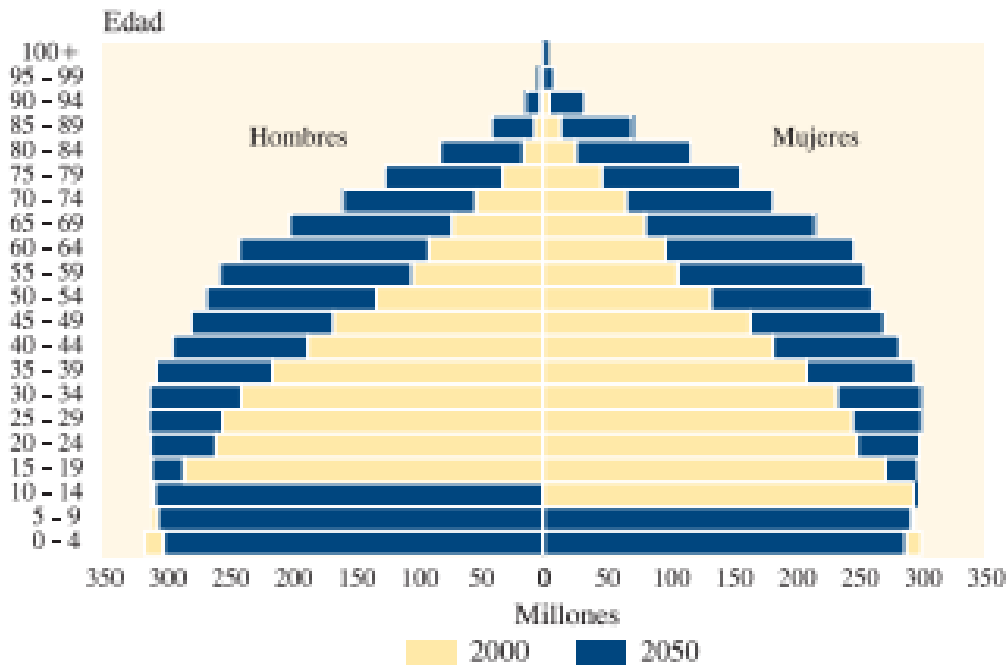
³⁶ Department of Economic and Social Affairs Population Division. (2015). World Population Prospects The 2015 Revision: Key Findings and Advance Tables, Abril 2017, de United Nations. Sitio web: https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf, pág. 5-6.

³⁷ Opp, cit, pág.7.

Además, las proyecciones realizadas por United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division declaran que, *“la esperanza de vida promedio mundial para el periodo de 2045-2050 se incrementará a 77 años y para 2095-2100 será 83 años en 2095-2100. África se proyecta para ganar unos 19 años de esperanza de vida al final del siglo, llegando a 70 años en 2045-2050 y 78 años en 2095-2100. Tanto Asia, América Latina y el Caribe, se prevé ganarán de 13 a 14 años de esperanza de vida para 2095-2100; mientras que América del norte, Europa y Oceanía se proyecta podrían ganar de 10 a 11 años”*.

La población mundial avanza paulatinamente hacia el envejecimiento de su estructura por edades. En el gráfico 2, se puede observar una pirámide de población, que compara el año 2000 y 2050, se vislumbra la disminución de los grupos más jóvenes de la población en su parte inferior (nacimientos) y el aumento de la población en edades laborales y de los adultos mayores; además del peso que adquiere para 2050, la esperanza de vida de las mujeres, su número y peso relativo en las edades avanzadas será mayor.

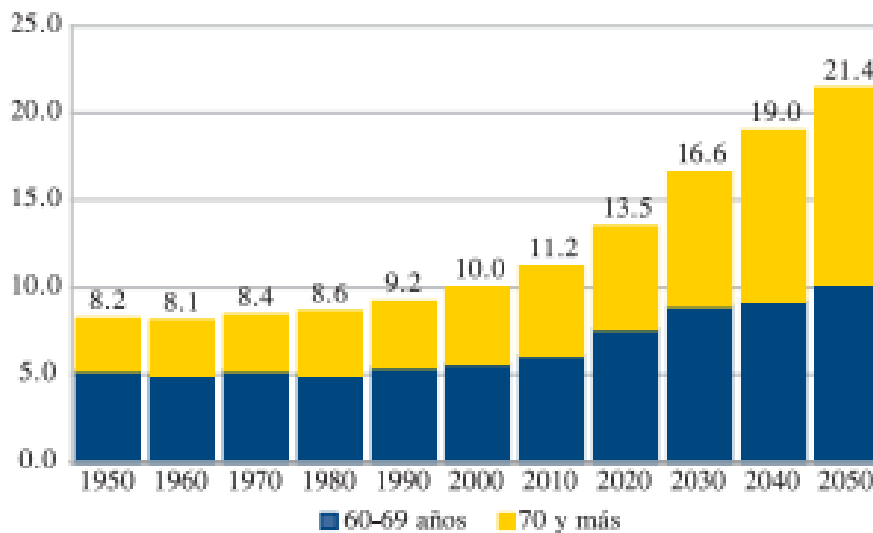
Gráfico 2. Pirámide de la población mundial, 2000-2050.



Fuente: United Nations Population Division. (2003). World Population Prospects The 2002 Revision.: Highlights, 2017, de United Nations. Sitio web: <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>, pág.13.

Entre los adultos mayores, el grupo que crece a un mayor ritmo, es el de las personas de más edad, es decir, personas de 70 años o más. En 2000 había alrededor de dos adultos entre 60 y 69 años por cada adulto de 70 años o más; pero las estimaciones para 2050 indican que esta razón se igualará e incluso será ligeramente superior para las personas de edades más avanzadas, como se puede apreciar en el gráfico 3.

Gráfico 3. Porcentaje de la población mundial de 60 años y más respecto a la población total, 1950-2050.

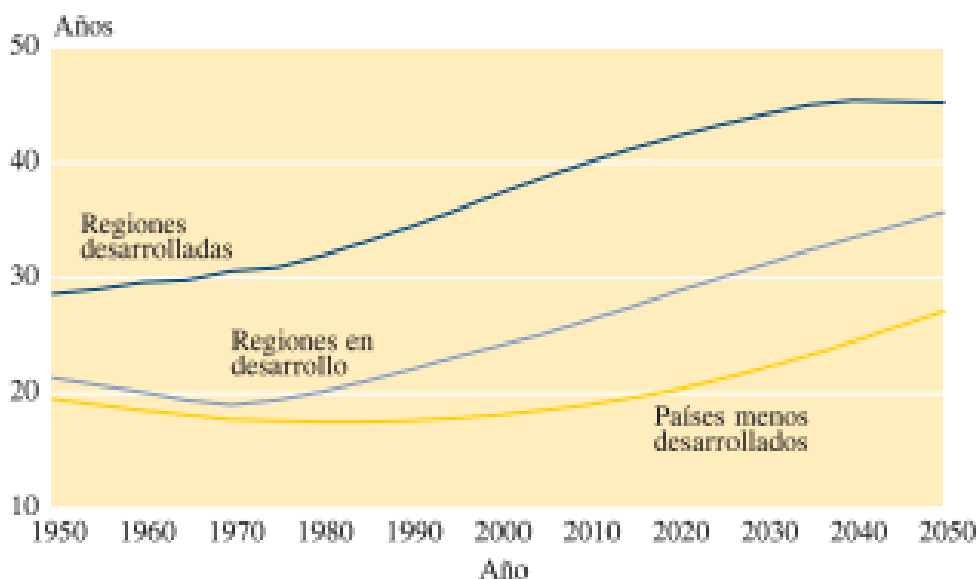


Fuente: United Nations Population Division. (2003). World Population Prospects The 2002 Revision.: Highlights, 2017, de United Nations. Sitio web: <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>, pág. 13.

Actualmente es bien sabido, que los países desarrollados tienen las poblaciones más envejecidas; pero en unas cuantas décadas muchos países en desarrollo alcanzarán esos niveles de envejecimiento.

Se estima que a mediados del siglo XXI la edad promedio de la población será de 50 años en los países desarrollados y de 41 años en los países en desarrollo, por lo que la brecha que los separará será sólo de 9 años. En los países menos desarrollados, se espera que aumente a 30 años a mediados del siglo XXI, como se puede observar en el gráfico 4. Con lo que una vez más, se destaca el importante cambio demográfico que se está experimentando la población y las tendencias para el mediano y largo plazo.

Gráfico 4. Edad promedio según la región, 1950-2050



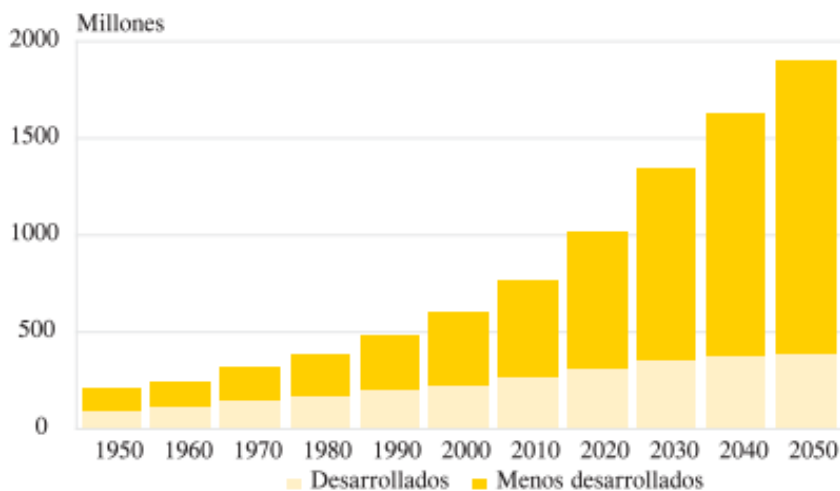
Fuente: United Nations Population Division. (2003). World Population Prospects The 2002 Revision.: Highlights, 2017, de United Nations. Sitio web: <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>, pág. 15.

La transición demográfica se vuelve día a día más relevante, no sólo por la velocidad con la que se incrementa la vejez; la disminución de la natalidad; el incremento de la esperanza de vida, sino por el cambio de la estructura poblacional de los países, es decir, cada vez es más notable el número de personas en edades avanzadas que habitan los países menos desarrollados -aunque no aún en fases tan avanzadas en el proceso de envejecimiento, como el de los países desarrollados-. Ello se vuelve un reto, pues dichos países se enfrentan a nuevos requerimientos para atender las necesidades de este creciente sector poblacional.

En el 2000, el número de adultos mayores en los países menos desarrollados alcanzó 375 millones, lo que equivale a 62% del total de adultos mayores en el mundo, pero sólo a 7.7% de la población de estos países. En cambio, 232 millones de adultos mayores residían en los países desarrollados, el 38% del total de la población mundial mayor de 60 años, pero sólo 19.4% de su población total. Se espera que el porcentaje de adultos mayores que reside en países en desarrollo

se incremente aún más en las próximas décadas, de tal forma que casi 80% de los 1 900 millones de personas de 60 años o más que se estima habrá en 2050, residirá en los países que hoy tienen menores niveles de desarrollo.³⁸

Gráfico 5. Población mundial de 60 años y más según región, 1950-2050



Fuente: Department of Economic and Social Affairs Population Division. (2015). World Population Prospects The 2015 Revision: Key Findings and Advance Tables, Abril 2017, de United Nations. Sitio web: https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf, pág. 5.

Los pronósticos poblacionales pueden despertar cierto pánico, pero si bien es cierto que algunas personas mayores requerirán atención y apoyo, en general la población de adultos mayores es muy diversa y hace múltiples contribuciones a las familias, las comunidades y la sociedad en general, que muchas veces no son reconocidas.

³⁸ United Nations Population Division. (2003). World Population Prospects The 2002 Revision.: Highlights, 2017, de United Nations. Sitio web: <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>, pág. 18.

Por tanto, las políticas tienen que pasar de un énfasis de control de costos, a un enfoque de capacitación de los adultos mayores, con la finalidad de mantenerlos como miembros activos de la sociedad o en actividades que ellos consideren importantes para su vida.

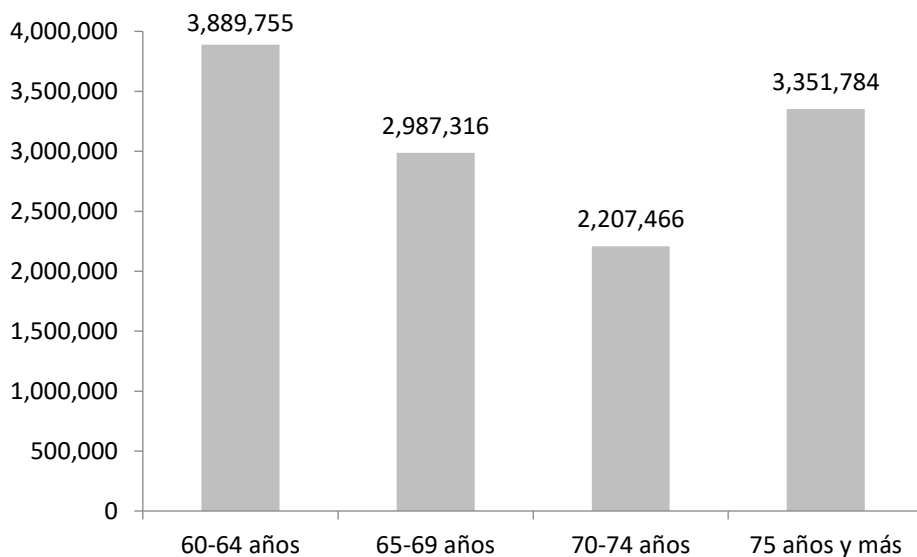
II.IV. El Adulto Mayor en México: retos y peripecias

En México, de conformidad con el artículo 3, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (Ley de Adultos Mayores) “se entenderá por personas adultas mayores: aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”.

Al respecto, la Encuesta Intercensal 2015 del Censo de Población y Vivienda 2010, arrojó que en ese año vivían más de 12 millones de personas mayores de 60 años (5 millones 750, 299 hombres y 6 millones 686, 022 mujeres) de los cuales más de 5 millones eran mayores de 70 años (2.1 millones de hombres y 3.0 millones de mujeres). En general, la población de adultos mayores representaba para 2015, aproximadamente el 10%³⁹ del total de la población mexicana. La siguiente gráfica, señala la proporción por grupos de edad de los adultos mayores en México:

³⁹ INEGI, Encuesta Intercensal 2015. Disponible en: www.inegi.org.mx

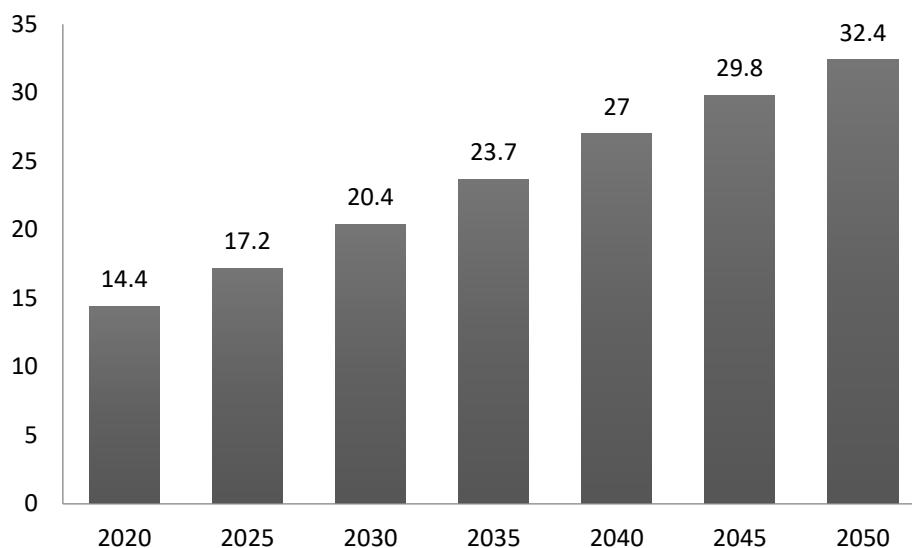
**Gráfica 6. Adultos mayores por decenios de edad 2015
(millones de personas)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) estimó que la tendencia poblacional de las personas mayores de 60 años va a continuar incrementándose. Se calcula que en 2020, podrá haber 14.4 millones; 20.3 millones en 2030; 26.9 millones en 2040 y 32.4 millones en 2050 aproximadamente, como se observa en la siguiente gráfica:

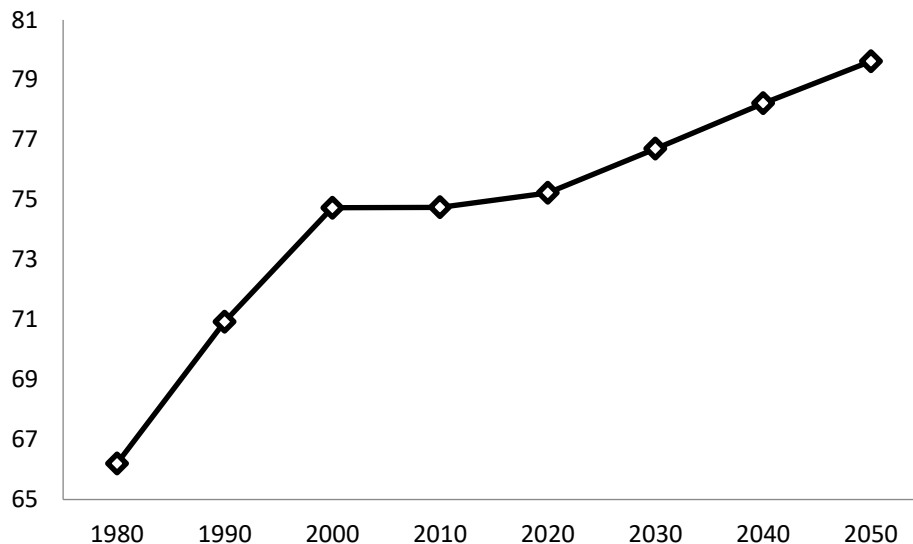
**Gráfica 7. Proyecciones del número de adultos mayores 2020-2050
(millones de personas)**



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO). Proyecciones de la población 2010-2050. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63977/Documento_Metodologico_Proyecciones_Mexico_2010_2050.pdf

Por otro lado, el aumento de adultos mayores en nuestro país está ligado al crecimiento de la esperanza de vida al nacer. El CONAPO refiere que actualmente este indicador es de 75.1 años (72.24 para hombres y 77.98 en mujeres en 2019). Según las proyecciones que se observan en el gráfico 8, se prevé que la tendencia continúe a la alza, en 2020 sea de 75.23; 76.7 en 2030; 78.2 en 2040; y 79.42 en 2050.

**Gráfico 8. Proyecciones de la esperanza de vida al nacer 1980-2050
(años de edad)**



Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO). *Proyecciones de la población 2010-2050*. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

El aumento de la esperanza de vida se asocia al progreso científico y tecnológico, así como al mejoramiento de las condiciones de desarrollo y bienestar en la población; además, junto con la disminución de la tasa de natalidad, trae consigo un incremento en el envejecimiento de la población.

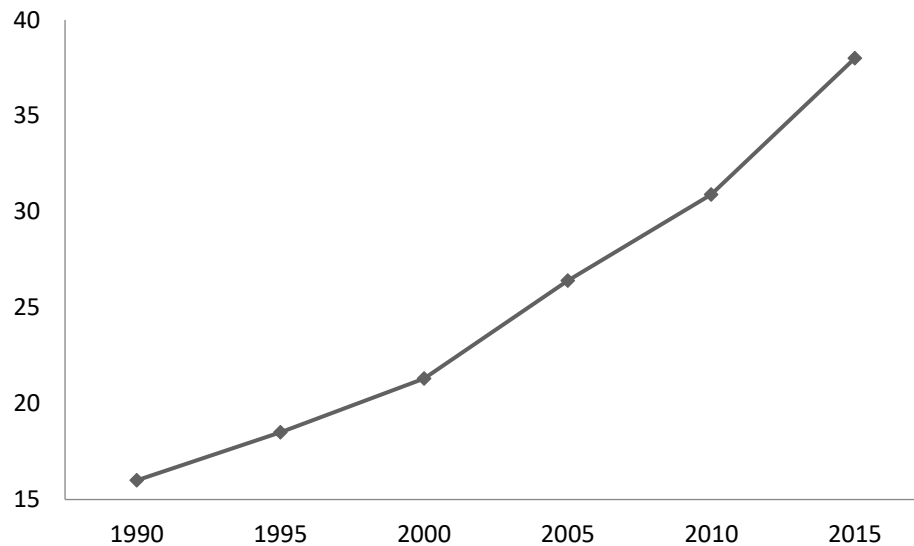
De acuerdo con los datos poblacionales de CONAPO, el Índice de Envejecimiento⁴⁰ se ha incrementado notablemente en los últimos 25 años. En 1990 la cifra era de 16 y la última cifra verificada es para 2015 con 38 como se observa en la gráfica 9; incluso se prevé según las proyecciones de CONAPO que la cifra aumentará a 63 para 2030⁴¹.

40 Según INEGI es el número de personas adultas mayores por cada 100 niños y jóvenes.

41 CONAPO. *Proyecciones de la población 2010-2050*. Disponible en:

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

*Gráfica 9. Evolución del Índice de Envejecimiento 1990-2015
(personas adultas mayores por cada 100 niños y jóvenes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>

Por otra parte, otro de los mandatos que establece la Ley de Adultos Mayores en su artículo 6, primer párrafo, instituye que “el Estado debe garantizar las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores” y, en el numeral III, establece que “el Estado a través del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), recabará la información necesaria del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para determinar la cobertura y características de los programas y beneficios dirigidos a las personas adultas mayores”.

El marco jurídico en México y específicamente este mandato de Ley, garantiza los derechos a la salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social de las personas adultas mayores. No obstante, en la realidad, los adultos mayores mexicanos viven y se sienten vulnerados en sus derechos todos los días.

Prueba de ello, son los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2017* (ENADIS) publicados por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

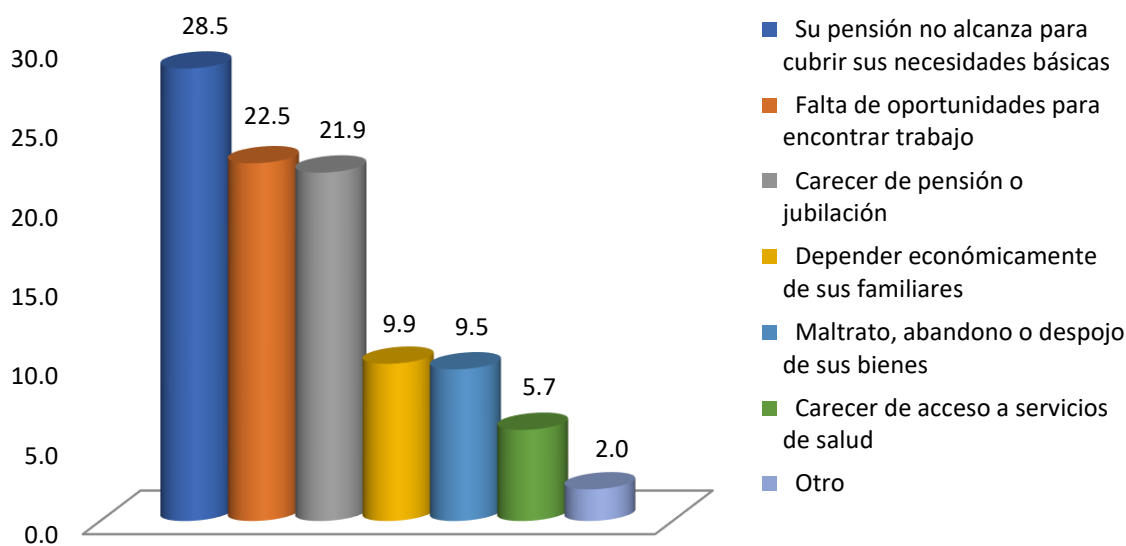
(CONAPRED), que incluyó a las personas adultas mayores por ser un grupo social vulnerable permitiendo así, conocer la magnitud de la discriminación y sus diversas manifestaciones en la vida cotidiana, profundizando en el conocimiento sobre quién o quiénes discriminan, en qué ámbitos de la vida se presenta este problema con mayor frecuencia y los factores socioculturales que se relacionan.

De acuerdo con el CONAPRED, para que un adulto mayor no esté en situación de exclusión, deberá tener:

- acceso a los servicios de atención médica;
- seguridad social;
- asesoría jurídica gratuita y
- la asistencia de un representante legal cuando lo requiera.

Entre los datos derivados de la aplicación de la encuesta, los adultos mayores que participaron, consideran que los tres principales problemas que afrontan son: su pensión no alcanza para cubrir sus necesidades básicas (28.5%); falta de oportunidades para encontrar trabajo (22.5%) y carecer de pensión o jubilación (21.9%). La gráfica 10, muestra otras problemáticas que enfrenta este sector de la población.

Gráfica 10. Principales problemas de los adultos mayores en México 2017 (porcentaje de respuestas)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional para Prevenir la Discriminación (Enadis) 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html>

La gráfica anterior, sin duda nos indica que las vulneraciones más importantes que experimentan los adultos mayores, son las asociadas al ingreso (ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades, carecen de oportunidades para conseguir un ingreso por sus propios medios o en el peor de los escenarios, no cuentan con ninguna fuente de ingresos), factor que podría conducirlos a una situación de pobreza.

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emplea información generada por el INEGI, para medir la magnitud e intensidad de la pobreza vista desde un enfoque multidimensional⁴², sustentada desde la perspectiva de los derechos sociales⁴³.

⁴² Este aspecto metodológico vincula dos enfoques, reconoce que la población pobre padece insuficiencia de recursos económicos y, al mismo tiempo, se ve vulnerada en el ejercicio de sus derechos fundamentales debido a la falta de acceso a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social o a una vivienda digna

⁴³ Derecho a la educación, a la salud, a la alimentación nutritiva y de calidad, a la seguridad social, a la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano y al trabajo.

De conformidad con la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, establecida por el CONEVAL, una persona se encuentra en situación de *pobreza* si su ingreso monetario per cápita no es suficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, además de enfrentar por lo menos alguna de las siguientes carencias sociales:

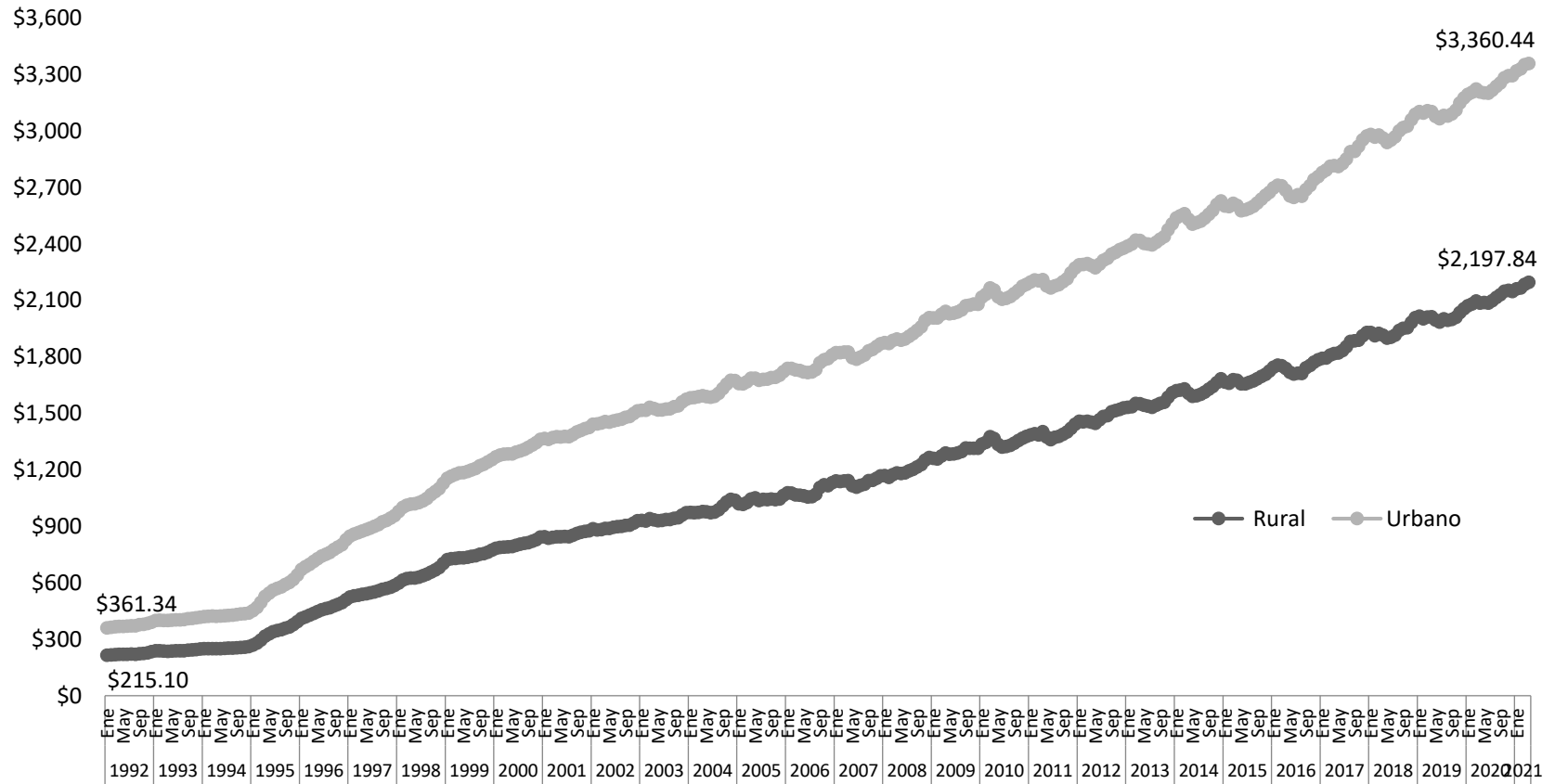
- i) rezago educativo;
- ii) acceso a servicios de salud;
- iii) acceso a seguridad social;
- iv) calidad y espacios de la vivienda;
- v) servicios básicos en la vivienda; y
- vi) acceso a la alimentación.

Para efectos de identificación de la población en situación de pobreza esta conceptualización, se dividen en dos grupos:

- El de la dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de la Línea de la Pobreza por Ingresos (canasta alimentaria y no alimentaria). Tal y como se observa en la gráfica 11.

- El de las dimensiones asociadas a los derechos sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos en el cuadro 4.

**Gráfica 11. Evolución mensual del valor de la Línea de la Pobreza por Ingresos
(Canasta alimentaria más no alimentaria)*
Enero 1992- abril 2021**



*Valores mensuales por persona a pesos corrientes

Fuente: Elaboración propia con datos de la evolución de las líneas de pobreza por ingreso del CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Cuadro 4. Porcentaje de adultos mayores con carencias sociales, 2016

Tipo de carencia	%
Rezago educativo	57.1
Por acceso a los servicios de salud	9.5
Por acceso a la seguridad social	14.4
Por calidad y espacios en la vivienda	6.9
Por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.4
Por acceso a la alimentación	17.4

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Derivado del grafico 11 se indica que al mes de abril 2021, se necesitarían \$3,360.44 pesos corrientes mensuales por persona, para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria en zonas urbanas y \$2,197.84 para zonas rurales. Además, las carencias más importantes que experimentan los adultos mayores, según los indicadores de carencias sociales del CONEVAL para 2016 definidos en el cuadro 3 son: “rezago educativo”; “acceso a los servicios básicos en la vivienda” y por “acceso a la alimentación”.

Por tanto, en términos generales en México, el porcentaje de pobreza de la población adulta mayor es de 41.1%⁴⁴ para 2018 (34.6% en pobreza moderada⁴⁵ y 6.6% en extrema⁴⁶).

⁴⁴ Estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2018 (MEC 2018) del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH 2018).

⁴⁵ Según el CONEVAL, es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

⁴⁶ Según CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Además, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 emitido por el CONEVAL, señala que, entre los principales problemas que afectan a las personas adultas mayores se encuentran el acceso a la seguridad social y a los servicios de salud. Asimismo, estimó que en 2016, 2.5 millones de adultos mayores no contaron con una pensión contributiva⁴⁷ o no contributiva⁴⁸ (61.1% son mujeres y el 38.9% son hombres)⁴⁹.

Derivado de lo anterior, podemos advertir que los problemas a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, fácilmente los podrían colocar en una condición de pobreza, por ello, son considerados por el Estado como un grupo vulnerable, que requiere de atención e intervención gubernamental.

Una de las medidas adoptadas para la atención de los adultos mayores son los programas de transferencias condicionadas que, al igual que ocurre con otros grupos poblacionales, proporcionan un apoyo económico a cambio de mejoras del usuario en educación, empleo o salud.

Sin embargo, debido a la relevancia que han tomado las intervenciones gubernamentales para la sociedad y el Estado, así como la creciente necesidad de evaluar la gestión, se vuelve una necesidad latente contar con evaluaciones realizadas a través de metodologías científicas y sistemáticas que analicen seriamente la operación y el impacto de los programas.

⁴⁷ Son contribuciones que se cobran a algunos trabajadores (aquellos que define la ley) durante su vida productiva. La ley mexicana obliga solamente a los trabajadores subordinados y asalariados a contribuir al sistema de seguridad social contributiva, integrado principalmente por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otras Instituciones.

⁴⁸ Consiste en una transferencia monetaria periódica, típicamente mensual o bimestral, que se paga a partir de que el beneficiario alcanza la edad mínima requerida, regularmente conocidos como programas sociales que garantizan un ingreso mínimo a los beneficiarios.

⁴⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Resumen ejecutivo”. Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf, pág. 35.

Por ello, se va a realizar en el próximo capítulo, una evaluación al Programa Pensión para Adultos Mayores, que es un programa social mexicano, que otorga transferencias monetarias condicionadas⁵⁰ a los adultos mayores a nivel nacional; debido a su relevancia en términos presupuestales, su cobertura y por el ser la intervención insignia de atención al sector de la población de los adultos mayores, se vuelve vital evaluarlo y generar espacios para la retroalimentación y la mejora del programa.

⁵⁰ Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) consiste en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas.

CAPITULO III

Caso de Estudio: “Pensión Para Adultos Mayores en México”

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) es un programa social mexicano que otorga transferencias monetarias condicionadas, operado por el gobierno federal en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a través SEDESOL, con cobertura nacional; que atendió a más de 5 millones de adultos mayores en 2017 (3, 090,002 de mujeres y 2, 033,486 de hombres⁵¹) y durante dicho sexenio ejerció más de \$180 mil millones de pesos⁵².

Tiene como objetivo general “contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 mensuales”⁵³ y como objetivo específico “mejorar el bienestar económico y social de las personas Adultas Mayores de 65 años de edad en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo”⁵⁴.

Adicionalmente, el PAM realiza acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental a través de una red social integrada por gestores y facilitadores voluntarios, así como acciones de protección social, que se refieren a servicios que promueven la obtención de la credencial del

⁵¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL (2018). Ficha de Monitoreo 2017-2018 Pensión para Adultos Mayores. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S176.pdf

⁵² Estimaciones propias con base en Opp. cit, con valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

⁵³ Diario Oficial de la Federación (2017). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018, numeral 2, subnumeral 2.1.

⁵⁴ Opp. cit subnumeral 2.2.

INAPAM, el acceso a los servicios de salud del Seguro Popular y el cuidado de la salud del adulto mayor. También forman parte de estas acciones los apoyos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día⁵⁵.

De conformidad con la Guía de Programas Sociales 2016, el programa “Pensión para Adultos Mayores”, cumplirá con las siguientes especificaciones⁵⁶:

¿Para qué sirve? Asegura un ingreso mínimo y apoyos de protección social para las y los adultos mayores de 65 años en adelante.

¿A quién apoya? A personas de 65 años en adelante, mexicanas y mexicanos por nacimiento o con más de 25 años viviendo en el país y que no reciben ingresos superiores a 1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva.

¿Qué apoyos da el programa?

- Apoyos económicos de \$580 pesos mensuales con entregas bimestrales.
- \$1,160 pesos por concepto de pago de marcha que se entrega por única ocasión a la persona representante cuando la o el beneficiario fallece.
- Inclusión al Sistema Financiero Nacional, mediante la entrega de una tarjeta bancaria donde se depositan los apoyos económicos del programa (localidades con bancos).
- Pláticas y talleres con temas en beneficio de las personas adultas mayores.
- Ferias de apoyos y servicios institucionales para promover la obtención de la credencial del INAPAM, el acceso al Seguro Popular y el cuidado de la salud.

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación (2017). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018, numeral 3.5.

⁵⁶ SEDESOL. (2016). Guía de Programas Sociales 2016, de Secretaría de Gobernación Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118938/GPS_2016.pdf

- Apoyos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día para la atención de la población adulta mayor.

¿Qué se necesita para recibir el apoyo?

- Tener 65 años o más.
- No recibir ingresos mensuales superiores a \$1,092 pesos por jubilación o pensión de tipo contributivo (como las que otorgan el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o Petróleos Mexicanos).
- Presentar original y copia de los siguientes documentos:
- Identificación oficial vigente, que puede ser:
 - Credencial para votar.
 - Pasaporte.
 - Cédula profesional.
 - Credencial del INAPAM.

Si en la localidad donde vive la persona adulta mayor no hay bancos, también puede presentar:

- Cartilla de Servicio Militar Nacional.
- Formas migratorias.
- Cédula de atención ciudadana.
- Para acreditar edad: acta de nacimiento y CURP.
- Si la o el adulto mayor no nació en México, debe presentar un documento oficial expedido por las autoridades migratorias mexicanas, que acredite su identidad, edad y permanencia en el país por más de 25 años.

- Para acreditar residencia: recibo de pago de luz, agua, teléfono o predial con antigüedad menor a 3 meses.

El PAM tiene su antecedente, en 2003 bajo el nombre de “Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales”. En 2007, inicia sus actividades con el nombre “Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales” y finalmente para 2012 cambia de nombre a “Programa Pensión para Adultos Mayores”.

III.I Antecedentes

Los cambios demográficos experimentados por la población mexicana en décadas recientes en materia de vejez, implica nuevos desafíos en el ámbito de políticas sociales y económicas para México. Lo que involucra el surgimiento de nuevos problemas por atender, para los individuos involucrados:

- Los adultos mayores, que alguna vez fueron población económicamente activa, se enfrentan al retiro laboral; tiene como consecuencia la mayor disponibilidad de tiempo libre, la pérdida de roles, el debilitamiento de relaciones sociales y una fuerte disminución de sus ingresos.
- Los problemas de salud y el aumento de la demanda de servicios estatales.

Sin embargo, los mayores retos los enfrentan los adultos mayores sin pensión o jubilación contributiva, que los vulnera aún más, debido a que son más propensos a presentar:

- a) Bajos ingresos.
- b) Acelerado deterioro de la salud (derivado de la falta de atención médica por falta de seguridad social o ingresos; mala nutrición, abandono, etc.).

- c) Limitado ejercicio de los derechos sociales.
- d) Disminución de la autoestima.

Si bien han existido esfuerzos de Estados y Gobiernos, Organizaciones Civiles e iniciativas de particulares para tratar de revertir las condiciones de vida que muchas personas mayores padecen en la actualidad, estos arrojados no han confluído en políticas públicas eficientes, cuyas acciones hayan propuesto alternativas de solución integrales.

Una de las primeras acciones para contrarrestar las problemáticas experimentadas por el adulto mayor, se remontan al año 2003, cuando el Gobierno Federal, por medio de SEDESOL creó el “Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales”. No obstante, es hasta 2007 cuando inicia operaciones bajo el nombre de “Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales”, el cual apoyaba a las personas de 70 años o más residentes en localidades de hasta 2,500 habitantes. El programa amplió en los años subsecuentes su cobertura a localidades con mayor población y se renombró “Programa de Atención a los Adultos Mayores 70 y más”.

El “Programa de Atención a los Adultos Mayores 70 y más”, otorgó transferencias monetarias para mejorar el ingreso de los adultos mayores que cuentan con 70 años o más de vida y que no cuentan con una pensión contributiva, ni están afiliados a una institución de seguridad social. El programa tiene una cobertura nacional; el monto transferido es \$500.00 pesos mensuales, suministrado bimestralmente. Además, implementa acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de sus beneficiarios, mediante la red social conformada por promotores, gestores,

facilitadores y voluntarios, lo que permite brindar a sus beneficiarios una mayor oferta de servicios que otorga el Estado⁵⁷.

En su origen el “Programa de Atención a los Adultos Mayores 70 y más”, identificaba a su población objetivo en localidades de hasta 2500 habitantes, posteriormente en las Reglas de Operación de 2008, se incrementó el umbral de atención a las localidades de hasta 20,000 habitantes y en 2009. se modificó la cobertura para atender a localidades de hasta 30,000 habitantes⁵⁸.

La nueva estrategia, implementada a partir de 2012, por el PAM, ha ampliado la cobertura del programa a todas las localidades urbanas y rurales, además disminuye la edad requerida para poder acceder a dicho programa de 70 años, a una edad mínima de 65 años para los adultos mayores que no reciban ingresos por concepto de pensión o jubilación de tipo contributiva, con cobertura nacional.

Sin duda, estos programas sociales han tenido en su gestación y desarrollo importantes incrementos presupuestales, que han evitado que los adultos mayores caigan en la pobreza extrema. Sin embargo, aunque gracias a estos apoyos hayan resuelto alguna de sus carencias sociales, aún no se logra redimir en muchos de estos adultos, su calidad de pobres. Además, los programas aún no cumplen con el correcto diseño de conformidad con la MML, ni dan solución a la totalidad de problemáticas a las que se enfrenta este sector de la población.

⁵⁷ CONEVAL. (2012-2013). Ficha de Monitoreo de SEDESOL. Sitio web: http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEDESOL/20_S176_FM.pdf

⁵⁸ EVALUARE. (2013). Evaluación de diseño 2013: "Programa Pensión para Adultos Mayores", de SEDESOL. Sitio web: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/ago/Inf_Sedesol3-20130816.pdf. Pág. 3.

Los adultos mayores continúan sufriendo abandono, desprotección estatal, desatención en salud, maltrato familiar, poco acceso a la posibilidad de continuar con su vida laboral, maltrato social y rechazo por parte de las nuevas generaciones.

Su dignidad e integridad, muchas veces es ignorada dentro de su propio núcleo familiar, debido a la carencia de recursos propios, a la falta de planes de atención tanto para su bienestar físico como para su bienestar emocional, muchos de ellos viven y se sienten en total marginación social.

III.II. Evaluación

La presente tesis pretende dar respuesta a la hipótesis: *“el programa social Pensión para Adultos Mayores instituido por el estado mexicano en la República Mexicana, durante 2007-2018, presenta cobertura insuficiente; incumplimiento del objetivo central del programa; carece de una propuesta de atención que explique el diseño del programa y justifique el monto y los servicios otorgado al beneficiario; existe poco monitoreo del impacto en los beneficiarios, así como la nula medición de la percepción de la satisfacción de los distintos tipos de apoyos otorgados por el programa”*.

Implementando las distintas etapas de la MML, se va a realizar una evaluación del programa PAM, que servirá para posteriormente aceptar o rechazar la hipótesis.

El programa PAM, se identifica presupuestalmente de la siguiente forma:

Cuadro 5. Identificación presupuestal

Nombre:	S-176-Pensión para Adultos Mayores
Modalidad presupuestaria:	S ⁵⁹
Dependencia:	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Instancia de coordinación:	SEDESOL
Año de inicio de operaciones:	2007

Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL (2018). Matriz de Indicadores para resultados 2018 "Pensión para adultos mayores", de Secretaría de Gobernación. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/328122/MIR_S176_2018.pdf

Asimismo, en líneas generales el PAM, entre sus principales características destacan:

Cuadro 6. Descripción General del programa PAM

PROBLEMA O NECESIDAD QUE PRETENDE RESOLVER

Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA, ASÍ COMO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS QUE OFRECE

Objetivo general: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 mensuales.

Propósito: Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva incrementan su bienestar económico y social.

Componentes:

1. Apoyos económicos directos otorgados. Son dos modalidades: apoyos económicos por un monto mensual de \$580 con entregas bimestrales y un apoyo económico de pago de marcha, por única ocasión, por un monto de \$1,160.
2. Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas: son servicios o apoyos dirigidos a aminorar el deterioro de la salud física y mental, así como los riesgos por pérdidas en el ingreso de las y los Adultos Mayores, mediante la Red Social; adicionalmente se dan otros servicios para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, así como apoyos económicos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día.

IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

La población potencial y la población objetivo están definidas como: "conjunto de personas de 65 años o más que no están protegidos por la seguridad social (no tienen ingresos por pensión o jubilación contributiva) o que, teniendo acceso a una pensión o jubilación, ésta es menor a lo necesario para adquirir la canasta alimentaria". Ambas se estiman en 6,719,624 personas en 2017.

COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN

El Programa tiene cobertura nacional, sin ningún mecanismo de focalización territorial. Únicamente la relacionada con el rango de edad definido por el programa.

⁵⁹ Se refiere a la clasificación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le da a los Programas Presupuestarios, y significa que el programa se encuentra "sujeto a Reglas de Operación", son definidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y los que se incorporen en el ejercicio.

PRESUPUESTO EJERCIDO 2016, 2017 y 2018⁶⁰

Presupuesto 2016: 8,846.2 millones de pesos

Presupuesto 2017: 36,910.8 millones de pesos

Presupuesto 2018: 5,983.0 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL “Ficha de Monitoreo 2017-2018” e “Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales”. Disponibles en sitio web:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S176.pdf y
<https://www.programassociales.org.mx/programa/310/programa-pension-para-adultos-mayores?v=1065>.

Por otra parte, los pasos en los que se va a dividir la evaluación del PAM utilizando la MML, constarán de:

- Definición del problema;
- Análisis del problema;
- Definición de objetivos;
- Selección de alternativas;
- Definición de la Estructura Analítica del programa presupuestario y;
- Elaboración de la MIR y Resultados.

Dichos pasos descritos a continuación, servirán para poder comprobar la hipótesis planteada anteriormente y a su vez permitirá, generar recomendaciones en materia de política pública para mejorar el desempeño del PAM, y por tanto de las intervenciones del Estado, que repercutirán en los beneficiarios.

⁶⁰ Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales. Disponible en sitio web:
<https://www.programassociales.org.mx/programa/310/programa-pension-para-adultos-mayores?v=1065>.

III.II.I Definición del problema

El programa cuenta con un documento de diagnóstico titulado “Diagnóstico del programa Pensión para Adultos Mayores” (Diagnóstico PAM), publicado en el año 2013 por SEDESOL, donde se establece el problema público que se busca atender, como: “Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad”.

Sin embargo, al utilizar el término “presentan vulnerabilidad” a lo largo del diagnóstico no se presenta una explicación del concepto vulnerabilidad, es decir, el diagnóstico no especifica las características teóricas o empíricas; por lo que, la medición del impacto y los resultados del programa, podrían orientarse a lo que resulte más conveniente, para el cumplimiento de metas y objetivos.

En el año 2015, se publica la “Nota de actualización de la Población Objetivo y la Población Potencial del programa Pensión para Adultos Mayores”, ahí se define que la población objetivo⁶¹ es equivalente a la población potencial⁶², debido a la capacidad presupuestaria y operativa disponible. Para poder determinarla se deben considerar los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”⁶³, emitidos por el CONEVAL. Ahí, se establece, la obligación de las dependencias y entidades de la APF de identificar, a las personas o grupos de personas en situación de pobreza, mediante la selección de alguno de los siguientes criterios o una combinación de estos:

1. Criterios asociados al bienestar económico.

⁶¹ Se define como el subconjunto de la población potencial que un programa gubernamental buscaría atender en el corto o mediano plazo, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales existentes.

⁶² Se refiere a la población que presenta el problema que se busca resolver a través de la implementación de un programa.

⁶³ Diario Oficial de la Federación (DOF) (2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010.

2. Criterios asociados a las carencias sociales.
3. Criterios asociados al contexto territorial.

Así pues, la SEDESOL incluyó criterios asociados al bienestar económico y criterios asociados a las carencias sociales. Por tanto, la población potencial quedó definida como el “conjunto de personas de 65 años o más que no están protegidos por la seguridad social (no tienen ingresos por pensión o jubilación contributiva) o que, teniendo acceso a una pensión o jubilación, ésta es menor a lo necesario para adquirir la canasta alimentaria”⁶⁴, se estimó que en 2017 esta población ascendía a 6,719,624 personas⁶⁵.

Con este cambio el programa ya no solo contribuiría a atender la carencia social de seguridad social, sino que también debía contribuir a mejorar el bienestar económico de las personas mayores de 65 años que no tuvieran pensiones o jubilaciones superiores a la línea de bienestar mínimo.

Sin embargo, con la nueva definición de la población potencial cambió el problema público y no se modificó y/o actualizó el Diagnóstico PAM, es decir, el problema se encuentra desactualizado. Dada la definición actual de la población potencial del programa, el problema público podría definirse como “Las personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a la línea de bienestar mínimo por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo no cuentan con un ingreso mínimo garantizado de subsistencia”.

⁶⁴ SEDESOL (2015). Nota de actualización de la población potencial y población objetivo del programa Pensión para Adultos Mayores, pág.12. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64099/Nota_de_actualizacion_de_las_poblaciones_potencial_y_objetivo_del_PPAM_--Diciembre_2015.pdf

⁶⁵ CONEVAL (2018). Ficha de monitoreo 2017-2018 Pensión para Adultos Mayores, pág. 01. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S176.pdf

Se considera relevante realizar un nuevo diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad, desamparo y abandono de los adultos mayores, que permita generar una estrategia de protección social basada en evidencia empírica actual.

Además, sería conveniente que las definiciones de la población potencial y la población objetivo sean diferente, puesto que el presupuesto no es suficiente para atender a toda la población que no perciba una pensión equivalente a la línea de bienestar mínimo.

Por otra parte, el programa no cuenta con un documento de Propuesta de Atención⁶⁶ teórica o empírica, que sustente las intervenciones realizadas por el PAM. Este documento debería estar basado en los Lineamientos y Criterios Generales para la definición, identificación y medición de la pobreza emitidos por el CONEVAL, la LGDS la CPEUM, en lo relativo a la no discriminación y los derechos para el desarrollo social como la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social.

Por tanto, la intervención del programa debe garantizar el apoyo a la población como un derecho social, que implica garantizarles un ingreso de subsistencia, definido bajo los criterios del CONEVAL. Podría definirse que el ingreso de subsistencia sea el necesario para adquirir la canasta alimentaria (urbana o rural). Además, siguiendo el enfoque multidimensional de CONEVAL, se deberían considerar aspectos adicionales al recurso económico como mecanismos de protección social de los adultos mayores ante las eventualidades de la vejez cómo, por ejemplo, la prestación de servicios de cuidadores que apoyen a las personas que están en situación de abandono por parte de sus familias.

⁶⁶ Se refiere al documento que justifica teórica o empíricamente el tipo de intervención que un programa llevará a cabo para resolver un problema público.

III.II.II Análisis del problema

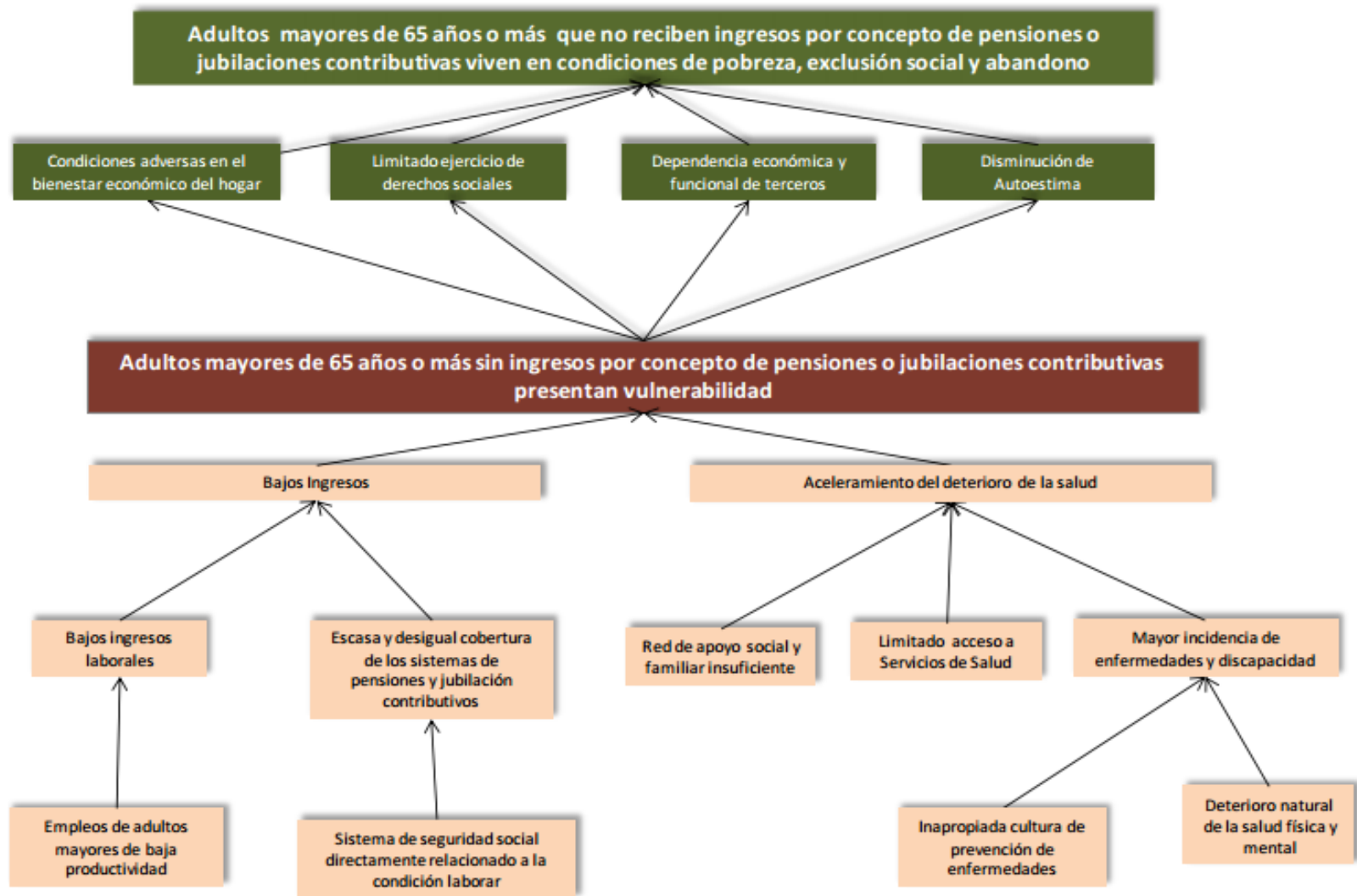
El análisis del problema consiste en el ordenamiento de las causas y los efectos detectados en un esquema tipo “árbol”, donde el problema definido es el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa. Este, se realizó con base en los hallazgos del Diagnóstico PAM, donde se presentó evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema, sus orígenes y consecuencias sociales para el adulto mayor.

El árbol del problema del PAM (diagrama 8), identificó como problema (tronco): “adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad”; las causas (raíces) en dos principales: “bajos ingresos” y “aceleramiento del deterioro de la salud” y por último, los efectos (copa): “condiciones adversas en el bienestar económico del hogar, “limitado ejercicio de los derechos sociales, “dependencia económica y funcional de terceros o explotación y “disminución de la autoestima”.

Al respecto, en el capítulo II, se realizó un análisis de la situación de los adultos mayores y los principales hallazgos derivados del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 y la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, son: limitado acceso a la seguridad social y a los servicios de salud; pensiones que no alcanza para cubrir necesidades básicas; falta de oportunidades para encontrar trabajo y carecer de pensión o jubilación.

Lo anterior, permite abrir la incógnita, ¿el PAM está contribuyendo a solucionar el problema público que pretendía suprimir? El diagnóstico realizado en 2013 por SEDESOL y los hallazgos del capítulo I, indican que las problemáticas que enfrentan los adultos mayores persistentes aún, en el mediano plazo, pese a la intervención gubernamental.

Diagrama 8. *Árbol del problema del programa Pensión para Adultos Mayores (PAM)*

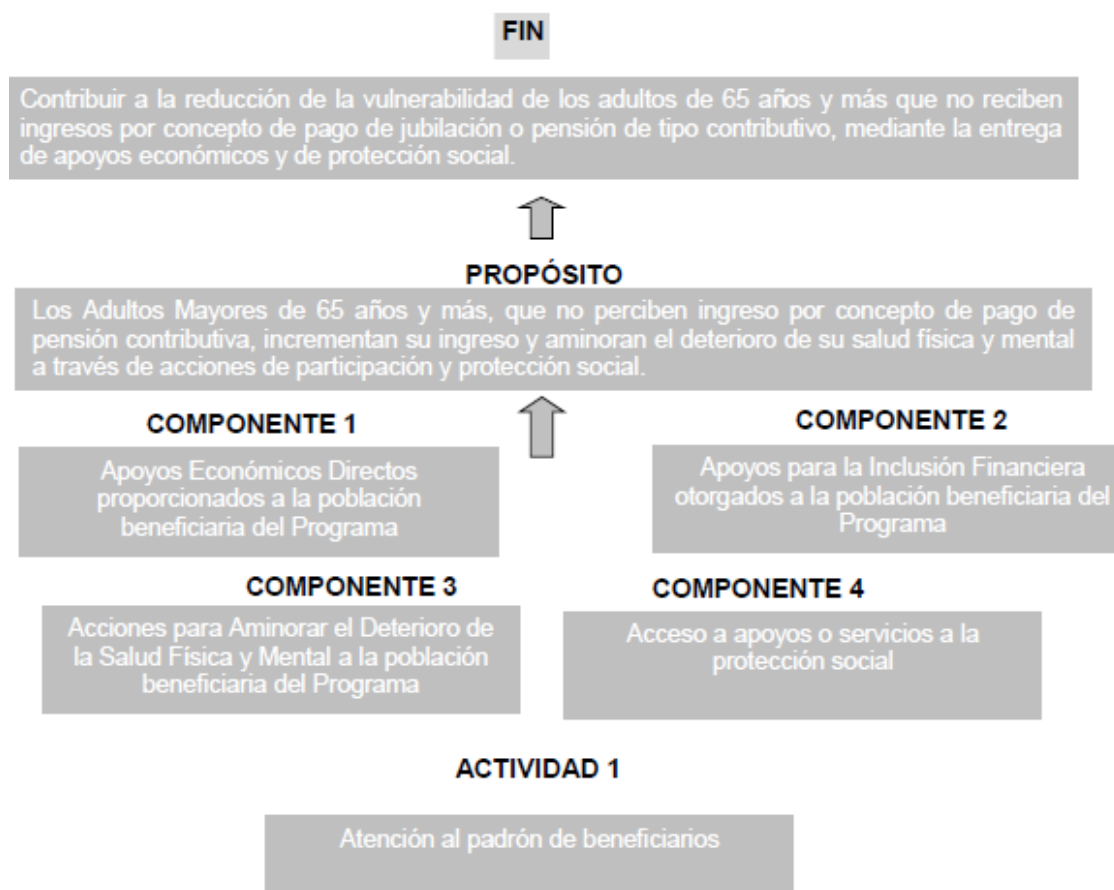


FUENTE: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) (2013). Diagnóstico integral de las personas adultas mayores en México 2012, de SEDESOL. Sitio web: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf. Pág. 12.

III.II.III Definición de Objetivos

Se plantea como situación futura (fin) que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema, que el PAM “contribuirá a la reducción de la vulnerabilidad de los adultos mayores de 65 años y más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributiva, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social”, para ello traduce las causas-efectos en medios-fines (componentes), como se observa en el Diagrama 9.

Diagrama 9. Árbol de Objetivos del programa PAM



Fuente: SEDESOL. (2013). Matriz de Indicadores para Resultados 2013. "Pensión para Adultos Mayores". Sitio web: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/MIR_2013/MIR_2013_PAM.pdf

No obstante, en las Reglas de Operación del programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018 (ROP 2018), se define como objetivo general del PAM: “contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 mensuales”⁶⁷. Mientras que el propósito está considerado implícitamente como el objetivo específico: “mejorar el bienestar económico y social de las personas Adultas Mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo”⁶⁸.

El objetivo y el propósito definidos en las ROP 2018, establecen de forma clara que el programa está orientado a mejorar el bienestar económico. No obstante, en el documento del Diagnóstico PAM nunca se define este concepto. Si se observa el concepto de bienestar económico en los documentos del CONEVAL, se refiere precisamente a la consideración de que las personas tengan un ingreso mínimo de subsistencia, en este sentido el uso del término bienestar económico es consistente en ambas definiciones.

Sin embargo, la redacción inicial del objetivo señala: “contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”, lo que daría a entender que el programa dotará de esquemas de seguridad social a toda la población en situación de carencia o pobreza.

⁶⁷ Diario Oficial de la Federación (DOF) (2017). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018.

⁶⁸ Opp. cit.

Asimismo, los medios-fines (componentes) están expresados en términos muy generales, no obstante, están dirigidos a implementar acciones que satisfagan las necesidades de ingreso y de acceso a la seguridad social de los adultos mayores beneficiarios del programa.

Por tanto, se identifica una discrepancia entre el Fin, Propósito, Componente y Actividades definidos en el Árbol de Objetivos del programa PAM y lo establecido por las ROP 2018.

III.II.IV Selección de Alternativas

Este apartado contempla las medidas que constituirán la intervención gubernamental y conformarán la estructura del programa. Para ello, se identificaron los productos de entrega directa (tipos de apoyo), bajo el control de la SEDESOL, establecidos en las Reglas de Operación del programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018 (ROP 2018):

Cuadro 7. Tipos y Montos de Apoyo del programa PAM

Descripción	Característica del Apoyo
1. Apoyos Económicos Directos	
Apoyos económicos por un monto mensual con entregas bimestrales.	\$580 M.N. por mes.
Apoyo económico de pago de marcha por única ocasión.	\$1,160.00 M.N.
2. Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria	
a) Acciones para Aminorar el Deterioro de la Salud Física y Mental	
<p>Son servicios o apoyos dirigidos a reinsertar e incluir a las personas Adultas Mayores a la comunidad, así como fortalecer el tejido social de acuerdo con las siguientes técnicas de participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Grupos de Crecimiento. Son sesiones grupales de la población beneficiaria, coordinadas por la o el Gestor Voluntario, para fortalecer su autoestima, intercambiar experiencias entre pares y mejorar sus relaciones interpersonales. · Campañas de Orientación Social. Es una actividad para comunicarle a la población beneficiaria y sus familias sobre un tema en específico que apoye la mejora de sus condiciones y su calidad de vida. · Jornadas y Sesiones Informativas. Eventos organizados por las y los Gestores Voluntarios los cuales comprende sesiones de información con expertos de instituciones públicas o privadas para las personas beneficiarias sus familias, acerca de temas que tienen que ver con salud, 	<p>Se fomenta la participación social en temas relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Desarrollo Personal. · Cuidados de la Salud. · Prevención de la violencia contra las mujeres. · Otros temas en beneficio de la población de Adultos Mayores.

derechos humanos, entre otros, que propicie la participación de las personas adultas Mayores.

Adicionalmente, se incluye para la ejecución de dicho apoyo, un modelo de capacitación para la conformación de la Red Social, la compensación económica a las Gestoras y a los Gestores Voluntarios.

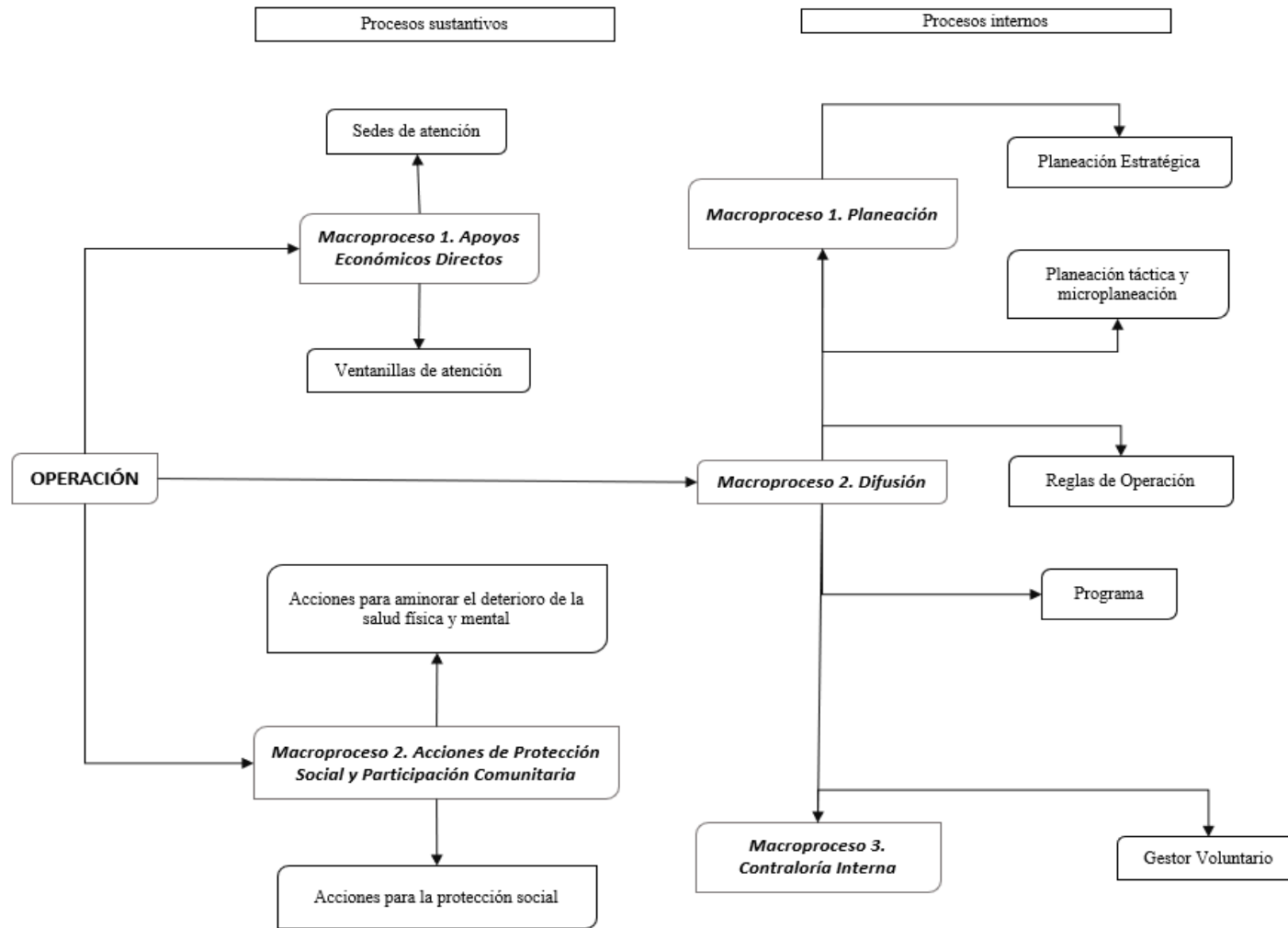
b) Acciones para la Protección Social

Son servicios o apoyos, para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, como pueden ser:	Promover la obtención de la Credencial del INAPAM.
	Promover el acceso a los servicios de salud (Seguro Popular).
	Promover el cuidado de la salud del Adulto Mayor.
	Fomentar la capacitación de las y los cuidadores de la población beneficiaria, particularmente de las mujeres.
	Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día para la atención de la población de Adultos Mayores y clubes INAPAM.

Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018. Numeral 3.5.

En las ROP 2018, se pueden identificar dos “macro-procesos” sustantivos del programa (Entrega de apoyos económicos directos y Realización de acciones de protección social y participación comunitaria) y tres “macro-procesos” internos (planeación, difusión y contraloría interna), como se detalla en el diagrama 10.

Diagrama 10. Identificación de Macroprocesos del PAM



Fuente: Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación (DOF). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018.

Los macroprocesos internos de la operación del PAM inician con el proceso de planeación, el cual incluye dos subniveles, uno a nivel central (planeación estratégica) y otro a nivel delegacional (planeación táctica y microplaneación).

Posteriormente, se realiza un proceso de difusión tanto de las ROP (a través de internet) como del programa (a través de spots en radio y televisión y de mecanismos locales en las comunidades). Esto permite que se entreguen los apoyos económicos directos y se realicen las acciones de protección social y participación comunitaria.

Finalmente, hay un proceso de Contraloría social que es realizado por un Gestor Voluntario, quien deberá vigilar que el 10% de los recursos asignados a cada entidad federativa por concepto de apoyos económicos sean entregados en las sedes de atención⁶⁹.

Por otra parte, los apoyos económicos directos otorgados, se dividen en dos flujos, uno que corresponde a las sedes de atención y el segundo a las ventanillas de atención. El resultado de ambos es el mismo, la entrega de apoyos económicos mensuales con entrega bimestrales (la diferencia radica en el método de pago) y, en el caso de que el beneficiario del programa fallezca, el resultado es la entrega del apoyo económico del pago de marcha a la persona designada por el beneficiario.

Adicionalmente, para las acciones de protección social y participación comunitaria, se desarrollan dos subcomponentes “acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental”, y “acciones para la protección social”. La primera, básicamente se concentra en la formación y operación de la Red Social, la cual se conforma por el conjunto de Gestores Voluntarios y Facilitadores Voluntarios que viven en las comunidades, quienes son los responsables de realizar

⁶⁹ SEDESOL (2015). Guía Operativa de Contraloría Social, p. 13.

las acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores. El segundo, aunque contempla tres acciones: promoción de servicios para atenuar riesgos (INAPAM, Seguro Popular y otros cuidados para la salud), fomento a la capacitación de los cuidadores, y rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día. Al respecto, únicamente ésta última acción tiene un flujo de trabajo bien definido en las Reglas de Operación del programa.

De conformidad con lo señalado en el Manual de organización y de procedimientos de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios la operación del Programa se encuentra altamente sistematizada; se conoce la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes; cuenta con manuales de procedimientos, diversas guías operativas, formatos bien definidos, y varios sistemas de información (Web CUIS, SIIPSO, ARGOS) que permiten tanto recibir, registrar y tramitar de forma eficiente las solicitudes de apoyo como entregar el apoyos de forma regular y estandarizada a los beneficiarios del programa⁷⁰.

Asimismo, la sistematización facilita el seguimiento, la verificación y la evaluación de la operación. Sin embargo, la operación del Programa aún tiene áreas de oportunidad, particularmente en lo que se refiere a las acciones para la protección, cuya descripción no se encuentra bien desarrollada en las ROP, lo que no permite conocer las acciones a realizar por el programa de forma detallada.

III.II.V Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario

Este apartado permite asegurar la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión, que posteriormente permitirán conocer los resultados

⁷⁰ SEDESOL (2016). Manual de organización y de procedimientos de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. Manuales de procedimientos.

generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de la instrumentación del programa.

Al respecto, se compara en el cuadro 8, el diagrama 8 con el 9; aunque las acciones a implementar son bastante generales, los enunciados identificados son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema, como para el logro del objetivo general (fin).

Cuadro 8. Estructura Analítica del programa PAM

Problema público	Solución
Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad.	Asegura un ingreso mínimo y apoyos de protección social para las y los adultos mayores de 65 años en adelante.
Efectos	Fin
~Condiciones adversas en el bienestar económico del hogar ~Limitado ejercicio de los derechos sociales ~Dependencia económica y funcional de terceros o explotación ~Disminución de la autoestima	Contribuirá a la reducción de la vulnerabilidad de los adultos mayores de 65 años y más que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributiva, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social.
Problema	Propósito
Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas viven en condiciones de pobreza, exclusión social y abandono.	Mejorar el bienestar económico y social de las personas Adultas Mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.
Causas	Medios
~Bajos ingresos ~Aceleramiento del deterioro de la salud	~Apoyos económicos directos otorgados. ~Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas.

FUENTE: Elaboración propia con información del Árbol del Problema y de Objetivos, del Programa Pensión para Adultos Mayores.

Los elementos planteados en el cuadro 8, permiten perfilar el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades a realizar por el programa, que posteriormente ayudarán a construir la MIR del PAM.

Por otra parte, se definen los indicadores estratégicos⁷¹ y de gestión⁷², que se indican en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Indicadores del programa PAM

INDICADORES	
<i>ESTRATÉGICOS</i>	<i>GESTIÓN</i>
Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo	Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria que recibe apoyo económico.
Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social	Proporción de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al programa que recibe emisión en un máximo de dos bimestres siguientes a su incorporación.
Tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa.	Promedio de planes de acción ejecutados por Gestores Voluntarios formalizados del Programa
Tasa de variación del promedio de carencias sociales de los beneficiarios del programa	Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria que asisten a los eventos para la protección social
Porcentaje que representa la población adulta mayor beneficiaria del programa respecto de la población objetivo	Porcentaje de la población adulta mayor incorporada al Programa
Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria del programa con acceso a los servicios de salud	Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al Sistema Financiero Nacional.
	Porcentaje de gestores voluntarios formalizados
	Gestión de Ferias de promoción de los servicios institucionales

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Indicadores para Resultados del PAM, 2018.

Los indicadores permiten definir la línea base del programa y evaluar los resultados esperados, durante la vida útil del mismo, y también serán incluidos en la MIR del PAM.

⁷¹ Se refiere a los indicadores que miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios y que contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos, según los LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico 2013.

⁷² De conformidad con los LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico 2013, los indicadores de gestión deberán medir el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Incluyen los indicadores que dan seguimiento a las actividades y aquellos que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

III.II.VI Elaboración de la MIR

La MIR, es una importante herramienta de los programas sociales, que permite registrar y presentar información sustantiva de manera sencilla y clara. De esta forma, los beneficiarios de los programas sociales, y el público en general, pueden consultar la estructura esencial del programa o programas que sean de su interés, comprender de manera sencilla su lógica causal, así como identificar los elementos relacionados con el cumplimiento del objetivo de los programas.⁷³

La SEDESOL, pone a disposición del público en general, las MIR de los programas del sector Desarrollo Social incluido en el Inventario CONEVAL, dando cumplimiento al artículo 28, fracción I, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018; al numeral 21 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 de los programas federales de la APF; así como al Lineamiento Décimo Segundo de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF, que establecen la obligación de publicar en el sitio web de la dependencia correspondiente, la MIR del ejercicio fiscal en curso.

Previamente a la integración de la MIR, se considera cómo el PAM se relaciona y contribuye con la consecución de los objetivos de desarrollo nacional y sectorial, coadyuvando a coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, y enfocarlo a la consecución de los objetivos y metas nacionales.

El PAM, se vincula con las metas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018)⁷⁴:

⁷³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010). Guía para la construcción de la matriz para indicadores para resultados, de CONEVAL Sitio web:
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

⁷⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Pág. 115-118.

- **Meta Nacional II** “México Incluyente”.
- **Objetivo 2.1** Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.
- **Estrategia 2.1.1** Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.
- **Objetivo 2.4** Ampliar el acceso a la seguridad social.
- **Estrategia 2.4.1.** Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales, con la siguiente línea de acción: promover la inclusión financiera en materia de aseguramiento de los distintos riesgos que enfrentan los mexicanos a lo largo del ciclo de vida.
- **Estrategia 2.4.2** Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población. Facilitando la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios; así como promover la eficiencia y calidad al ofrecer derechos de protección social a la población, independientemente de la condición laboral y tomando en cuenta a las personas adultas mayores.

En cuanto a los Programas Sectoriales, se alinea al Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018 ⁷⁵:

- **Objetivo 3** Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza
- **Estrategia 3.4** Asegurar un ingreso mínimo para las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión o jubilación, para incrementar su bienestar económico y social.

⁷⁵ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Pág. 50

Asimismo, la información que integra el resumen narrativo, indicadores, definiciones y supuestos de la MIR del PAM, se desglosa a continuación:

Cuadro 10. Matriz de Indicadores para Resultados del PAM para el ejercicio fiscal 2018

Detalle de la Matriz								
Ramo:	20 - Desarrollo Social							
Unidad Responsable:	213 - Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios							
Clave y Modalidad del Pp:	5 - Sujetos a Reglas de Operación							
Denominación del Pp:	5-176 - Pensión para Adultos Mayores							
Clasificación Funcional:								
Finalidad:	2 - Desarrollo Social							
Función:	6 - Protección Social							
Subfunción:	8 - Otros Grupos Vulnerables							
Actividad Institucional:	9 - Apoyo a adultos mayores en pobreza							
Objetivo			Fin Orden			Supuestos		
Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años de edad o más que no reciba una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 pesos mensuales.			1			Las condiciones macroeconómicas se mantienen estables, destacando bajos niveles de inflación.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo	Es el porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciben pensión contributiva por debajo de la línea de bienestar mínimo definida de acuerdo a la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL.	$\left(\frac{\text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no perciben ingresos por concepto de pago de pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo definida por el CONEVAL}}{\text{Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión contributiva}} \right) \times 100$	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Bienal	Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no percibe ingresos por concepto de pago de pensión contributiva.; Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) / Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); Total de población adulta mayor de 65 años en adelante, que no perciben ingresos por concepto de pago de pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo definida por el CONEVAL.; Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) - Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) / Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social	Este indicador ilustra cómo los programas y acciones del Gobierno Federal dirigidos a Adultos Mayores inciden en la evolución de la pobreza y propiamente en la reducción de la carencia por acceso a la seguridad social	<p>Método de Cálculo: $\left[\frac{\text{Número de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social}}{\text{Número total de personas de 60 años o más en México}} \right] \times 100$ El numerador se obtiene descargando la Enigh (particularmente el Módulo de Condiciones Socioeconómicas) más reciente de la página de Inegi, aplicando los factores de expansión correspondientes y aplicando los filtros de acuerdo a los siguientes criterios: 1) sólo personas de 60 años o más, 2) que se encuentren en situación de pobreza (por carencias sociales o por ingresos), y 3) que también presenten carencia por acceso a la seguridad social. El denominador se obtiene de la misma fuente que el numerador y sólo se filtra a las personas de 60 años o más. Una vez hecho este proceso, se realizan las operaciones aritméticas de acuerdo al</p>	Absoluto	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Bienal	Medición Multidimensional de la Pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) la cual utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh)
Objetivo			Propósito			Orden		
La población adulta mayor de 65 años de edad o más que no recibe ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo mejora su bienestar económico y social.			1			Que los adultos mayores de 65 años y más que no perciben un ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, están dispuestos a incorporarse al Programa y se integran activamente en las acciones de promoción y participación social. Que los Adultos Mayores destinan el apoyo económico a consumir bienes y servicios que mitigan su deterioro físico y mental. Que los adultos mayores participan activamente en las acciones de promoción y participación social.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa.	Mide la variación del ingreso corriente promedio mensual de la población adulta mayor de 65 años de edad o más que no recibe una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$ 1,092 pesos mensuales.	$\left(\frac{\text{Ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa en el periodo } t}{\text{Ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa en el periodo } t-1} - 1 \right) \times 100$	Relativo	Tasa de variación	Estratégico	Eficacia	Bienal	Ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa en el periodo t-2; Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH) Anexo de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH); Ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa en el periodo t; Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH) Anexo de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH).

Tasa de variación del promedio de carencias sociales de los beneficiarios del programa	Mide la tasa de variación de las carencias sociales promedio de las personas de 65 años de edad en adelante, mexicanas y mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo en el año t en relación con las carencias sociales promedio de las personas de 65 años de edad en adelante, mexicanas y mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo en el año t-2.	[(Carencias sociales promedio de la población beneficiaria en el año t) / (Carencias sociales promedio de la población beneficiaria en el año t-2)) - 1 * 100]	Relativo	Tasa de variación	Estratégico	Eficacia	Bienal	Carencias sociales promedio de los beneficiarios que reciben apoyos del programa de 65 años o más en el año t: Programa de cálculo y bases de datos para la medición de la pobreza (CONEVAL). Responsable del cálculo del indicador: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_10_12_14.aspx ; Carencias sociales promedio de los beneficiarios que reciben apoyos del programa de 65 años o más en el año t: Programa de cálculo y bases de datos para la medición de la pobreza (CONEVAL). Responsable del cálculo del indicador: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_10_12_14.aspx
Objetivo			Orden			Supuestos		
Apoyos económicos directos otorgados.			1			Que los Adultos Mayores del Padrón Activo de Beneficiarios (PAB) acudan a recibir sus apoyos. Que la liquidadora pague en tiempo y forma.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria que recibe apoyo económico.	Porcentaje de adultos mayores del Padrón Activo de Beneficiarios (PAB) que recibe su apoyo económico en el bimestre	[(Total de la población adulta mayor beneficiaria con apoyo económico depositado en cuenta bancaria en el bimestre + Total de la población adulta mayor beneficiaria con apoyo económico cobrado en mesas de atención en el bimestre) / (Padrón activo de beneficiarios en el bimestre)] x 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Bimestral	Padrón activo de beneficiarios en el bimestre; Bases Operativas de Gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Número de adultos mayores del PAB con apoyo económico depositado en cuenta bancaria en el bimestre más número de adultos mayores del PAB con apoyo económico cobrado en mesas de atención en el bimestre; Bases Operativas de Gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.
Proporción de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al programa que recibe emisión en un máximo de dos bimestres siguientes a su incorporación.	Mide el porcentaje de beneficiarios de nueva incorporación que se les emite su pago en un máximo de dos bimestres siguientes a su incorporación.	(Total de la población adulta mayor beneficiaria que reciben la emisión de su primer apoyo económico en un máximo de dos bimestres siguientes a su incorporación / Total de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al programa a los que se les emitió su primer apoyo económico) x 100.	Relativo	Porcentaje	Gestión	Calidad	Anual	Total de la población adulta mayor beneficiaria que reciben la emisión de su primer apoyo económico en un máximo de dos bimestres siguientes a su incorporación; Bases Operativas de Gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Total de adultos mayores incorporados al programa a los que se les emitió su primer apoyo económico; Bases Operativas de Gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios

Porcentaje que representa la población adulta mayor beneficiaria del programa respecto de la población objetivo	Es el porcentaje que representa el Padrón Activo de Beneficiarios (población adulta mayor beneficiaria) en la población objetivo.	(Total de la población adulta mayor beneficiaria / Total de adultos mayores estimados como parte de la población objetivo) x 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Anual	Total de adultos mayores estimados como parte de la población objetivo: Estimación de la meta del Padrón Activo de Beneficiarios realizada por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, con base en la suficiencia presupuestal; Total de la población adulta mayor beneficiaria: Bases Operativas de Gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.
Objetivo			Orden			Supuestos		
Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas.			2			Que se mantenga la coordinación interinstitucional. Que haya infraestructura bancaria cercana a la localidad de residencia del beneficiario.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria del programa con acceso a los servicios de salud	Mide la relación de beneficiarios respecto del Padrón del Programa, que cuentan con acceso a los servicios de salud.	(Total de la población adulta mayor beneficiaria con acceso a los servicios de salud / Total de la población adulta mayor beneficiaria) * 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Anual	Total de la población adulta mayor beneficiaria: Bases internas de la Dirección de Padrones de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Total de la población adulta mayor beneficiaria con acceso a los servicios de salud: Bases internas de la Dirección de Vinculación y Concertación Social de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.
Promedio de planes de acción ejecutados por Gestores Voluntarios formalizados del Programa	Mide el promedio de planes de acción ejecutados por los gestores voluntarios dedicados a prestar servicios o apoyos dirigidos a aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios	((Número de planes de acción ejecutados / Número de gestores voluntarios formalizados)	Relativo	Promedio	Gestión	Eficiencia	Semestral	Número de Gestores Voluntarios Formalizados: Bases internas de la Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Número de planes de acción ejecutados por los gestores voluntarios formalizados: Bases internas de la Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.
Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria que asisten a los eventos para la protección social	Mide la proporción de los beneficiarios que asisten a los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social	(Total de la población adulta mayor beneficiaria que participan en los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social) / (Total de la población adulta mayor beneficiaria programada para asistir a los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social) * 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Total de la población adulta mayor beneficiaria programada para asistir a los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social: Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), en la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Total de la población adulta mayor beneficiaria que participan en los eventos organizados para la promoción de acciones de protección social: Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), en la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

Actividad								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Incorporación de adultos mayores.			1			Que los adultos mayores cumplan con los requisitos de elegibilidad.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de la población adulta mayor incorporada al Programa	Mide la proporción de personas que son incorporadas al Programa	(Total de la población adulta mayor incorporada al Programa/ Total de la población adulta mayor programada para incorporar)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Bimestral	Total de la población adulta mayor programada para incorporar; Bases operativas de gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Total de la población adulta mayor incorporada al Programa; Bases operativas de gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.
Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al Sistema Financiero Nacional.	Mide el número de personas de la población adulta mayor beneficiaria que se incorpora al Sistema Financiero Nacional, respecto del total de la población beneficiaria.	(Total de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al sistema financiero nacional por el programa/ Total de la población adulta mayor beneficiaria)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Bimestral	adulta mayor beneficiaria; Bases Operativas de Gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Total de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al sistema financiero nacional por el programa; Bases Operativas de Gestión de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.
Objetivo			Orden			Supuestos		
Formalización de gestores voluntarios.			2			Existe disposición por parte de la comunidad para fungir como gestores voluntarios		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de gestores voluntarios formalizados	Porcentaje de gestores voluntarios que han cubierto los módulos de capacitación establecidos por el Programa	(Número de gestores voluntarios formalizados)/(Total de gestores voluntarios activos)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Total de gestores voluntarios activos; Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Número de gestores voluntarios formalizados; Dirección de Comunicación Educativa y Participación Comunitaria de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.
Objetivo			Orden			Supuestos		
Ejecución de acciones para la protección social.			3			Que haya interés de los beneficiarios y de las Instituciones convocadas		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Gestión de Ferias de promoción de los servicios institucionales	Mide el porcentaje de reuniones de coordinación institucional para la realización de Ferias y Servicios institucionales que se realizan respecto a las que son programadas.	(Sumatoria de reuniones de coordinación institucional para la realización de Ferias de apoyos y servicios institucionales realizadas en el periodo t / Sumatoria de reuniones de coordinación institucional para la realización de Ferias de Apoyos y Servicios institucionales programadas en el periodo t)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Semestral	Sumatoria de reuniones de coordinación institucional para la realización de Ferias de Apoyos y Servicios institucionales programadas; Bases internas de la Dirección de Vinculación y Concertación Social de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios; Sumatoria de reuniones de coordinación institucional para la realización de Ferias de apoyos y servicios institucionales realizadas; Bases internas de la Dirección de Vinculación y Concertación Social de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios

FUENTE: SEDESOL (2018). Matriz de Indicadores para Resultados del PAM para el ejercicio fiscal 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/411211/MIR_PAM.pdf

Todos los elementos de la MIR 2018, pudieron identificarse en las ROP 2018, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017.

El Fin de la MIR se señalado como el objetivo general del programa en las ROP 2018, mientras que el propósito está considerado implícitamente como el objetivo específico.

El objetivo general es “contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 mensuales”.

El propósito es “mejorar el bienestar económico y social de las personas Adultas Mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo”.

El objetivo y el propósito establecen de forma clara que, el programa está orientado a mejorar el bienestar económico. Si se observa el concepto de bienestar económico en los documentos del CONEVAL se identificará que bienestar económico se refiere precisamente a la consideración de que las personas tengan un ingreso mínimo de subsistencia, en este sentido el uso del término bienestar económico es consistente en ambas definiciones. Sin embargo, en el diagnóstico no se define el concepto de bienestar económico que se pretende abordar en el programa.

Además en la redacción inicial del objetivo señala: “contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”, lo que daría a entender que el programa dotará de esquemas de seguridad social a toda la población en situación de carencia o pobreza.

Los dos componentes entregados por el programa son explicados en la sección de 3.5 Tipos y Montos de Apoyos, con las particularidades de cada uno de ellos.

La MIR contiene dos actividades: 1) apoyos económicos directos y 2) acciones de protección social y participación comunitaria. La primera actividad está definida en el numeral 4.2.5 de las ROP 2018, mientras que la segunda se encuentra en el numeral 4.2.8. En general, se puede afirmar que existe una gran coherencia entre la MIR y las ROP del programa.

Como se puede observar en el cuadro 10, la MIR del PAM plantea que los indicadores de resultados se obtendrán a partir del análisis de las estimaciones de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). Asimismo, los resultados sobre su desempeño son de carácter público en el portal de Transparencia Presupuestaria, consulta de los programas, ficha del programa PAM.

Derivado de la consulta al portal, se obtuvo el cuadro 10, con los resultados de los indicadores de la MIR del PAM.

**Cuadro 11. Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la APF
Ejercicio Fiscal 2018**

DATOS DEL PROGRAMA							
Programa presupuestario	S176	Pensión para Adultos Mayores	Ramo	20	Desarrollo Social		
Clasificación Funcional							
Finalidad	2 - Desarrollo Social		Función	6 - Protección Social			
RESULTADOS							
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES			AVANCE		
		Denominación	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Meta anual		Realizado al periodo
					Aprobada	Modificada	
Fin	Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza. Mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años de edad o más que no reciba una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 pesos mensuales.	Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Bienal	27.54	27.54	23.92
		Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Bienal	N/A	15	N/A
Propósito	La población adulta mayor de 65 años o más que no recibe ingreso mensual superior a \$1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo mejora su bienestar económico y social.	Tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa.	Tasa de variación	Estratégico-Eficacia-Bienal	2.66	2.66	-2.88
		Tasa de variación del promedio de carencias sociales de los beneficiarios del programa	Tasa de variación	Estratégico-Eficacia-Bienal	-5.81	-5.81	-10.67
		Tasa de variación del porcentaje de la población objetivo del PAM en carencia por acceso a la seguridad social	Tasa de variación	Estratégico-Eficacia-Bienal	N/A	-12.09	-13.45

Componente	A Apoyos económicos directos otorgados.	Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria que recibe apoyo económico.	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Bimestral	95.00	95.00	97.93
		Proporción de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al programa que recibe emisión en un máximo de dos bimestres siguientes a su incorporación.	Porcentaje	Gestión-Calidad-Anual	75.00	91.92	100.00
		Porcentaje que representa la población adulta mayor beneficiaria del programa respecto de la población objetivo	Porcentaje	Estratégico-Eficiencia-Anual	100.00	80.51	76.11
	B Acciones de Protección social y Participación Comunitaria realizadas.	Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria del programa con acceso a los servicios de salud	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	89.03	89.03	82.90
		Promedio de planes de acción ejecutados por Gestores Voluntarios formalizados del Programa	Promedio	Gestión-Eficiencia-Semestral	9.26	3.00	6.10
	Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria que asisten a los eventos para la protección social	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Semestral	100.00	100.00	219.00	
Actividad	A 1 Incorporación de adultos mayores.	Porcentaje de la población adulta mayor incorporada al Programa	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Bimestral	100.00	100.00	107.26
		Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria incorporada al Sistema Financiero Nacional.	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Bimestral	53.85	53.41	52.67
	B 2 Formalización de gestores voluntarios.	Porcentaje de gestores voluntarios formalizados	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Semestral	69.69	100.00	96.87
	B 3 Ejecución de acciones para la protección social.	Gestión de Ferias de promoción de los servicios institucionales	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Semestral	100.00	100.00	96.77

Fuente: Transparencia Presupuestaria (2018). Ficha de Programa: Pensión para Adultos Mayores. Disponible en: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S176>

Se tienen dos indicadores a nivel de Fin, el primero de ellos es uno que está en el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. El indicador es el Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social, la meta a alcanzar es de 15%. Al respecto, el valor del avance del indicador reportado se encuentra sin registro, por lo que, no puede evaluarse el cumplimiento de este.

El segundo indicador es el Porcentaje de adultos mayores de 65 años en adelante que no perciba pensión contributiva y que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo, la meta era alcanzar el 27.5% esto no se alcanzó, se llegó a un 23.9%.

Por tanto, del primer indicador se desconoce la meta establecida, para el segundo se alcanzó un resultado positivo, pero no se logró la meta fijada; ambos indicadores representan un resultado negativo al nivel de Fin y se puede afirmar que el programa no contribuye al logro del nivel Fin.

El Propósito del programa indica, mejorar el bienestar económico y social de la población objetivo. Ante esto, el primer indicador es la Tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de la población adulta mayor objetivo del programa. La meta era incrementar un 2.6% el ingreso, en vez de ello, el resultado es que el ingreso promedio bajó un 2.8%⁷⁶, es decir, que el alcance de la meta es de -100%.

No obstante, este mal resultado no es consecuencia del programa, ya que el ingreso de las personas proviene de diversas fuentes. El programa apoya con un ingreso mínimo, pero no es el único ingreso reportado. La población que está llegando a los 65 años probablemente está teniendo menores ingresos promedio que antes.

⁷⁶ Estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2016 (MEC 2016) del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH 2016).

También es importante recalcar que, en los documentos generados con motivo de la creación y operación del PAM, no existe una definición de bienestar social y el CONEVAL se refiere a bienestar económico con relación a superar la línea de bienestar y no a incrementar el ingreso, como está implícito en este indicador.

En cuanto al segundo indicador de Propósito, tasa de variación del promedio de carencias sociales de los beneficiarios del programa. Se esperaba una reducción de 5.8% y se alcanzó una reducción de 10.6%, más del doble de lo establecido en la meta.

Aunque es un resultado positivo, la atribución del programa para la reducción de las seis carencias es cuestionable, evidentemente reduce la carencia de seguridad social; de forma indirecta reduce la carencia de seguridad alimentaria, pues el recurso se pretende que por lo menos alcance a cubrir el precio de la canasta alimentaria. Sin embargo, la atribución sobre la reducción en las otras carencias es muy baja o nula.

Otros indicadores pudieron ser más pertinentes para medir el desempeño del propósito, como lo son el porcentaje de personas de 65 años o más que tienen carencia de seguridad social y el porcentaje de personas de 65 años o más que tienen carencia por acceso a la alimentación, es decir, indicadores más específicos.

Ante esta situación, se considera que sí existen resultados positivos del programa en el segundo indicador, pero no se puede afirmar que se cumple con el Propósito, pues no tiene sentido, así como está definido. Se recomienda modificar la MIR cambiando el Propósito del programa y los indicadores de Fin y Propósito considerando la revisión del problema público.

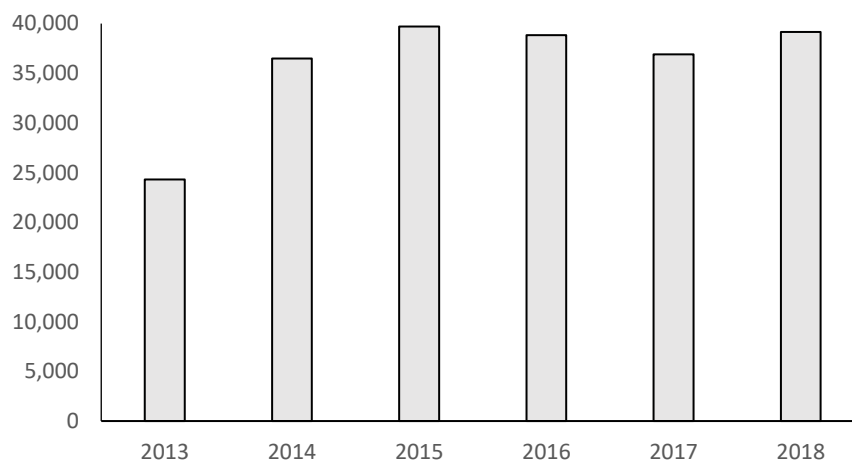
En cuanto a los indicadores de servicios y de gestión, la mayoría de los indicadores tienen un avance superior al 100%; sin embargo, esto no sucede en cuatro indicadores: 1) Porcentaje que

representa la población adulta mayor beneficiaria del programa respecto de la población objetivo; 2) Porcentaje de adultos mayores de 65 años y más beneficiarios del programa con acceso a los servicios de salud; 3) Gestión de Ferias de promoción de los servicios institucionales y 4) Porcentaje de la población adulta mayor beneficiaria.

El primero de ellos alcanzó solo el 76.1% de la meta y el segundo, 82.9% de la meta, a nivel de Componente. El tercero alcanzó el 96.7% de la meta y el cuarto 52.6% de una meta de 53.8%, estos dos últimos corresponden al nivel de Actividad.

Vale la pena señalar, que el presupuesto a experimentado variaciones importantes, como se aprecia en el gráfico 12. Por ejemplo, en 2016, el presupuesto modificado fue de 38,846 millones de pesos, mientras que en 2017 fue de tan solo 36,910 millones de pesos, lo que representó una disminución de 1,936 millones de pesos. No obstante, aunque el presupuesto se incrementó en el año 2018, los recursos no superaron el presupuesto del año 2015.

Gráfica 12. Evolución del presupuesto modificado del programa PAM 2013-2018 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del portal Iniciativa para Fortalecer la Institucionalidad de los Programas Sociales. Disponibles en: <https://www.programassociales.org.mx/programa/310/programa-pension-para-adultos-mayores?v=1065>

Adicionalmente, para lograr el cumplimiento de las metas anuales de todos los indicadores de Componente y Actividad, como ya se mencionó anteriormente, sería conveniente que las definiciones de la población potencial y la población objetivo sean diferentes; con ello, la limitación presupuestaria dejaría de ser un factor que incida negativamente en el cumplimiento de las metas del programa.

Por otra parte, en cuanto a la medición con indicadores de la satisfacción de los beneficiarios del programa sobre los servicios y la gestión, el programa únicamente cuenta con un mecanismo para conocer la percepción de los beneficiarios sobre las actividades realizadas por las y los gestores voluntarios. No así, sobre el proceso de entrega de los apoyos económicos directos, tanto en mesas de atención, como por medio de las tarjetas de débito. Tampoco se cuenta con una encuesta de satisfacción sobre los trámites de incorporación, ni sobre los aspectos relacionados con las acciones de protección social a excepción de la labor realizada por los gestores voluntarios.

No obstante la aplicación de la encuesta a beneficiarios para medir el grado de satisfacción sobre la labor de las y los gestores voluntarios, esta no presenta algún apartado metodológico que explique el tamaño de muestra, el nivel de confianza o margen de error, ni el tipo de muestreo utilizado. Por tanto, con la información generada por esta encuesta, no se puede afirmar que los resultados sean representativos.

Se recomienda generar una encuesta de satisfacción de la población atendida con representatividad a nivel de beneficiarios que reciben apoyos por transferencia bancaria; beneficiarios que reciben apoyos por mesas de atención; beneficiarios que cuentan con apoyos de gestores voluntarios; beneficiarios que asisten a Casas de Día y beneficiarios que asisten a ferias de servicios. La encuesta o encuestas deberán tener un sustento metodológico sólido de representatividad y confianza de resultados. Se sugiere que el levantamiento sea realizado por una

empresa o institución externa a la operación del programa, para una total imparcialidad en la aplicación.

Se sugiere que las preguntas sean evaluadas en escala de satisfacción, además de contener preguntas que caractericen a la población. Por ejemplo, en el caso de los beneficiarios que reciben apoyos por transferencia bancaria, se podrían incluir preguntas sobre el trato que reciben por parte de las instituciones bancarias cuando requieren hacer un trámite y sobre si les es complicado utilizar los cajeros automáticos, si requieren apoyo, etc.

Finalmente, el programa ha medido sus hallazgos con Evaluaciones de Impacto. En 2007 y 2008 se realizaron encuestas a las y los beneficiarios del programa, que en ese momento se denominaba "Programa de Atención a los Adultos de 70 y más en zonas rurales".

En 2007, año del primer levantamiento de la evaluación se daba un apoyo monetario a las personas adultas mayores igual que ahora; pero tenía una escala significativamente menor. La edad mínima para recibir el apoyo económico era de 70 años, el programa estaba focalizado a localidades de 2,500 habitantes o menos y no tenía el carácter de universalidad que tiene ahora. Si bien es cierto, que la evaluación ya tiene más de 10 años, los resultados en población con esas características (mayores de 70, en localidades rurales y en pobreza) deben seguir siendo válidos.

Sin embargo, aunque el PAM cuenta con una evaluación de impacto, el estudio tiene cerca de 10 años de haberse realizado. El programa ya no es el mismo, y dicha evaluación se limita a ser un referente de la población beneficiaria del programa anterior que vive en localidades rurales.

Derivado de la evaluación realizada en este apartado se confirma la hipótesis planteada anteriormente, referente a que el programa social Pensión para Adultos Mayores, presenta cobertura insuficiente; incumplimiento del objetivo central del programa; carece de una propuesta

de atención que explique el diseño del programa y justifique el monto y los servicios otorgados al beneficiario; existe poco monitoreo del impacto en los beneficiarios; así como la nula medición de la percepción de la satisfacción de los distintos tipos de apoyos otorgados por dicho programa.

Por tanto, en el siguiente capítulo a manera de contraste, se presenta una breve evaluación de la lógica horizontal y vertical de MIR, así como a los resultados de los indicadores del programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en 2019.

El programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, es el nuevo nombre que ha tomado el programa PAM, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). el programa otorga un apoyo económico bimestral a los adultos mayores de todo el país a través de la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR).

Por ello, como una forma de verificar si las deficiencias, fortalezas y áreas de oportunidad del programa de estudio, fueron llevados al nuevo sexenio o si se realizó una reestructuración del programa y opera óptimamente, se presenta una breve evaluación al programa en el siguiente capítulo, haciendo énfasis en los hallazgos de gabinete del programa de estudio.

Capítulo IV

Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en México

El programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM) es un programa social mexicano que otorga transferencias monetarias condicionadas, operado por el gobierno federal en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), a través de la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR), con cobertura nacional. En 2019, atendió a más de 7.4 millones de adultos mayores (4,150, 443 mujeres y 3, 330, 467 hombres⁷⁷) y durante ese año le fueron asignados \$100 mil millones de pesos⁷⁸.

El programa tiene como objetivo general “contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva”⁷⁹ y como objetivo específico “la población indígena adulta mayor de 65 años o más de edad, y la población adulta mayor de 68 años o más de edad, para que así cuente con garantía y acceso al derecho a la protección social. Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias de la pensión”⁸⁰

De conformidad con la información del portal de BIENESTAR, el PBAM cumplirá con las siguientes especificaciones:

¿Para qué sirve? El PBAM otorgará un apoyo económico de \$2,550 pesos cada dos meses.

⁷⁷ BIENESTAR (2019). 1^{er} Informe de Labores de la Secretaría de Bienestar 2018-2019.

⁷⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

⁷⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2019.

⁸⁰ Opp. cit.

¿A quién apoya? El programa apoya a las personas de 65 años o más que viven en comunidades indígenas; las personas adultas mayores de 68 años o más de edad en el resto del país y las personas adultas mayores de 65 a 67 años inscritas en el Padrón de derechohabientes del programa PAM activos a diciembre del ejercicio 2018.

¿Qué apoyos da el programa? Otorgará un monto de \$1,275.00 mensuales pagaderos bimestralmente, además de acciones complementarias para la atención integral de las personas mayores que se llevarán a cabo a través de la coordinación interinstitucional con otras áreas de la Secretaría de Bienestar y dependencias gubernamentales.

¿Qué se necesita para recibir el apoyo?

- Documento que compruebe que la persona vive en un municipio catalogado como pueblo indígena o bien, comprobante de domicilio para quienes viven en el resto del país.
- Documentación oficial vigente, preferentemente credencial para votar, aunque también se puede utilizar la cartilla militar, licencia, pasaporte o cédula profesional.
- Clave Única de Registro de Población (CURP)
- Para las personas de 65 a 67 años inscritas en el Padrón de derechohabientes del ejercicio 2018, sólo se necesita estar activos en el padrón.

En el ámbito federal, tenemos como antecedente el denominado programa "PAM", programa focalizado, dirigido a las personas adultas mayores en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y de marginación, que no reciben ingresos mensuales superiores a \$1,092.00 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributiva.

A partir de 2019, la nueva administración federal crea la pensión universal no contributiva "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" con un monto de \$1,275.00 (Mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) mensuales, mismos que se entregarán en forma bimestral.

El programa PBAM, se identifica presupuestalmente de la siguiente forma:

Cuadro 12. Identificación presupuestal del programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM)

Nombre:	S-176-Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores
Modalidad presupuestaria:	S ⁸¹
Dependencia:	Secretaría de Bienestar (BIENESTAR)
Instancia de coordinación:	BIENESTAR
Año de inicio de operaciones:	2007

Fuente: Elaboración propia con información del sitio web de BIENESTAR (2019). Matriz de Indicadores para Resultados 2019 "Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores". Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

Asimismo, en líneas generales el PBAM, entre sus principales características destaca:

Cuadro 13. Descripción General del programa PBAM

PROBLEMA O NECESIDAD QUE PRETENDE RESOLVER

Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA, ASÍ COMO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS QUE OFRECE

Objetivo general: Contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva.

Propósito: La población indígena adulta mayor de 65 años o más de edad, y la población adulta mayor de 68 años o más de edad, para que así, cuente con garantía y acceso al derecho a la protección social.

Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias de la Pensión.

⁸¹ Se refiere a la clasificación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le da a los Programas Presupuestarios, y significa que el programa se encuentra "sujeto a Reglas de Operación", son definidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y los que se incorporen en el ejercicio.

Componentes:

1. Apoyos económicos directos otorgados

Son dos modalidades: apoyos económicos por un monto mensual de \$1, 275 con entregas bimestrales y apoyo económico de pago de marcha por única ocasión por un monto de \$1,275.

2. Acciones para la Protección Social

Son acciones complementarias para la atención integral de las Personas Adultas Mayores que se llevarán a cabo a través de la coordinación interinstitucional con otras áreas de la Secretaría de Bienestar y dependencias gubernamentales.

IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

Población Objetivo: Personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento que residan en la República Mexicana y en los municipios catalogados como indígenas; personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana; personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón Activo de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2018.

Población Potencial: No se especifica en las Reglas de Operación del Programa (ROP) la cuantificación de esta población.

COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN

La Pensión tendrá cobertura en territorio nacional, por lo que no se entregarán pensiones a personas que residan en el extranjero y dará atención a las personas adultas mayores mexicanas que cumplan con los Criterios de Elegibilidad y Requisitos de Acceso del numeral 3.3 de las presentes ROP.

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP 2019.

IV.I. ¿Es lo mismo?

El 28 de febrero de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2019 (ROP 2019).

El PBAM, se vincula con el eje y el principio rector, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024)⁸², siguiente:

- **Eje 2. Política Social.** “Construir un país con bienestar Desarrollo sostenible”.

Programas: 1. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

⁸² DOF (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

- ***Principio rector 7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera:*** El crecimiento económico excluyente, concentrador de la riqueza en unas cuantas manos, opresor de sectores poblacionales y minorías, depredador del entorno, no es progreso sino retroceso. Somos y seremos respetuosos de los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios; propugnamos la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la dignidad de los adultos mayores y el derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo; rechazamos toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual. Propugnamos un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país, a quienes no podemos heredar un territorio en ruinas.

En cuanto a la alineación con el Programa Sectorial de Bienestar a la fecha no ha sido publicado, por lo que no se puede llevar a cabo dicha alineación.

Por otra parte, no se realizó un nuevo documento diagnóstico, por lo que permanece vigente el diagnóstico titulado “Diagnóstico PAM”, publicado en el año 2013, por SEDESOL. Por tanto, el problema público que se busca atender continúa siendo el mismo: “Adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones contributivas presentan vulnerabilidad”.

Sin embargo, tomando en cuenta que no se elaboró un nuevo diagnóstico, se podría pensar que los conceptos de población objetivo y población potencial permanecieron iguales. No obstante, en

las ROP 2019 se define a la población objetivo como: “personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento que residan en la República Mexicana y en los municipios catalogados como indígenas; personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana y personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón Activo de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2018”, por otra parte, la población potencial no se encuentra definida en las Reglas de Operación del Programa o en algún otro documento.

Además, se realizó una nueva definición del objetivo general del PBAM: “Contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva”⁸³. Mientras que el propósito está considerado implícitamente como el objetivo específico: “La población indígena adulta mayor de 65 años o más de edad, y la población adulta mayor de 68 años o más de edad, para que así cuente con garantía y acceso al derecho a la protección social. Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias de la pensión”⁸⁴.

El objetivo y el propósito no establecen de forma clara las definiciones de los conceptos empleados como bienestar social, igualdad y protección social. En este sentido, cuando se menciona en el objetivo específico “*implementar acciones en coordinación con otras dependencias*”, no se sabe si con asegurar el acceso a la protección social se cumpliría con el objetivo general del programa.

⁸³ Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2019.

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2019.

De igual forma, al no existir un nuevo diagnóstico, el árbol del problema está conformado por las mismas causas y efectos contenidos en el “Diagnóstico del programa Pensión para Adultos Mayores”. Asimismo, el programa continúa sin contar con un documento de Propuesta de Atención Teórica o Empírica, que sustente las nuevas intervenciones realizadas por el PBAM.

Se identificaron los productos de entrega directa (tipos de apoyo) en el cuadro 14, publicados en las ROP 2019, que constituyen la intervención gubernamental.

Cuadro 14. Tipos y Montos de Apoyo del programa PBAM

Descripción	Característica del Apoyo
1. Apoyos Económicos Directos	
Apoyos económicos por un monto mensual con entregas bimestrales.	\$1, 275 M.N. por mes.
Apoyo económico de pago de marcha por única ocasión.	\$1,275 M.N.
2. Acciones para la Protección Social	
Son acciones complementarias para la atención integral de las Personas Adultas Mayores que se llevarán a cabo a través de la coordinación interinstitucional con otras áreas de la Secretaría de Bienestar y dependencias gubernamentales.	Promover los servicios del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).
	Promover el acceso a los servicios de Salud Universal.
	La Unidad Responsable promoverá y buscará celebrar convenios con autoridades en materia laboral, a fin de impulsar mecanismos para promover fuentes adicionales de ingreso que permitan mejorar sus niveles de vida.
	Promover espacios comunitarios para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, donde se articulen acciones encaminadas a garantizar sus derechos.

Fuente: DOF (2019). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2019. Numeral 3.5.

Adicionalmente, el PBAM incluye en las ROP 2019, anexo 2, la MIR del programa, que se desglosa en el siguiente cuadro (cuadro 15):

Cuadro 15. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PBAM para el ejercicio fiscal 2019.

Nivel	Objetivo	Indicador	Definición	Método de cálculo	Tipo de valor de la meta	Unidad de medida	Tipo de indicador	Dimensión del indicador	Frecuencia de medición	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor de 65 años o más	Proporción del ingreso promedio de la población indígena adulta mayor de 65 años o más respecto del valor de la línea de bienestar mínimo	Mide el avance de las diversas políticas de bienestar en la población en pobreza y pobreza extrema, particularmente en la población indígena adulta mayor de 65 años o más	(Valor del ingreso promedio mensual corriente de la población indígena adulta mayor de 65 años o más/Valor de la línea de bienestar mínimo del último mes del ejercicio fiscal inmediato anterior)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Etcada	Bienal	MCS-ENIGH (Valor del ingreso promedio mensual corriente de la población indígena adulta mayor de 65 años o más y no indígena de 68 años o más)	El Índice Nacional de Precios al Consumidor se mantiene estable
		Proporción del ingreso promedio de la población no indígena adulta mayor de 68 años o más respecto del valor de la línea de bienestar mínimo	Mide el avance de las diversas políticas de bienestar en la población en pobreza y pobreza extrema, particularmente en la población no indígena adulta mayor de 68 años o más	(Valor del ingreso promedio mensual corriente de la población no indígena adulta mayor de 68 años o más/Valor de la línea de bienestar mínimo del último mes del ejercicio fiscal inmediato anterior)	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Etcada	Bienal	Medición Multidimensional de la Pobreza Coneval (Valor de la línea de bienestar mínimo del último mes del ejercicio fiscal inmediato anterior)	
Propósito	La población indígena adulta mayor de 65 años o más, y la población adulta mayor de 68 años o más, cuenta con garantías para ejercer el derecho a la protección social ²	Porcentaje de la población indígena adulta mayor de 65 años o más que ejerce su derecho a la protección social	De la población indígena adulta mayor de 65 años o más busca conocer aquella que está haciendo uso de la garantía que el Estado estableció para ejercer su derecho a la protección social	Población indígena adulta mayor de 65 años o más beneficiaria y solicitante del programa/Población objetivo indígena adulta mayor de 65 años o más)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Etcada	Anual	Padrón del programa y base de datos de nuevas solicitudes	Las personas adultas mayores deciden con autonomía cómo ejercen sus recursos
		Porcentaje de la población adulta mayor no indígena de 68 años o más que ejerce su derecho a la protección social	De la población no indígena adulta mayor de 68 años o más busca conocer aquella que está haciendo uso de la garantía que el Estado estableció para ejercer su derecho a la protección social	Población no indígena adulta mayor de 68 años o más beneficiaria y solicitante del programa/Población objetivo no indígena adulta mayor de 68 años o más)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Etcada	Anual		
		Tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de la población indígena adulta mayor de 65 años o más	Conocer la incidencia de la transferencia realizada a través de la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores en la mejora del bienestar económico de la población indígena adulta mayor de 65 años o más	((Ingreso promedio corriente mensual de la población indígena adulta mayor de 65 años o más en el periodo t / Ingreso promedio corriente mensual de la población indígena adulta mayor de 65 años o más en el periodo t-1)*100	Relativo	Variación porcentual	Estratégico	Etcada	Bienal	Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH) A	
		Tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de la población no indígena adulta mayor de 68 años o más	Conocer la incidencia de la transferencia realizada a través de la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores en la mejora del bienestar económico de la población no indígena adulta mayor de 68 años o más	((Ingreso promedio corriente mensual de la población no indígena adulta mayor de 68 años o más en el periodo t / Ingreso promedio corriente mensual de la población no indígena adulta mayor de 68 años o más en el periodo t-1)*100	Relativo	Variación porcentual	Estratégico	Etcada	Bienal	Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH)	

Nivel	Objetivo	Indicador	Definición	Método de cálculo	Tipo de valor de la meta	Unidad de Medida	Tipo de indicador	Dimensión del indicador	Frecuencia de medición	Medios de verificación	Supuestos
Componentes	C.1. Apoyo económico a personas no indígenas adultas mayores de 65 a 67 años beneficiarias del programa Pensión para Adultos Mayores, activas en el padrón vigente en diciembre de 2018 entregada./1	Porcentaje de personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años con apoyo económico del programa respecto de las personas con apoyo económico del PPAI 2018	Buena conocer la proporción de la población en transición entre el programa Pensión Para Adultos Mayores y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	$(\text{Total de personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años con apoyo económico del programa} / \text{Total de personas adultas mayores con apoyo económico del PPAI 2018 vigentes en el padrón a diciembre de 2018}) * 100$	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Etnica	Anual	Padrón de Beneficiarios	La población adulta mayor ejerce su derecho a la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores
		Porcentaje de pago de marcha otorgados respecto de los bajos por fallecimiento identificadas	Se emba en conocer el acceso de la población adulta mayor a los servicios de salud y registro civil mediante la obtención por parte de sus familiares a certificados y acta de defunción	$(\text{Número de pagos de marcha otorgados en el año a beneficiarios de personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años} / \text{Número de bajas por fallecimiento identificadas de personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años}) * 100$	Relativo	Porcentaje	Gestión	Etnica	Anual		
	C.2. Apoyo económico a personas indígenas adultas mayores de 65 años o más entregada.	Porcentaje de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más con apoyo económico del programa respecto de la población objetivo	Buena conocer la cobertura de los apoyos económicos en la población indígena adulta mayor de 65 años o más sobre la población objetivo del programa.	$(\text{Personas indígenas adultas mayores de 65 años o más con apoyo económico del programa} / \text{Personas indígenas adultas mayores de 65 años o más en la población objetivo}) * 100$	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Etnica	Anual	Padrón de Beneficiarios	La población adulta mayor ejerce su derecho a la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores
		Porcentaje de pago de marcha otorgados respecto de los bajos por fallecimiento identificadas	Se emba en conocer el acceso de la población adulta mayor a los servicios de salud y registro civil mediante la obtención por parte de sus familiares a certificados y acta de defunción	$(\text{Número de pagos de marcha otorgados en el año a beneficiarios de personas adultas mayores indígenas de 65 años o más} / \text{Número de bajas por fallecimiento identificadas de personas adultas mayores indígenas de 65 años o más}) * 100$	Relativo	Porcentaje	Gestión	Etnica	Anual		
	C.3. Apoyo económico a personas adultas mayores de 68 años o más no indígenas entregada.	Porcentaje de personas adultas mayores de 68 años o más no indígena con apoyo económico del programa respecto de la población objetivo.	Buena conocer la cobertura de los apoyos económicos en la población no indígena adulta mayor de 68 años o más sobre la población objetivo del programa.	$(\text{Personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más con apoyo económico del programa} / \text{Personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más en la población objetivo}) * 100$	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Etnica	Anual	Padrón de Beneficiarios	La población adulta mayor ejerce su derecho a la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores
		Porcentaje de pago de marcha otorgados respecto de los bajos por fallecimiento identificadas	Se emba en conocer el acceso de la población adulta mayor a los servicios de salud y registro civil mediante la obtención por parte de sus familiares a certificados y acta de defunción	$(\text{Número de pagos de marcha otorgados en el año a beneficiarios de personas adultas mayores no indígenas de 68 años o más} / \text{Número de bajas por fallecimiento identificadas de personas adultas mayores no indígenas de 68 años o más}) * 100$	Relativo	Porcentaje	Gestión	Etnica	Anual		

Nivel	Objetivo	Indicador	Definición	Método de cálculo	Tipo de valor de la meta	Unidad de Medida	Tipo de indicador	Dimensión del indicador	Frecuencia de medición	Medios de verificación	Supuestos
Actividades	Actividades componente C.1. Apoyo económico a personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años beneficiarias del programa Pensión para Adultos Mayores, activas en el padrón vigente 2018 entregada										
C1.A1.	Validación de personas beneficiarias del Programa Pensión para Adultos Mayores, ejercicio fiscal 2018	Porcentaje de personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años beneficiarias de PPAIM activas en el padrón vigente 2018 que mantuvieron la ayuda respecto del total de personas en el padrón.	Busca conocer el avance de la población en transición en su integración al programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	(Total de personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años beneficiarias del programa / Total de personas adultas mayores no indígenas de 65 a 67 años beneficiarias del PPAIM 2018 vigentes en el padrón a diciembre de 2018)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Anual	Padrón de beneficiarios	
C1.A2.	Selección de personas con transferencias electrónicas	Porcentaje de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas del total del padrón de personas beneficiarias	Busca conocer el porcentaje de la inclusión financiera de la población adulta mayor	(Total de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas/Total de ayudas entregadas)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Informes trimestrales del programa (Total de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas) Padrón de beneficiarios (Total de ayudas entregadas)	Las condiciones territoriales, de infraestructura y climáticas permiten la entrega de las ayudas
C1.A3.	Selección de personas con transferencias no electrónicas	Porcentaje de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas del total del padrón de personas beneficiarias	Busca identificar la dimensión de las ayudas que no constituyen transferencias para determinar los recursos humanos y materiales necesarios para la entrega de las mismas	(Total de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas/Total de ayudas entregadas)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Informes trimestrales del programa (Total de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas) Padrón de beneficiarios (Total de ayudas entregadas)	

Nivel	Objetivo	Indicador	Definición	Método de cálculo	Tipo de valor de la meta	Unidad de Medida	Tipo de indicador	Dimensión del indicador	Frecuencia de medición	Medios de verificación	Supuestos
	Actividades componente C.2. Apoyo económico a personas indígenas adultas mayores de 65 años o más entregada.										
C2.A1.	Validación de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más para incorporación al programa	Porcentaje de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más que cumplieron requisito de acceso respecto del total de solicitudes	Busca identificar el avance de la población indígena adulta mayor de 65 años o más en su integración al programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	(Total de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más que cumplieron los requisitos de acceso/Total de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más solicitantes)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Padrón de beneficiarios (Total de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más que cumplieron los requisitos de acceso) Informes del programa (Total de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más solicitantes)	
C2.A2.	Selección de personas con transferencias electrónicas	Porcentaje de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas del total del padrón de personas beneficiarias	Busca conocer el porcentaje de la inclusión financiera de la población adulta mayor	(Total de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas/Total de ayudas entregadas)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Informes trimestrales del programa (Total de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas) Padrón de beneficiarios (Total de ayudas entregadas)	Las condiciones territoriales, de infraestructura y climáticas permiten la entrega de las ayudas
C2.A3.	Selección de personas con transferencias no electrónicas	Porcentaje de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas del total del padrón de personas beneficiarias	Busca identificar la dimensión de las ayudas que no constituyen transferencias para determinar los recursos humanos y materiales necesarios para la entrega de las mismas	(Total de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas/Total de ayudas entregadas)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Informes trimestrales del programa (Total de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas) Padrón de beneficiarios (Total de ayudas entregadas)	

Nivel	Objetivo	Indicador	Definición	Método de cálculo	Tipo de valor de la meta	Unidad de Medida	Tipo de indicador	Dimensión del indicador	Frecuencia de medición	Medios de verificación	Supuestos
Actividades componente C.8. Apoyo económico a personas adultas mayores de 68 años o más no indígena entregada.											
C3.A1.	Validación de personas adultas mayores de 68 años o más no indígena, para incorporación al programa	Porcentaje de personas adultas mayores de 68 años o más no indígenas que cumplieron los requisitos de acceso respecto del total de solicitudes	Busca identificar el avance de la población adulta mayor de 68 años o más no indígena en su integración al programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	(Total de personas adultas mayores de 68 años o más no indígenas que cumplieron los requisitos de acceso/Total de personas adultas mayores de 68 años o más no indígenas solicitantes)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Padrón de beneficiarios (Total de personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más que cumplieron los requisitos de acceso) Informe del programa (Total de personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más solicitantes)	Las condiciones territoriales, de infraestructura y climatológicas permiten la entrega de las ayudas
C3.A2.	Selección de personas con transferencias electrónicas	Porcentaje de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas respecto del total del padrón de personas beneficiarias	Busca conocer el porcentaje de la inclusión financiera de la población adulta mayor	(Total de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas/Total de ayudas entregadas)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Informe del programa (Total de ayudas entregadas a través de transferencias electrónicas) Padrón de beneficiarios (Total de ayudas entregadas)	
C3.A3.	Selección de personas con transferencias no electrónicas	Porcentaje de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas respecto del total del padrón de personas beneficiarias	Busca identificar la dimensión de las ayudas que no constituyen transferencias para determinar los recursos humanos y materiales necesarios para la entrega de las mismas	(Total de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas/Total de ayudas entregadas)*100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Informe del programa (Total de ayudas entregadas a través de transferencias no electrónicas) Padrón de beneficiarios (Total de ayudas entregadas)	

FUENTE: DOF (2019). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2019.

El programa cuenta con dos tipos de entregables (tipos de apoyo): a) Apoyos Económicos Directos y b) Acciones de Protección Social claramente definidos en las ROP 2019 del PBAMP, numeral 3.5. No obstante en la MIR, únicamente se encuentran desarrollados indicadores para la actividad a) Apoyos Económicos Directos, por lo que, existe discrepancia entre la MIR y las ROP 2019 del programa, puesto que el programa no cuenta con ningún indicador a nivel “actividades” y “componentes” que permita medir el avance y/o impacto de las acciones de protección social que brinda el programa a sus beneficiarios.

Es importante recalcar que, el propósito en la MIR, está definido como “la población indígena adulta mayor de 65 años o más, y la población no indígena adulta mayor de 68 años o más mejora su situación de protección social”. Con lo que se podría concluir que los indicadores definidos son adecuados para monitorear el cumplimiento de las metas a nivel Propósito.

No obstante, el Propósito en las ROP 2019 menciona que se implementarán acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias del programa, toda esta parte se queda sin indicadores definidos en la parte de la MIR del programa. Con lo que la coherencia entre las ROP 2019 y la MIR del programa, no está ligada entre sí a nivel Componente y Actividad en su totalidad.

A nivel Componente en la MIR únicamente se identifican los apoyos económicos directos (apoyo económico mensual y pago de marcha por única ocasión) y se deja totalmente de lado la parte de la medición de resultados de las acciones de protección social. Por tanto, los resultados en el nivel Componente únicamente permiten conocer la capacidad de cobertura que está teniendo el programa a razón de la población objetivo y el porcentaje de los pagos que se han realizado por fallecimientos identificados.

Aunque la MIR define correctamente sus indicadores para el nivel Componentes, no existe coherencia entre esta y las ROP 2019.

Finalmente para el nivel “Actividades”, se definen dos a) Validación de personas beneficiarias y su incorporación y b) Selección de personas con transferencias electrónicas y transferencias no electrónicas, como se puede observar las actividades están encaminadas a monitorear las metas del Componente de apoyos económicos, por lo que este nivel, únicamente permite conocer el avance en la cobertura del programa y de manera indirecta, el acceso de los beneficiarios a los servicios bancarios respecto de todos los beneficiarios del programa.

Así, se concluye que el nivel de la MIR correspondiente a “Actividades”, no cuenta con indicadores que permitan medir de forma adecuada el impacto del programa en los beneficiarios y estén en concordancia con las actividades definidas en las ROP 2019.

Por otra parte, en cuanto a la medición con indicadores de la satisfacción de los beneficiarios del programa sobre los servicios y la gestión, el programa no cuenta con mecanismos que permitan evaluar los distintos apoyos entregados por el programa, de igual forma que el PAM.

En conclusión, en su totalidad la MIR del PBAM no permite medir el desempeño integral del programa, ni generar resultados concluyentes sobre el desempeño de los indicadores, y con ello su contribución al cumplimiento del Fin del programa.

Para ello se recomienda, incluir el Componente de Acciones de Protección Social y las actividades realizadas para su cumplimiento. Además, indirectamente quedarán definidos los conceptos de bienestar, igualdad y protección social, por medio de las acciones mínimas que realizará el programa para efectuar el Fin y el Propósito del programa.

Por otra parte, los resultados sobre su desempeño son de carácter público en el portal de Transparencia Presupuestaria, consulta de los programas, ficha del programa PBAM.

Derivado de la consulta al portal, se obtuvo el cuadro 16, con los resultados de los indicadores de la MIR del PBAM.

Cuadro 16. Avance en los Indicadores del programa PBAM ejercicio fiscal 2019

DATOS DEL PROGRAMA						
Programa presupuestario	S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores				
		Ramo				
Clasificación Funcional						
Finalidad	Desarrollo Social	Función	Protección Social	Grupos Vulnerables		
RESULTADOS						
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES				AVANCE
		Denominación	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Modificada	Realizado al periodo
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la mejora de la situación de protección social de las personas adultas mayores de 65 años o más	Proporción del ingreso promedio de las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más respecto del valor de la línea de bienestar mínimo	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Bienal	169.96	166.29
		Proporción del ingreso promedio de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más respecto del valor de la línea de bienestar mínimo	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Bienal	355.28	327.12
Propósito	La población indígena adulta mayor de 65 años o más, y la población no indígena adulta mayor de 68 años o más mejora su situación de protección social	Porcentaje de las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más que ejerce su derecho a la protección social	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	100.00	89.99

		Tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más	Tasa de variación	Estratégico-Eficacia-Bienal	3.80	63.12
		Porcentaje de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más que ejercen su derecho a la protección social	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	100.00	96.40
		Tasa de variación porcentual del ingreso promedio mensual de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más	Tasa de variación	Estratégico-Eficacia-Bienal	1.69	-5.80
Componente	A Apoyos económicos entregados	Porcentaje de personas no indígenas adultas mayores de 65 a 67 años que reciben apoyo económico del Programa respecto de las personas con apoyo económico del PPAM 2018	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	2.47	2.52
		Porcentaje de personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más que reciben apoyo económico del Programa respecto de la población objetivo	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	97.72	90.04
		Porcentaje de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más que reciben apoyo económico	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	97.57	84.13

del Programa respecto de la población objetivo

Porcentaje de pago de marcha otorgados a las personas no indígenas de 65 a 67 años respecto de las bajas por fallecimiento inidentificadas de personas no indígenas de 65 a 67 años	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	72.76	34.64
Porcentaje de pago de marcha otorgados a las personas indígenas de 65 años o más respecto de las bajas por fallecimiento inidentificadas de personas indígenas de 65 años o más	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	72.82	47.41
Porcentaje de pago de marcha otorgados a las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más respecto de las bajas por fallecimiento inidentificadas de personas no indígenas de 68 años o más	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	72.82	26.53

Actividad	A 1 Validación de personas beneficiarias y su incorporación	Porcentaje de personas indígenas adultas mayores de 65 años o más incorporadas al Programa	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Trimestral	100.00	78.52
		Porcentaje de personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más incorporadas al Programa	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Trimestral	100.00	100.45
		Porcentaje de personas no indígenas adultas mayores de 65 a 67 años beneficiarias del PPAM activas en el padrón de personas beneficiarias vigente a	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Anual	49.90	50.16

	diciembre de 2018 que mantuvieron el apoyo respecto del total de personas en el padrón del Programa en 2019					
A 2 Selección de personas con transferencias electrónicas y transferencias no electrónicas	Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas del total de apoyos económicos directos entregados a personas indígenas adultas mayores beneficiarias de 65 años o más	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Trimestral	16.34	15.28	
	Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias no electrónicas del total de apoyos económicos directos entregados a personas no indígenas adultas mayores beneficiarias de 68 años o más	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Trimestral	30.40	29.06	
	Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias no electrónicas del total de apoyos económico directos entregados a personas no indígenas adultas mayores beneficiarias de 65 a 67 años	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Trimestral	87.32	66.20	
	Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias no electrónicas del total de apoyos económicos directos	Porcentaje	Gestión-Eficacia-Trimestral	83.66	71.92	

entregados a personas indígenas adultas mayores beneficiarias de 65 años o más

Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas del total de apoyos económicos directos entregados a personas no indígenas adultas mayores beneficiarias de 68 años o más

Porcentaje

Gestión-Eficacia-Trimestral

69.60

61.73

Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas del total de apoyos económico directos entregados a personas no indígenas adultas mayores beneficiarias de 65 a 67 años

Porcentaje

Gestión-Eficacia-Trimestral

12.68

8.50

Fuente: Transparencia Presupuestaria (2019). Ficha de Programa: Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores. Disponible en: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S176>

Se tienen dos indicadores a nivel de Fin, el primero de ellos es la “proporción del ingreso promedio de las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más respecto del valor de la línea de bienestar mínimo”, la meta a alcanzar fue de 169.6%, se logró un 166.2%.

El segundo indicador es la “proporción del ingreso promedio de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más respecto del valor de la línea de bienestar mínimo”, la meta era alcanzar 355.2% esta no se alcanzó, se llegó a un 327.1%.

Por tanto, aunque no se alcanzó la meta, el comportamiento de ambos indicadores representa un resultado positivo al nivel de Fin. Además en concordancia con las definiciones realizadas por el CONEVAL, la medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo y la línea de bienestar. A nivel Fin, los indicadores están enfocados en la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes. Por tanto, aunque no se llegó a las metas definidas, el indicador funciona como una buena aproximación de la medición del bienestar de los adultos mayores (valor de la canasta alimentaria) y por tanto, del cumplimiento del programa a nivel Fin.

El Propósito del programa tiene el indicador, “la población indígena adulta mayor de 65 años o más de edad, y la población adulta mayor de 68 años o más de edad, para que así cuente con garantía y acceso al derecho a la protección social. Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias de la pensión”. Ante esto, el primer indicador es el “Porcentaje de las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más que ejerce su derecho a la protección social”, la meta se definió en 100% y se cumplió con el 89.9%.

En cuanto al segundo indicador de Propósito, el indicador es la “tasa de variación porcentual del ingreso promedio corriente mensual de las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más”. Se esperaba un incremento del 3.8% y se reporta un incremento del 63.1% más de dieciséis lo establecido en la meta.

El tercer indicador es el “porcentaje de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más que ejercen su derecho a la protección social”, se planteó una meta de 100% y se cumplió con el 96.4%.

El cuatro indicador es la “tasa de variación porcentual del ingreso promedio mensual de las personas no indígenas adultas mayores de 68 años o más”. Se esperaba un incremento del 1.6% y registro una disminución del 5.8%.

No obstante, este mal resultado no es consecuencia del programa, ya que el ingreso de las personas proviene de diversas fuentes. El programa apoya con un ingreso mínimo, pero no es el único ingreso reportado. La población que está llegando a los 68 años está probablemente teniendo menores ingresos promedio que antes.

Finalmente para el nivel “Actividades”, se definen tres indicadores relacionados con el “porcentaje de personas adultas mayores incorporadas al programa” y seis indicadores relacionados con el “porcentaje de acceso de los beneficiarios a los servicios bancarios respecto de todos los beneficiarios del programa”; en 7 indicadores de los 9 definidos para el nivel de “Actividades” no se alcanzaron las metas establecidas.

Además, los indicadores para el nivel “Actividades”, no permitan medir de forma adecuada el impacto en los beneficiarios de los servicios otorgados por el programa y tampoco están en concordancia con las actividades definidas en las ROP 2019.

El programa PBAM presente diversas deficiencias derivado de los recientes cambios a sus objetivos, indicadores y resumen narrativo, entre las cuales se destacan:

- El objetivo y el propósito no establecen de forma clara las definiciones de los conceptos empleados como bienestar social, igualdad y protección social.
- El Propósito en las ROP 2019, menciona que se implementarán acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias del programa, toda esta parte se queda sin indicadores definidos en la parte de la MIR del programa.
- A nivel Componente en la MIR, únicamente se identifican los apoyos económicos directos (apoyo económico mensual y pago de marcha por única ocasión) y se deja totalmente de lado la parte de la medición de resultados de las acciones de protección social.
- La MIR del PBAM no permite medir el desempeño integral del programa, ni generar resultados concluyentes sobre el desempeño de los indicadores, y con ello su contribución al cumplimiento del Fin del programa.

Asimismo, el PBAM, tiene deficiencias en común con el PAM, por ejemplo:

- No se realizó un nuevo documento diagnóstico, por lo que permanece vigente el del año 2013, realizado por SEDESOL.
- Ambos programas continúan sin contar con un documento de Propuesta de Atención Teórica o Empírica, que sustente las intervenciones realizadas por el programa.
- Los programas no cuenta con mecanismos que permitan evaluar el grado de satisfacción de parte de los beneficiarios a razón de los distintos apoyos entregados por el programa.

- No cuentan con indicadores pertinentes que evalúen los apoyos entregados por los programas.
- Requieren una revisión a las definiciones de población potencial y población objetivo.
- Se requiere analizar la factibilidad presupuestal del programa, porque debido a la definición de la población potencial y la población objetivo, el presupuesto disponible no permite el logro de las metas establecidas.

Es por ello, que la presente evaluación se convierte en un elemento fundamental para fortalecer la conformación de la MIR, y así, realmente poder conocer el impacto del programa y de las acciones otorgadas por el programa. Esta evaluación, permite generar un espacio para la retroalimentación y la mejora del programa, y con ello de la atención de los adultos mayores beneficiarios, en términos de eficiencia, eficacia y economía.

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente tesis se logró identificar que en la actualidad para la sociedad, el envejecimiento y la vejez son fenómenos generalizados. No se diferencia que existen diversos paradigmas para comprenderlos, ambos conceptos aluden a realidades multifacéticas, caracterizadas no sólo por el paso del tiempo, sino también por determinantes fisiológicos, sociales y culturales.

Por otra parte el envejecimiento permite distinguir dos posturas, el envejecimiento que experimenta la población y el que viven las personas. El envejecimiento como un proceso que experimentan las personas en sus distintos enfoques persigue que se desarrolle en las mejores condiciones de salud, participación y seguridad, a fin de mejorar la calidad de vida del adulto mayor mediante el fomento de la autoestima, la dignidad y el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Así pues, los distintos enfoques sobre la vejez y el envejecimiento, dependen de las condiciones socioeconómicas de los países que habitan; de la concepción social de los adultos mayores; del papel de las instituciones en las políticas públicas dirigidas a este sector, así como, del establecimiento de políticas basadas en derechos humanos y sociales, para que el adulto mayor pueda alcanzar un envejecimiento saludable, satisfactorio y competente.

En la actualidad, el fenómeno del envejecimiento que experimenta la población mundial es una situación relativamente nueva para las sociedades; en el pasado convertirse en adulto mayor era un privilegio de minorías.

No obstante el privilegio que representaba en la antigüedad envejecer, a lo largo de la historia, la humanidad ha tenido preferencia por la juventud frente a la vejez. Las sociedades más benévolas

con la vejez, son aquellas donde los adultos mayores refuerzan la tradición oral y las costumbres para conservar la memoria colectiva y la identidad de la comunidad. En los periodos donde el seno familiar se conducía con un carácter patriarcal, los adultos mayores contaban con una posición privilegiada, por ser la máxima figura de autoridad en la familia. Las sociedades en las que se rendía culto a la belleza o a la fuerza física, manifestaron mayor desprecio por la vejez.

Sin importar de qué tipo de sociedad se esté hablando, en qué periodo, lugar o contexto histórico, el factor económico ha sido y será de gran importancia; siendo más favorecidos los adultos mayores que contaban con recursos y con reconocimiento social, que los que no contaban con estos elementos.

En el siglo XXI, el envejecimiento de la población constituye un triunfo para el desarrollo y la modernidad. Actualmente, las personas tienen vidas más largas debido a los avances en la provisión de una mejor nutrición, el saneamiento, los adelantos médicos, la atención de la salud, la educación y el bienestar económico.

Sin embargo, el envejecimiento poblacional ofrece desafíos económicos, sociales y culturales para los individuos, las familias y la comunidad mundial. Dado que la proporción de personas de edad avanzada, aumentan más rápidamente, que las correspondientes a cualquier otro grupo de edades.

El siglo XXI, ha traído consigo un grupo de personas de edad avanzada que no es homogéneo, para el cual, no basta un paquete de políticas genéricas. Es importante no estandarizar a las personas de la tercera edad como una única categoría, y tener la capacidad de reconocer que dicho grupo, presenta una diversidad tan grande como cualquier otro grupo de edades; en lo correspondiente a edad, sexo, grupo étnico, educación, ingreso y salud.

Las políticas y las prácticas que decidan llevarse a cabo, deben tomar en cuenta que las personas de edad no deben ser consideradas únicamente como beneficiarias de medidas de bienestar social, sino como personajes activos copartícipantes en el proceso de desarrollo, dignos de respeto tanto en su persona, como en sus derechos.

La sociedad no se ha percatado de las grandes contribuciones de las personas de 65 y más años, en calidad de cuidadores de otras personas, votantes, voluntarios, empresarios, en otras. Por tanto, si se adoptan las medidas correctas para asegurar buena atención de la salud, ingreso regular, redes sociales y protección jurídica, las generaciones actuales y futuras pueden cosechar en todo el mundo el dividendo de la longevidad.

La transición demográfica se vuelve día a día más relevante, no sólo por la velocidad con la que se incrementa la vejez; la disminución de la natalidad; el incremento de la esperanza de vida, sino por el cambio de la estructura poblacional de los países, es decir, cada vez es más notable el número de personas en edades avanzadas que habitan países menos desarrollados. Ello se vuelve un reto, pues dichos países se enfrentan a nuevos requerimientos para atender las necesidades de este creciente sector poblacional.

En México, la población de adultos mayores representaba para 2015, aproximadamente el 10% del total de la población mexicana. El CONAPO estimó que, la tendencia poblacional de las personas mayores de 60 años va a continuar incrementándose. Se calcula que en 2020, podrá haber 14.4 millones; 20.3 millones en 2030; 26.9 millones en 2040 y 32.4 millones en 2050 aproximadamente.

Por ello, el CONAPRED incluyó a las personas adultas mayores como un grupo social vulnerable, permitiendo así conocer la magnitud de la discriminación que experimentan y sus diversas

manifestaciones en la vida cotidiana, profundizando en el conocimiento sobre quién o quiénes discriminan, en qué ámbitos de la vida se presenta este problema con mayor frecuencia y los factores socioculturales que se le relacionan.

Según la ENADIS 2017, los adultos mayores afrontan tres principales problemas:

- Su pensión no alcanza para cubrir sus necesidades básicas.
- Falta de oportunidades para encontrar trabajo.
- Carecer de pensión o jubilación.

Además, las carencias más importantes que experimentan los adultos mayores, según los indicadores de carencias sociales del CONEVAL para 2016, son:

- Rezago educativo.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 emitido por el CONEVAL señala que entre los principales problemas que afectan a las personas adultas mayores se encuentran el acceso a la seguridad social y a los servicios de salud, además los adultos mayores que se sitúan en condición de pobreza es de 41.1%.

Los problemas a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, fácilmente los podrían colocar en una condición de pobreza, es por ello por lo que, son considerados por el Estado como un grupo vulnerable, que requiere de atención e intervención gubernamental.

Una de las medidas adoptadas para la atención de los adultos mayores son los programas de transferencias condicionadas que, al igual que ocurre con otros grupos poblacionales, proporcionan un apoyo económico a cambio de mejoras del usuario en educación, empleo o salud.

Las fallas del Estado provocan ineficiencias, en respuesta hace uso de la regulación, constituye un factor que facilita la construcción de políticas públicas y la medición del desempeño de las entidades y dependencia, y los programas presupuestarios (como lo son los programas sociales).

Gracias al desarrollo de herramientas de regulación, surge la Metodología de Marco Lógico que facilita el diseño, ejecución y evaluación de los programas presupuestarios.

Una de las intervenciones estatales más importantes en el sector de los adultos mayores es el Programa Pensión para Adultos Mayores; otorga transferencias monetarias condicionadas, operado por el gobierno federal en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a través de la SEDESOL, con cobertura nacional, atendió a más de 5 millones de adultos mayores y ejerció más de \$180 mil millones de pesos en 2017.

El programa contribuye a dotar de seguridad social, protegiendo así el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mejora en el bienestar económico y social de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 mensuales.

A lo largo de esta investigación se implementaron las distintas etapas de la MML, con el objetivo de evaluar cualitativamente el programa Pensión para Adultos Mayores, que sirvió para aceptar la hipótesis planteada, puesto que los principales elementos a describir como parte del trabajo de gabinete, lo confirman.

No existe consistencia en las definiciones que tiene el PAM sobre el problema público, población potencial, propósitos e indicadores para resultados. Por tanto, la MIR no es congruente a nivel Propósito del programa, así como con los indicadores definidos a nivel de Fin y Propósito, considerando que el problema público está definido en otro sentido, la falta de consistencia limita la orientación del programa hacia resultados.

El problema público, se definió como “vulnerabilidad derivada de baja en el ingreso y deterioro en la salud”; al no contar con una Propuesta de Atención que defina el concepto de vulnerabilidad y los indicadores que permitan medir su alcance, no es posible obtener conclusiones sobre el impacto del programa, así como, contar con elementos suficientes para construir el programa bajo una óptica de derechos sociales.

Además, la limitación presupuestaria, impide que se alcancen algunas metas a nivel Actividades y Componentes. Esta situación implica necesariamente, la revisión del concepto de definición de la población potencial, pues el presupuesto disponible no alcanza a cubrir a toda la población potencial.

El Diagnóstico PAM no se ha actualizado desde 2013, por lo que no se conoce si prevalecen las mismas situaciones de vulnerabilidad, abandono y desamparo de los adultos mayores, y sobre todo si las causas y efectos no han cambiado. Además, el PAM carece de mecanismos para medir la percepción de satisfacción de los beneficiarios en todos los tipos de apoyos otorgados por el programa.

La última evaluación de impacto, fue realizada hace 10 años y únicamente está enfocada al sector rural, varios aspectos han cambiado desde entonces. Además, no se tiene un documento que

explique la justificación del modelo de intervención del programa, es decir, el porqué del monto y los tipos de apoyo otorgados.

A manera de realizar un contraste de los hallazgos de gabinete del programa PAM, con el nuevo programa implementando en 2019 “Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores”, operado por el gobierno federal en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), a través de BIENESTAR, se realizó una breve revisión a su MIR y al desempeño de sus indicadores.

El PBAM, tiene como objetivo general “contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva”. Los principales elementos que persisten detectados en el PAM, son:

- No se realizó un nuevo documento diagnóstico, por lo que permanece vigente el del año 2013, realizado por SEDESOL.
- Ambos programas continúan sin contar con un documento de Propuesta de Atención Teórica o Empírica, que sustente las intervenciones realizadas por el programa.
- Los programas no cuenta con mecanismos que permitan evaluar el grado de satisfacción de parte de los beneficiarios a razón de los distintos apoyos entregados por el programa.

Entre otros elementos a describir como parte de la investigación al programa PBAM, los indicadores definidos no contribuyen al cumplimiento de las metas a nivel Propósito; las ROP 2019 y la MIR del programa, no están ligadas entre sí en su totalidad.

Se definió a una nueva población objetivo en las Reglas de Operación del programa para el ejercicio fiscal 2019, mientras que la población potencial no está definida.

Por otra parte, la implementación de acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias del programa, no tiene indicadores definidos en la MIR del PBAM. Asimismo, al nivel de Actividades, no cuenta con indicadores que permitan medir de forma adecuada el impacto del programa en los beneficiarios y estén en concordancia con las actividades definidas en las ROP 2019.

Por tanto, la MIR del programa no permite medir el desempeño integral del programa o generar resultados concluyentes sobre el desempeño de los indicadores y con ello su contribución al cumplimiento del fin del programa.

Las deficiencias entre ambos programas continúan siendo realmente importantes, además de que únicamente se prioriza la medición de las metas a nivel “apoyos directos” y la parte de las acciones de protección social quedan totalmente en un segundo plano.

RECOMENDACIONES

En el corto plazo a fin de mejorar el desempeño del programa PBAM, se propone elaborar un nuevo diagnóstico, que incluya las causas y efectos de los problemas a los que se enfrentan los adultos mayores. Así como, realizar un documento de propuesta de atención del programa que permita definir los conceptos que se van a utilizar en la construcción del programa, la justificación de la intervención, el monto y los tipos de apoyos otorgados.

Además, se sugiere realizar una revisión a las definiciones de población potencial y población objetivo, así como, generar una encuesta de satisfacción de la población atendida que incluya todos los tipos de apoyos otorgados por el programa.

Se plantea modificar la MIR cambiando el Propósito del programa y los indicadores a nivel de Fin y Propósito considerando la nueva revisión del problema público. Además de la realización de una evaluación de impacto, pues el programa ha cambiado desde la última evaluación y analizar la factibilidad presupuestal de establecer como monto mínimo del apoyo económico equivalente a la línea de bienestar mínimo.

En el mediano plazo a fin de fortalecer las intervenciones del estado en materia de vejez, se debe considerar un incremento en el presupuesto para la atención de las necesidades de este sector, debido al comportamiento de la tasa de crecimiento de la población adulta mayor y las proyecciones que otorga el INEGI. Además, de considerar para cualquier programa el Componente de acceso al empleo y capacitación, así como la implementación de programas educativos y culturales (oficios, talleres, actividades, etc.) enfocados a las necesidades e inquietudes del adulto mayor.

En el largo plazo, se recomienda implementar una estrategia de complementariedad con el Programa de Abasto Social de Leche de LICONSA y DICONSA, así como incorporar acciones de capacitación sobre los cuidados que requieren los adultos mayores con alguna discapacidad, a fin de abarcar un enfoque de derechos sociales más amplio.

En respuesta a fortalecer la coordinación entre las acciones gubernamentales dedicadas a atender a la población adulta mayor en el país (por ejemplo INAPAM, Instituto Nacional de Geriátrica) se propone diseñar un Sistema Nacional de Cuidados que coordine Secretarías e Instancias Gubernamentales dedicadas al cuidado y atención del adulto mayor

Asimismo, implementar un enfoque educativo desde las escuelas que fomente el respeto hacia el adulto mayor, y con ello lograr el fortalecimiento de las redes sociales.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE Quezada, J. (Octubre 2013). *Pensión para adultos mayores de 65 años y sin acceso a la seguridad social*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Sitio web: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1947/CI-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ARANCIABIA, J. & RAMÍREZ, B. (1999). *Tendencias y perspectivas del proceso de reforma de la seguridad social en América Latina*, México: IIEUNAM-Porrúa.
- ARELLANO, J. (2011). *Imagen y vida cotidiana de los ancianos en la Ciudad de México*, México: Plaza y Valdés. Pp. 27.
- ARRUBLA, D.J. (2010). *Política social para el envejecimiento: el (sin) sentido de los argumentos*. Gerencias y políticas en Salud, vol. 9, núm. 2, pp. 229-249.
- AUER, A. (2003). *Envejecer bien*. Barcelona: Herder. Pp. 264.
- AZUARA, O. (Julio 2005). *Análisis Económico de la Pensión Universal en México, del Populismo a la Realidad Fiscal*, de CIDAC. Sitio web: http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Pensi__n_Universal_en_M__xico_PDF.pdf
- Catálogo único de trámites y servicios. (2013). *Incorporación al padrón de pensión alimentaria*, de Gobierno de la Ciudad de México.
- CECCHINI, S. & MADARIAGA, A. (Junio 2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, de CEPAL. Sitio web: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>
- CEPAL (2017). *Derechos de las Personas Mayores. Retos para la Independencia y Autonomía*. Sitio web: file:///D:/Descargas/S1700838_es.pdf
- CEPAL (Abril 2015). *Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas*. Sitio web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf
- CEPAL (Abril 2011). *Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico*. Sitio web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/1/S1100211_es.pdf

- CEPAL (Noviembre 2003). *Las Personas Mayores en América Latina y el Caribe; Diagnóstico sobre la situación y las Políticas: Síntesis*. Sitio web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/20180/S0390625_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CONAPRED (2018). *Ficha Temática: Personas Mayores*. Sitio web: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20PM.pdf>
- CONEVAL (2018). *Ficha de Monitoreo 2017-2018. Pensión para Adultos Mayores*. Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S176.pdf
- CONEVAL (Septiembre 2019). *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las Personas de Edad (Adultos Mayores)*. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/edad2019_Nal.pdf
- CONSAR (Septiembre 2018). *Ingreso y gastos del Adulto Mayor en México: La importancia de las pensiones*. Sitio web: <https://www.gob.mx/consar/prensa/nuevo-documento-de-trabajo-ingresos-y-gastos-del-adulto-mayor-en-mexico-la-importancia-de-las-pensiones?idiom=es>
- CULEBRO Moreno, J. & BARRAGÁN Fernández, O. (Agosto 2014). *La Metodología del Marco Lógico en la Administración Pública Federal. Nuevas formas de Regulación para el Control Estratégico*. Espacios Públicos, vol. 17, núm. 40; pp. 33-48.
- DAICHMAN, S. (2020). *Envejecimiento productivo y longevidad: un nuevo paradigma*, de Voces en el Fénix. Sitio web: <https://www.vocesenelfenix.com/content/envejecimiento-productivo-y-longevidad-un-nuevo-paradigma>
- DE MIGUEL Díaz, M. (2000). *La Evaluación de Programas Sociales: Fundamentos y Enfoques Teóricos*. Revista de Investigación Educativa; vol. 18, n.º 2, págs. 289-317.
- Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP). (2013). *Diagnóstico integral de las personas adultas mayores en México 2012*, de SEDESOL Sitio web: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf
- Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. (2013). *Ficha de Monitoreo*, de CONEVAL.

- Dirección de Información y Comunicación Social del Coneval. (28 de agosto de 2018). *Comunicado de Prensa No. 12.* CONEVAL. Sitio web: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-012-Adultos-Mayores-2018.pdf>
- Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) (2017), de INEGI. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf
- EVALUARE. (2013). *Evaluación de diseño 2013: "Programa Pensión para Adultos Mayores"*, de SEDESOL Sitio web: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/ago/Inf_Sedesol3-20130816.pdf.
- FERNÁNDEZ Ballesteros, R. (2003). *Vejez con Éxito o Vejez Competente: Un reto para todos*, de la Universidad Autónoma de Madrid. Sitio web: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/fernandez-vejez-01.pdf>
- GARCÍA, J. (2003). *La vejez: el grito de los olvidados*. México: Plaza y Valdés. Pp. 65-66.
- HAM Chande, R. (1999). *Envejecimiento demográfico y empleo: Memorias del taller de expertos en envejecimiento demográfico y políticas de empleo para grupos vulnerables*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Pp. 24.
- HAM Chande R. (2011). *Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México*, de CONAPO Sitio web: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Diagnostico_socio_demografico_del_envejecimiento_en_Mexico
- HUENCHUAN, S. (Junio 2011). *Los derechos de las personas mayores*, de CEPAL. Sitio web: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/21497>
- HUENCHUAN, S. (Abril 2004). *Marco legal y de políticas en favor de las Personas Mayores en América Latina*, de CEPAL. Sitio web: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7193-marco-legal-politicas-favor-personas-mayores-america-latina>
- HUENCHUAN, S. (Septiembre 2012). *Los Derechos de las Personas Mayores en el Siglo XXI: Situación, Experiencias y Desafíos*, de CEPAL. Sitio web:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1465/S301435D4312012_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Instituto de Mayores y Servicios Sociales de España. (2008). *La Participación Social de las Personas Mayores*. Colección Estudios, n° 11005, pp. 195.
- INMUJERES (Febrero 2005). *Situación de las Personas Adultas Mayores en México*. Sitio web: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf
- INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Sitio web: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/214>
- Instituto Nacional de Geriátrica. (2013). *Propuesta para un plan de acción en envejecimiento y salud*. México, D.F.: Cuadernillos de salud pública.
- LETELIER Correa, A. (2005). *Maltrato en la Vejez*. Revista de Psicología, vol. XIV, núm. 1, págs. 99-112.
- MIRALLES, I. (Noviembre 2010). *Envejecimiento Productivo: Las contribuciones de las personas mayores desde la cotidianidad*. Trabajo y Sociedad, N° 16, vol. XV.
- MIRALLES, I. (Noviembre 2010). *El Reconocimiento de las Personas Mayores como un Recurso Indispensable en la Sociedad*. KAIROS, N° 26, págs.1-14.
- MONTESDEOCA-Zavala, V. (Abril 2010). *Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo*. Renglones, núm. 62.
- MONTESDEOCA, V. (1997). *La actividad económica de las mujeres en edad avanzada en México: entre la sobrevivencia y la reproducción cotidiana*, del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Sitio web: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa97/montesdeoca.pdf>
- NEGRETE, M. (2003). *El envejecimiento en la Ciudad de México: evolución y pautas de distribución espacial entre 1970 y 2000*. Papeles de población, núm. 37, Toluca, UAEM.
- OJEDA Urzúa, G. (2009). *El paradigma del envejecimiento productivo, salud y trabajo*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Sitio web: <http://cdsa.aacademica.org/000-062/735.pdf>
- OMS. (2015). *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*. Sitio web: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf?sequence=1

- POLITΣIA. (2015). *Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015*, de Secretaría de Gobernación. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56296/Informe_Final_Evaluaci_n_de_Procesos_PAM_2015.pdf
- POLITΣIA (Julio 2018). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017 Pensión para Adultos Mayores*. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343302/S176_InformeFinal.pdf
- RODRÍGUEZ Daza, K. (2010). *Vejez y Envejecimiento*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- SEDESOL (Marzo 2017). *Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante*. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/201801/An_lisis_prospectivo_de_la_poblaci_n_de_60_a_os_en_adelante.pdf
- SEDESOL. (Agosto, 2010). *Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más*. Sitio web: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_70y%20Mas_VERSION_FINAL.pdf
- SEDESOL. (2016). *Guía de Programas Sociales 2016*, de Secretaría de Gobernación Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118938/GPS_2016.pdf
- SEDESOL. (2015). *Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores*, para el ejercicio fiscal 2016, de Diario Oficial de la Federación Sitio web: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45624/ROP_2016_Pensi_n_Adultos_Mayores.pdf
- SEDESOL (2013). *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*. Sitio web: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf
- SEDESOL (2016). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf
- SEDESOL (2013). *Matriz de Indicadores para Resultados 2013 PAM*. Sitio web: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/MIR_2013/MIR_2013_PAM.pdf

- SEDESOL. (2018). *Matriz de Indicadores para Resultados 2018 PBAM*. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/411211/MIR_PAM.pdf
- SEGOB & CONAPO (Abril 2014). *Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030*, de CONAPO, pág. 44. Sitio web: <http://www.coespo.sonora.gob.mx/documentos/publicaciones/SonoraDinamicaDemograficaProyeccionesdePoblacion.pdf>
- SHCP. (2010). *Guía para la Construcción de la Matriz para Indicadores para Resultados*, de CONEVAL. Sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
- VÁZQUEZ, F. (1999). *Hacia una cultura de la ancianidad y de la muerte en México*. Perfiles de población. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población UAM, Nueva Época, año 5, núm. 19, pp. 65-75.
- WEBER, M. (1994). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica
- ZETINA Lozano, M. (Marzo 1999). *Conceptualización del proceso de envejecimiento*. Papeles de Población, Vol. 5, núm. 19, pp. 23-41.

G L O S A R I O

APF: Administración Pública Federal

BIENESTAR: Secretaría de Bienestar

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONAPRED: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diagnóstico PAM: Diagnóstico del programa Pensión para Adultos Mayores

DOF: Diario Oficial de la Federación

EAPp: Estructura Analítica del Programa presupuestario

ENADIS: Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2017

INAPAM: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Ley de AM: Ley de los Derechos de las personas adultas mayores

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

MML: Metodología de Marco Lógico

MIR: Matriz para Indicadores de Resultados

OPORTUNIDADES: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

PAM: programa Pensión para Adultos Mayores

PBAM: programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores

PbR: Presupuesto Basado en Resultados

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PND 2013-2018: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

PND 2019-2024: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Pp: Programa presupuestario de la Administración Pública Federal de México

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad

ROP 2018: Reglas de Operación del programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2018.

ROP 2019: Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2019

SED: Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SFP: Secretaría de la Función Pública