



# Evaluación de procesos del programa Atención a los Adultos Mayores

## Evaluación Externa de Procesos 2016





PLANEACIÓN  
ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS



---

## Evaluación de procesos del programa Atención a los Adultos Mayores Evaluación externa de procesos, 2016

### Tipo de evaluación: Proceso

Ejercicio anual: 2016

Fecha de publicación: junio, 2017

### Entidad evaluadora:

Linter Consultores de México, S.C.



### Investigadores:

Dr. Carlos Moreno Jaimes, responsable de la evaluación.

Lic. Alejandra Hernández García, evaluadora y coordinadora ejecutiva.

Dra. Ivette Flores Laffont, evaluadora-investigadora.

Dr. Alfonso Hernández Valdez, evaluador- investigador.

María del Mar Morales Burkle, asistente de investigación

Juan Luis Muñoz Velázquez, asistente de investigación

---

Subsecretaría de Planeación y Evaluación  
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas  
Gobierno del Estado de Jalisco  
Magisterio 1499, primer piso, colonia Miraflores C.P. 44270  
Guadalajara, Jalisco, México.

### Citación sugerida:

Gobierno del Estado de Jalisco. Evaluación de procesos del programa Atención a los Adultos Mayores  
Evaluación externa de procesos, 2016. México: 2017.

Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca>

Colección: Evaluaciones

Este documento fue homologado de acuerdo con los criterios de estilo institucional definidos para esta colección.  
El texto y los contenidos se mantienen como fueron entregados por su(s) autor(es).

# DIRECTORIO

---

## GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz  
Gobernador constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida  
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas  
Presidente del Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Mtra. Carolina Toro Morales  
Subsecretaria de Planeación y Evaluación  
Secretario ejecutivo del Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Teresita Ballescá Ramírez  
Directora general de Monitoreo y Evaluación  
Secretaria técnica del Consejo Técnico Evalúa Jalisco

## **Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas de Jalisco (Consejo Técnico Evalúa Jalisco)**

### **Representantes de instancias nacionales**

Dr. Gonzalo Hernández Licona  
Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de  
Desarrollo Social

Dra. Gabriela Pérez Yarahuán  
Coordinadora general del Centro Regional de América Latina para el Aprendizaje  
en Evaluación y Resultados

Lic. José Ángel Mejía Martínez del Campo  
Titular de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público (invitado)

Norma Angélica Cabeza Esquivel  
Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la  
Secretaría de la Función Pública (invitado)

# DIRECTORIO

---

## Representantes de instancias académicas locales

Dr. Antonio Sánchez Bernal  
Universidad de Guadalajara

Dr. Agustín Escobar Latapí  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Dra. Nancy García Vázquez  
El Colegio de Jalisco

Dra. Nora Claudia Ampudia Márquez  
Universidad Panamericana

Dr. Raúl Montalvo Corzo  
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

## Representantes de Gobierno de Jalisco e instancias públicas locales

Lic. Miguel Castro Reynoso  
Secretario de Desarrollo e Integración Social

Dr. Hugo Michel Uribe  
Subsecretario de Finanzas

Mtra. Lizana García Caballero  
Directora General de Política Social

Mtro. Roberto Orozco Gálvez  
Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

## Equipo técnico

Dra. Mónica Ballezá Ramírez, directora general de Monitoreo y Evaluación  
Mtro. Estuardo Gómez Morán, director de Evaluación de Resultados e Impacto  
Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga, coordinadora de Evaluación de Proyectos

# ÍNDICE

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>9</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA PÚBLICO EVALUADO</b>	<b>11</b>
<b>4. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>14</b>
<b>5. METODOLOGÍA</b>	<b>15</b>
5.1 REVISIÓN Y ANÁLISIS DOCUMENTAL .....	15
5.2 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON INFORMANTES CLAVE.....	16
5.3 GRUPOS DE ENFOQUE CON BENEFICIARIOS .....	18
5.4 OBSERVACIÓN DIRECTA EN CAMPO .....	18
<b>6. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>20</b>
6.1. IDENTIFICAR EN QUÉ MEDIDA LA PLANEACIÓN DEL PROGRAMA CONTRIBUYE A LA OPTIMIZACIÓN DE SUS PROCESOS. ....	20
6.1.1 ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de planeación del programa?	20
6.1.2 ¿En qué medida las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de planeación del programa son adecuados para optimizar los otros procesos operativos?	23
6.1.3 ¿En qué medida el proceso de planeación del programa adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa?	24
6.2 DETERMINAR SI EL PROCESO DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA ES ADECUADO PARA GARANTIZAR SU APERTURA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. ....	25
6.2.1 ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de difusión del programa?	25
6.2.2 ¿En qué medida el proceso de difusión que lleva a cabo el programa es adecuado para el cumplimiento de la rendición de cuentas sobre su gestión?	27
6.2.3 ¿En qué medida el proceso de difusión del programa es pertinente para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia?	27
6.3. DETERMINAR SI EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS ES ADECUADO PARA LA GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS. ....	29
6.3.1 ¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo de los procesos de generación y distribución de los bienes o servicios que entrega?	29

6.3.2 ¿En qué medida el proceso de generación y distribución de bienes y servicios del programa, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa?	31
<b>6.4. DETERMINAR SI EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS BENEFICIOS ES ADECUADO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA.</b> .....	<b>31</b>
6.4.1 ¿El programa cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) o algún otro instrumento que le facilite su organización y seguimiento, y en qué medida es adecuada para ello?	31
V.4.2 ¿En qué medida los sistemas de información que utiliza el programa para tener un control de los beneficios que entrega son adecuados para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que desea atender?	35
6.4.3 ¿En qué medida el proceso de seguimiento y monitoreo de los beneficios que entrega el programa, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del programa?	35
<b><u>7. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS Y SUS RECOMENDACIONES</u></b>	<b><u>37</u></b>
<b><u>8. CONCLUSIONES</u></b>	<b><u>46</u></b>
<b><u>9. BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b><u>48</u></b>
<b><u>10. ACRÓNIMOS Y GLOSARIO DE TÉRMINOS</u></b>	<b><u>49</u></b>
<b><u>11. DIRECTORIO DE PARTICIPANTES (FICHA CURRICULAR DE CADA UNO DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y ACTORES IMPLICADOS)</u></b>	<b><u>51</u></b>
<b><u>12. ANEXOS</u></b>	<b><u>53</u></b>
12.1 ANEXO 1. MATRIZ DE ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS .....	53
12.2 ANEXO 2. VALORACIÓN FINAL DEL PROGRAMA.....	57
12.3 ANEXO 3. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS. ....	58
12.4 ANEXO 4. DIAGRAMAS DE FLUJO DE PROCESOS IDENTIFICADOS .....	60
12.5 ANEXO 5. RECOMENDACIÓN DE DIAGRAMAS DE FLUJO DE PROCESOS.....	70
12.6 ANEXO 6. GUÍA DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS .....	80
<b><u>12.7 ANEXO 7. PROTOCOLO DE LOS GRUPOS DE ENFOQUE.</u></b> .....	<b><u>82</u></b>
12.8 ANEXO 8. INFORME DE LOS GRUPOS DE ENFOQUE CON BENEFICIARIOS. ....	83
12.9 ANEXO 9. FICHA DE OBSERVACIÓN DIRECTA DE LA JORNADA DE "ACTIVACIÓN FÍSICA". ....	94
12.10 ANEXO 10. SÍNTESIS DE BUENAS PRÁCTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES.....	97

12.11 ANEXO 11. REVISIÓN DE LITERATURA EN MATERIA DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES – ADULTOS MAYORES .....	102
12.12 ANEXO 12. REVISIÓN DE INDICADORES DEL MIDE ASOCIADOS A LA ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES. ....	105
12.13 ANEXO 13. FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA ENTIDAD EVALUADORA EXTERNA Y EL COSTO DE LA EVALUACIÓN .....	109

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se presentan los hallazgos principales de la evaluación de procesos del programa Atención a los Adultos Mayores durante el ejercicio fiscal 2016. Dicho programa busca reducir la vulnerabilidad económica y de carencias sociales de la población jalisciense adulta mayor de 65 años o más, que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega bimestral de apoyos monetarios directos en una tarjeta bancaria electrónica. La evidencia empírica a partir de la cual se fundamentan los resultados de la presente evaluación se obtuvo a partir de métodos cualitativos (revisión documental, entrevistas a actores clave y grupos de enfoque con beneficiarios).

Los resultados más positivos de la evaluación son los siguientes dos. Primero, la mayoría de los procesos del programa parecen estar muy estandarizados y los funcionarios conocen ampliamente sus funciones con respecto a la planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción y distribución de bienes y servicios, y seguimiento y monitoreo de los apoyos que brinda. Segundo, los beneficiarios perciben un buen funcionamiento del programa y valoran mucho la mejoría de su situación económica a partir del apoyo en efectivo que destinan predominantemente a su manutención y cuidados de salud. Sin embargo, presenta algunos inconvenientes en diversos procesos, pues aún enfrenta retos importantes para que lo establecido en el Manual de procedimientos se adecue a la realidad práctica con la que opera el programa, así como para establecer criterios sobre la distribución territorial equitativa de los recursos, la gestión acertada de la información estadística para la selección de beneficiarios y sobre la publicación de información que facilite su transparencia y rendición de cuentas. Las principales recomendaciones, por lo tanto, son que se modifiquen los instrumentos de planeación para que se apeguen a la actual situación del programa y que se generen bases de datos que faciliten la toma de decisiones de política pública respecto a la pertinencia de su intervención en los 125 municipios del estado.

## 2. INTRODUCCIÓN

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

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

### 3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA PÚBLICO EVALUADO

El programa “Atención a Adultos Mayores” es una política pública del gobierno de Jalisco para contribuir a reducir la condición de vulnerabilidad de la población mayor de 65 años que no recibe ingresos por jubilación o pensión. Según estimaciones del CONEVAL basadas en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) en 2008, en Jalisco casi 4 de cada 10 adultos mayores no contaba con seguridad social, es decir, no tenía acceso a un programa de transferencias monetarias y/o pensión que cubriera sus necesidades de vida. A partir de 2010 esta cifra disminuye ligeramente a 3 de cada 10, para situarse en 2014 en 17.7%. Como se señala en las Reglas de Operación del programa correspondientes al ejercicio fiscal 2016, los principales problemas públicos que busca atender son los siguientes:

- a) Actualmente 94 mil 465 adultos mayores en Jalisco no cuentan con protección social, por lo que son vulnerables en comparación con quienes tienen menos de 65 años porque están excluidos del sistema de protección social.
- b) En comparación con quienes no tienen 65 o más, dicha población se ve orillada a trabajar para su subsistencia.

El **objetivo general** del programa “Atención a Adultos Mayores”, tal y como está definido en sus Reglas de Operación 2016, es el siguiente:

*Reducir la vulnerabilidad económica y de carencias sociales de la población jalisciense adulta mayor de 65 años o más, que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega bimestral de apoyos monetarios directos en una tarjeta bancaria electrónica.*

La misma fuente señala tres **objetivos específicos** del programa, a saber:

- I. Incrementar los ingresos de la población jalisciense adulta mayor de 65 años o más que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo.

- II. Disminuir la dependencia económica de las personas adultas mayores para incrementar su bienestar y mejorar su calidad de vida.
- III. Generar dinámicas sociales que aumenten la integración y participación en la sociedad de las personas adultas mayores a través de talleres, encuentros y/o capacitaciones.

El **principal instrumento** a través del cual el programa busca cumplir dichos objetivos es a través de **un apoyo monetario** directo equivalente a \$1,095.60 (un mil noventa y cinco pesos 60/100 M.N) mensuales, entregados de manera bimestral, mediante dispersiones a través de tarjeta bancaria electrónica.

En las Reglas de Operación del programa no se define su **población potencial**, sin embargo se infiere que son los adultos mayores de 65 años y más en Jalisco sin seguridad social y que según datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, se cuantifican en 94, 465.

La **población objetivo** son todas las personas de 65 años y más que no reciban ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, que residan en el ámbito rural o urbano de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del programa. Esta definición de la población objetivo es prácticamente idéntica a la de población potencial. Sin embargo, las Reglas de Operación del programa cuantifican a la población objetivo en 32, 353 personas, sin que exista una explicación detallada de por qué difieren tanto ambas cifras.

La población atendida por el programa en 2016 fue de 31 mil 180 beneficiarios, según datos del Padrón Único de Beneficiarios, lo cual representa el 96% de la población objetivo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Es importante hacer notar que parece haber un problema de fondo con los datos del Padrón Único de Beneficiarios, por lo menos en lo referente al programa Atención a los Adultos Mayores. La información proporcionada por la SEDIS para esta evaluación en enero de 2017 constaba únicamente de 16,383 registros correspondientes al primer semestre de dicho año. En abril, SEDIS hizo un nuevo envío para actualizar la información ya con los datos correspondientes al segundo semestre de 2017, el cual contenía 30,242 registros, de los cuales 15,446 eran casos duplicados del primer semestre (es decir personas que recibieron apoyos durante los dos semestres del año), lo cual daba un total de 31,179 beneficiarios. Sin embargo, según datos proporcionados por la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (SUBSEPLAN) en mayo de 2017, el padrón de beneficiarios del programa reportaba 29,574 personas apoyadas durante el primer semestre, 30,242 en el segundo semestre y 27,838 registros duplicados de ambos semestres, dando un total de 31,978 beneficiarios. Puesto que los datos de la SUBSEPLAN provienen de la misma fuente –es decir del Padrón Único de Beneficiarios de la SEDIS-, la inconsistencia sugiere que el problema tiene su origen en la manera como se gestionan los datos del padrón.

Finalmente, los **criterios de selección** del programa señalan que el apoyo se otorgará a quienes cumplan los requisitos, así como de acuerdo al orden cronológico de su fecha de registro y a la suficiencia presupuestal. Señalan que se dará preferencia a aquellos adultos mayores que, además de cumplir con los criterios de elegibilidad, se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad y pobreza o tengan alguna discapacidad. El programa tiene una **cobertura geográfica** que incluye a los 125 municipios de Jalisco, aunque, como puede observarse en el Cuadro 1, más de la mitad (56%) se concentró en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara.

**Cuadro 1. Distribución geográfica de los beneficiarios de Atención a Adultos Mayores**

Ubicación	Número de beneficiarios	%
Interior del Estado	13748	44%
Área Metropolitana de Guadalajara	17432	56%
El Salto	390	1%
Guadalajara	9530	31%
Ixtlahuacán de los Membrillos	16	0%
Juanacatlán	72	0%
Tlajomulco de Zúñiga	876	3%
Tlaquepaque	1503	5%
Tonalá	1054	3%
Zapopan	3830	12%
Zapotlanejo	161	1%
Total	31180	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón Único de Beneficiarios del programa.

En el ejercicio fiscal 2016, Atención a Adultos Mayores contó con un **presupuesto total** de 434 millones 35 mil 458 pesos. La dependencia responsable de su operación es la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS) a través de la Dirección General de Programas Sociales y una de sus áreas ejecutoras, la Dirección de Atención a Programas para el Adulto Mayor.

## 4. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

### Objetivo general de la evaluación

Determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos del programa público “Atención a los Adultos Mayores” para atender el problema público de la vulnerabilidad económica y carencias sociales que enfrentan los Adultos Mayores de 65 años y más que no reciben una jubilación o pensión contributiva.

### Objetivos específicos de la evaluación

1. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.
2. Determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.
3. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios.
4. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficiarios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del programa.

## 5. METODOLOGÍA

Por tratarse de una evaluación de procesos, la estrategia de trabajo de campo para la evaluación del Programa “Atención a Adultos Mayores” fue de naturaleza predominantemente cualitativa cuyo propósito fue caracterizar a cada uno de los sub-procesos que integran la operación del programa, específicamente los siguientes seis:

1. Planeación
2. Difusión
3. Solicitud de apoyos
4. Selección de beneficiarios
5. Producción/distribución de bienes y servicios
6. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Para cumplir con todas las preguntas asociadas a sus cuatro objetivos específicos, la evaluación de procesos del programa “Atención a Adultos Mayores” se realizó a partir de cuatro técnicas para la generación de la información:

1. Revisión y análisis documental.
2. Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave.
3. Grupos de enfoque con beneficiarios.
4. Observaciones directas.

A continuación se explica con más detalle en qué consistió cada una de las cuatro técnicas utilizadas.

### 5.1 REVISIÓN Y ANÁLISIS DOCUMENTAL

Para sustentar las respuestas a las preguntas asociadas a la gran mayoría de los objetivos específicos de esta evaluación, especialmente el primero –identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos- y el segundo – determinar si el proceso de difusión del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas, se revisaron a detalle los siguientes documentos:

- Literatura teórica y empírica sobre subsidios para adultos mayores en México y otros países, a fin de contar con bases para contrastar la fundamentación del problema en el diseño del programa desde una perspectiva más amplia.
- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco.
- Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor en el Estado de Jalisco
- Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Programa Sectorial de Equidad de Oportunidades.
- Reglamento de la SEDIS.
- Reglas de Operación del programa de "Atención a los Adultos Mayores".
- Manual de procedimientos del programa de "Atención a los Adultos Mayores".
- Manual Operativo del Sistema de Padrón Único de Beneficiarios.
- Sistemas de información utilizados en la operación del programa de "Atención a los Adultos Mayores".
- Matriz de Indicadores para Resultados del programa para el ejercicio 2015 y 2016.
- Base de datos del Padrón de Beneficiarios del programa.
- Avances de monitoreo de indicadores de las MIR del programa.

## 5.2 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON INFORMANTES CLAVE

Otro medio a través del cual fue posible determinar si la planeación del programa "Atención a Adultos Mayores" contribuye a la optimización de sus procesos (objetivo específico 1), si el proceso de difusión es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas (objetivo específico 2), si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de bienes y servicios (objetivo estratégico 3) y si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema (objetivo específico 4), es a través de entrevistas semi-estructuradas con informantes clave. Ello debido a que los actores que han participado en alguna de las fases del programa son una fuente muy importante para conocer sus características, más allá de lo que establece el marco normativo. Es decir, dichos actores dieron cuenta pormenorizada de los diversos procesos del programa, tales como: planeación, difusión, solicitud de

apoyos, selección de beneficiarios, producción de bienes y servicios, distribución de bienes y servicios, entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos.

Por tanto, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas, cada una con una duración aproximada de una hora y media y tomando como base el guion de entrevistas que se reporta en el Anexo 1, con las siguientes personas:

- El equipo encargado de la planeación y monitoreo del programa a fin de caracterizar el proceso de planeación.
  - Con algunos actores participantes en la implementación del programa
- a) La coordinadora del programa Adultos Mayores junto con su staff), a fin de caracterizar:
- Proceso de difusión del programa
  - Solicitud de apoyos
  - Selección de beneficiarios
  - Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos
- b) Tres coordinadores regionales, uno de la zona metropolitana y dos del interior del estado, a fin de caracterizar:
- Proceso de difusión del programa
  - Solicitud de apoyos
  - Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos
- Con funcionarios de la SEDIS que brindan servicios de apoyo (técnicos, informáticos, presupuestales) al programa (objetivo 4).

### 5.3 GRUPOS DE ENFOQUE CON BENEFICIARIOS

Se realizaron dos grupos de enfoque: uno en el interior de Jalisco, en el municipio de Ocotlán y otro con beneficiarios del Área Metropolitana de Guadalajara, llevado a cabo en el municipio de Zapopan. Ambos sirvieron para determinar si el funcionamiento de los procesos del programa es adecuado para la generación y distribución de los bienes y servicios.

El grupo de enfoque realizado en Ocotlán se realizó el 23 de enero de 2017, de 11:00 a 13:30 horas, en las instalaciones de la coordinación regional de SEDIS, con la participación de 12 beneficiarios, nueve mujeres y tres hombres. En el Área Metropolitana de Guadalajara el grupo de enfoque se realizó el 25 de enero de 11:00 a 13:30 horas en una cámara de gesell ubicada en la colonia Chapalita, perteneciente al municipio de Zapopan. Participaron 11 personas, nueve mujeres y dos hombres. En ambos sitios se hizo una grabación audiovisual de las sesiones y se abordaron las temáticas que se describen en el Anexo 2 (protocolo de los grupos de enfoque).

### 5.4 OBSERVACIÓN DIRECTA EN CAMPO

La evaluación de procesos de implementación de políticas públicas se enriquece cuando los evaluadores logran documentar cómo algún proceso en particular se desarrolla en los hechos, sobre todo en la interacción entre los operadores de un programa público –conocidos en la literatura especializada bajo la denominación de “street-levelbureaucrats”<sup>2</sup> – y la población beneficiaria. Los estudios de implementación de política pública también coinciden en señalar que los objetivos estatutarios de las políticas suelen sufrir distorsiones al ocurrir dicha interacción debido a diversos factores, tales como el poder discrecional de los operadores de los programas durante su ejecución; su alejamiento respecto a los actores responsables de la formulación de las políticas y a la complejidad que caracteriza su relación con la población beneficiaria.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Se retoma el concepto del texto clásico de Michael Lipsky (1980), *Street-levelbureaucracy: Dilemmas of the individual in publicservices*. Nueva York: Russel SageFoundation.

<sup>3</sup>Pressman, J. y A. Wildavsky (1998), *Implementación, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y AdministraciónPública*.

Por tanto, la técnica de observación directa en campo permite observar cómo se desarrolla la interacción entre los operadores del Programa Atención Adultos Mayores y la población beneficiaria en una actividad específica: el “taller de activación física”. La ficha de observación directa se reporta en el Anexo 3 de este informe y sirvió para reportar los siguientes hechos asociados a esa actividad:

- La accesibilidad de las instalaciones en que se lleva a cabo la actividad.
- La duración de la actividad.
- La calidad de la atención que los beneficiarios reciben durante la actividad.
- La carga de trabajo que los operadores de SEDIS enfrentan durante la actividad.

## 6. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de procesos del programa Atención a Adultos Mayores. Los resultados se presentan en función de los objetivos específicos establecidos en los Términos de Referencia y de cada una de las preguntas de investigación asociadas a los mismos. Los resultados se fundamentan en la información recabada a través de las técnicas descritas en la metodología.

### 6.1. IDENTIFICAR EN QUÉ MEDIDA LA PLANEACIÓN DEL PROGRAMA CONTRIBUYE A LA OPTIMIZACIÓN DE SUS PROCESOS.

#### 6.1.1 ¿EN QUÉ MEDIDA LOS INSUMOS Y LOS RECURSOS DISPONIBLES SON ADECUADOS Y SUFICIENTES PARA EL CORRECTO DESARROLLO DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL PROGRAMA?

El programa AAM, según su Manual de Procesos y Flujogramas, tiene tres subprocesos que conforman el proceso de planeación. El primero se refiere a la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, el segundo a la elaboración y aprobación de las Reglas de Operación y el tercero a la publicación de éstas. El programa cuenta con recursos humanos, materiales y financieros que a continuación se analizan para verificar si contribuyen a su adecuada planeación.

Los recursos humanos que intervienen en el proceso de planeación de AAM son adecuados y suficientes, puesto que los tres subprocesos que lo conforman se desarrollan sin contratiempos, a decir de los actores entrevistados, de los resultados del taller FODA y del análisis documental realizado. En los tres subprocesos que integran el proceso de planeación -elaboración de la MIR, elaboración y aprobación de las ROP y Publicación de las ROP- las áreas involucradas<sup>4</sup> interactúan con apego al

---

<sup>4</sup>Subproceso de elaboración de la MIR: Dirección General de Política Social, Dirección General de Programas Sociales, Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor, Dirección General Administrativa y Despacho del Secretario de Desarrollo e Integración Social.

Manual de Procesos y Flujogramas del programa y conocen puntualmente sus funciones, lo cual ha contribuido a una estandarización en las actividades realizadas. Pudo observarse que los funcionarios están capacitados para el ejercicio de sus funciones técnicas, pues además de contar con experiencia previa en atención a los adultos mayores cuentan con estudios de licenciatura, maestría y doctorado. Finalmente, el proceso de planeación se desarrolla dentro del tiempo fijado por la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco<sup>5</sup> para publicar las ROP, lo cual es indicativo de la correcta articulación de los recursos humanos que en él participan.

En cuanto a los recursos materiales del programa AAM y de acuerdo con la información derivada de la entrevista realizada con funcionarios encargados de su planeación, existen documentos internos que sirven como insumos para elaborar las Reglas de Operación del programa y la Matriz de Indicadores para Resultados. Se advierte, sin embargo, que no cuentan con información estadística generada a partir del Padrón Único de Beneficiarios que facilite determinar los municipios o regiones donde el programa deba tener una mayor incidencia de acuerdo a uno de los criterios de selección establecido en las Reglas de Operación, que contempla dar prioridad en la atención a la población de 65 años y más que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad, pobreza o tengan alguna discapacidad. Tampoco cuentan con un árbol de problemas ni con un diagnóstico externo del problema público que el programa busca atender. Aunado a lo anterior, se pudo constatar en varias ocasiones que el Padrón Único de Beneficiarios presenta una importante desorganización de sus cifras correspondientes a los periodos A y B del 2016. Los recursos materiales de AAM son parcialmente adecuados y medianamente suficientes, existe por lo tanto una ventana de oportunidad para desarrollar insumos suficientes para una mejor planeación del programa. En los anexos 10 y 11 se incluye una revisión de literatura y

---

Subproceso de elaboración y aprobación de las ROP: Dirección General de Política Social, Dirección General de Programas Sociales, Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor y Despacho del Secretario de Desarrollo e Integración Social.

Subproceso de publicación de las ROP: Dirección General de Programas Sociales, Dirección General Administrativa, Dirección Jurídica, Despacho del Secretario de Desarrollo e Integración Social y Secretaría General de Gobierno.

<sup>5</sup> El artículo 26 establece que el Gobierno del Estado de Jalisco debe publicar oficialmente las ROP de los programas sociales dentro de los 30 días posteriores a la aprobación del presupuesto de egresos.

una síntesis de buenas prácticas a nivel nacional e internacional sobre la atención a grupos vulnerables (adultos mayores).

Los recursos financieros del programa AAM, durante los años 2013 y 2014 fueron de 400 millones de pesos, en el año 2015 aumentaron 14 millones y para el año 2016 se incrementaron a más de 434 millones de pesos como puede verse en el cuadro II. El presupuesto del programa para 2016 resultó suficiente para atender a 31,180 adultos mayores, cifra que representó 96% de su población objetivo (32,353), con un apoyo de \$1,095.60 mensuales –entregados de manera bimestral-, que corresponde a 15 días de salario mínimo vigente para todo el país por mes, según las ROP y de conformidad con el artículo 6 TER de la Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco. Sin embargo apenas atendió una tercera parte de su población potencial (94, 965 adultos mayores), por lo que sería deseable una ampliación presupuestal que le permita aumentar su cobertura.

**Cuadro II. Monto anual del presupuesto (en millones de pesos) asignado al programa de “Atención a los Adultos Mayores” (2013-2016)**

Año	Presupuesto asignado
2013	\$ 400'000,000.00
2014	\$ 400'000,000.00
2015	\$ 416'000,000.00
2016	\$ 434'035,458.00

Fuente: Elaboración propia con base en ROP del programa 2013-2016.

<sup>6</sup> Artículo 6°-ter. "... Además de los derechos enunciados, las personas adultas mayores de sesenta y cinco años de edad en adelante con una residencia de cuando menos tres años ininterrumpidos en el Estado, recibirán una pensión económica equivalente a la mitad del salario mínimo mensual vigente en el área metropolitana de Guadalajara, excepto aquellos que reciban una pensión o ayuda económica, de igual o superior monto al establecido en este ordenamiento, ya sean federales, estatales o municipales. Para el caso de las personas que reciban una pensión o ayuda económica menor a la que se establece en este ordenamiento, el Ejecutivo entregará una cantidad para que se iguale el monto..."

### Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.1

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

#### 6.1.2 ¿EN QUÉ MEDIDA LAS ACTIVIDADES, LOS COMPONENTES Y LOS ACTORES QUE DESARROLLAN EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL PROGRAMA SON ADECUADOS PARA OPTIMIZAR LOS OTROS PROCESOS OPERATIVOS?

Para conocer a fondo el proceso de planeación del programa se realizaron entrevistas a profundidad con funcionarios de la Dirección General de Política Social y de la Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor, se analizaron las ROP y la convocatoria de AMM, así como el Manual de Procesos y Flujogramas del programa.

Como ya se señaló en el punto anterior, los tres subprocesos que conforman el proceso de planeación del programa son: elaboración de la MIR, la elaboración y aprobación de las ROP y finalmente su publicación. El proceso de planeación de AMM dio inicio en el mes de febrero de 2016 con la revisión y ajuste de la MIR y las ROP, ello con base en el informe final del programa, los resultados y los aspectos más destacables de AAM en su ejercicio fiscal 2015, con la finalidad de realizar mejoras a los instrumentos con los que cuenta; se llevó a cabo durante dos meses –febrero y marzo- y se puede afirmar que el lapso de tiempo resultó suficiente y adecuado para la consecución de las actividades que integran los tres subprocesos. Los funcionarios encargados de la planeación de AAM mencionaron que al ser un proceso estandarizado, no presenta inconvenientes en el tiempo programado para su realización y es vital para el programa pues, pues a través de la MIR y las ROP se introducen mejoras tanto en aspectos de diseño como de implementación de AAM.

Derivado de la entrevista realizada con funcionarios encargados de la planeación del programa, es posible afirmar que tanto las actividades, como los componentes y los actores son adecuados para optimizar los procesos de solicitud de apoyos, de selección de beneficiarios y de seguimiento, monitoreo y apoyo a éstos, por las siguientes razones: para el proceso de solicitud de apoyos porque los criterios de elegibilidad y los requisitos son establecidos en las ROP y pretenden caracterizar a la

población con mayor vulnerabilidad económica y de carencias sociales; no tiene incidencia significativa para el proceso de selección de beneficiarios, pues éste es sumamente ambiguo; finalmente para el proceso de monitoreo y apoyo es relevante pues el diseño de la MIR facilita la valoración sobre el cumplimiento de sus objetivos.

### Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.2

1	2	3	4
<b>Insuficiente</b>			<b>Suficiente</b>

### 6.1.3 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL PROGRAMA ADQUIERE RELEVANCIA ESTRATÉGICA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OTROS PROCESOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA?

\*No procede valoración cuantitativa

El proceso de planeación del programa es altamente relevante para los siguientes procesos: difusión del programa, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios y supervisión y monitoreo.

En lo que respecta a la difusión del programa, la publicación de las Reglas de Operación y de la Convocatoria en el portal de internet de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social es uno de los principales insumos para el proceso de difusión. Los coordinadores regionales encargados de difundir el programa con las autoridades municipales señalaron que es de vital importancia contar con las ROP, la convocatoria y con información proporcionada por la Dirección General de Programas Sociales sobre el número de solicitudes que se esperan recibir para cada una de las regiones.

En lo que respecta a la solicitud de apoyos, en las ROP se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos que deben cumplir los solicitantes. Los criterios están estrechamente ligados a la definición de la población objetivo y a la definición del problema público que el programa busca atender.

En cuanto a la selección de beneficiarios, en entrevista con funcionarios encargados de la planeación del programa se indagó que la información recabada a través del

Formato de Padrón Único se utiliza para identificar el grado de vulnerabilidad de los solicitantes para depurar el proceso de selección de beneficiarios. Dicho proceso en 2016 se caracterizó por presentar una gran ambigüedad, puesto que no hay claridad sobre qué área es la responsable de tomar la decisión final en la materia y con qué criterios se hace.

Finalmente, en relación a la supervisión y al monitoreo, la Matriz de Indicadores para Resultados –el instrumento de planeación principal del programa- es crucial para supervisar y monitorear los avances del programa a través de los indicadores y metas que contiene. Más adelante en el informe se abunda sobre este tema.

## **6.2 DETERMINAR SI EL PROCESO DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA ES ADECUADO PARA GARANTIZAR SU APERTURA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.**

### **6.2.1 ¿EN QUÉ MEDIDA LOS INSUMOS Y LOS RECURSOS DISPONIBLES SON ADECUADOS Y SUFICIENTES PARA EL CORRECTO DESARROLLO DEL PROCESO DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA?**

Se considera que las actividades del proceso de difusión, sus componentes y los actores que en él intervienen, son adecuados para dar a conocer el programa. En el ejercicio fiscal 2016 el proceso de difusión se realizó de manera acotada dado que únicamente se abrieron espacios para un número limitado de solicitantes. El proceso de difusión del programa consistió en publicar las ROP y la convocatoria en el portal de internet del Gobierno de Jalisco y en redes sociales de la SEDIS, así como en el anuncio hecho a medios de comunicación por parte del Secretario de Desarrollo e Integración Social. Luego de ello se activó la lista de espera del programa y se tuvo comunicación directa con los solicitantes a través de llamadas telefónicas o visitas domiciliarias, que se realizaron a través de dos áreas, la Dirección de Atención a Programas para el Adulto Mayor y la Subsecretaría de Participación Social y Ciudadana—a través de las Coordinaciones Regionales en coordinación con los gobiernos municipales-, con la finalidad de informarles su estatus como solicitante seleccionado. En entrevista con el equipo de funcionarios de la coordinación del programa se pudo indagar que en 2016 el número de nuevos beneficiarios correspondió al número de decesos confirmados en las pruebas de supervivencia

realizadas en 2015, cifra que no fue posible conocer con precisión pues, según funcionarios encargados de la coordinación del programa, aún se encuentran en proceso de revisión de documentos internos.

En cuanto a los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta el programa para el proceso de difusión, puede concluirse que son suficientes y adecuados por las siguientes razones. Los funcionarios que se encargan de la publicación de las ROP y la convocatoria de AAM tanto en el portal de internet<sup>7</sup> como en la página de Facebook<sup>8</sup> de la SEDIS, lo hacen con apego al tiempo programado por la Dirección General de Política Social y de acuerdo a las actividades establecidas en el Manual de Procedimientos y Flujogramas de AAM; el anuncio a medios de comunicación por el titular de SEDIS es realizado directamente por el staff de ese despacho. Con lo anterior es posible determinar que los recursos humanos para el proceso de difusión son adecuados y suficientes. Por otra parte, los recursos materiales para este proceso son suficientes pues los funcionarios entrevistados cuentan con equipos de cómputo adecuados para realizar sus funciones. En lo que respecta a los recursos financieros para el proceso, no hubo gastos materiales importantes sino que fue fundamentalmente el tiempo del personal dedicado a la tarea, por lo que es difícil cuantificar con precisión el monto financiero que ello representó, sin embargo parece no haber insuficiencia de recursos pues el proceso fluye de manera suficiente y adecuada.

#### Valoración cuantitativa de la pregunta V.2.1



<sup>7</sup>Ver la siguiente liga: <http://sedis.jalisco.gob.mx/content/programa-atencion-los-adultos-mayores>

<sup>8</sup>Ver la siguiente liga: <https://www.facebook.com/SecretariaDesarrolloIntegracionSocial/>

## 6.2.2 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROCESO DE DIFUSIÓN QUE LLEVA A CABO EL PROGRAMA ES ADECUADO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE SU GESTIÓN?

En apartados anteriores se detallaron las actividades que corresponden a este proceso, por lo que es posible afirmar que para el ejercicio fiscal 2016, el proceso de difusión del programa AAM fue medianamente adecuado y parcialmente suficiente para garantizar que el apoyo del programa fuera entregado a su población objetivo y consecuentemente para el cumplimiento de la rendición de cuentas de su gestión por las siguientes dos razones. Primera, la difusión se acotó con la finalidad de contactar únicamente a las personas contempladas en la lista de espera que maneja el programa y de recibir expedientes de nuevos solicitantes para integrarlos a ella. Segunda, es importante señalar que el padrón de beneficiarios del programa es público y puede consultarse en el sitio web del Gobierno de Jalisco, sin embargo, la lista de espera no lo es, por lo que valdría la pena considerar su publicación para abonar en la rendición de cuentas de AAM.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.2.2

1	2	3	4
<b>Insuficiente</b>			<b>Suficiente</b>

## 6.2.3 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROCESO DE DIFUSIÓN DEL PROGRAMA ES PERTINENTE PARA CUMPLIR CON SUS OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?

El proceso de difusión del programa AAM es pertinente para cumplir los requerimientos en materia de transparencia que tienen fundamento en la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco<sup>9</sup> y sus municipios, en los siguientes aspectos:

---

<sup>9</sup> Artículo 8, fracción VI, inciso d): Es información fundamental, obligatoria para todos los sujetos obligados, la siguiente: Los programas sociales que aplica el sujeto obligado, de cuando menos los últimos tres años, donde se señale cuando menos los objetivos, metas, presupuesto y reglas de operación del programa; los requisitos, trámites y formatos para ser beneficiario; la entidad pública ejecutora, el responsable directo, número de personal que lo aplica y el costo de operación del

El programa cuenta con Reglas de Operación de los años comprendidos en el periodo 2010-2017, que son públicas y en formato descargable en el portal de internet del Gobierno de Jalisco<sup>10</sup>; en las ROP 2016 se detalla información sobre los objetivos del programa, población objetivo, presupuesto, requisitos y trámites para ser beneficiario –criterios de elegibilidad y requisitos-, entidad pública ejecutora y la dependencia responsable de manera directa. Además, en el portal web también se encuentra una “ficha”<sup>11</sup> con información general del programa, incluida información de contacto de la dependencia responsable de AAM. El padrón de beneficiarios<sup>12</sup> del año 2016 es público y es posible acceder a la base de datos de forma asequible y también se puede tener acceso público al Formato de Padrón Único que deben llenar los solicitantes. Existe un portal del Gobierno de Jalisco denominado Sistema de Monitoreo y Acciones de Programas Públicos<sup>13</sup> que condensa en un solo sitio toda la información del proceso de difusión del programa, así como otros documentos relevantes de otros procesos de AAM.

### Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.2.3

1	2	3	4
<b>Insuficiente</b>		<b>Suficiente</b>	

---

programa; el padrón de beneficiarios del programa, y la medición de avances de la ejecución del gasto, y el cumplimiento de metas y objetivos del programa, incluida la metodología empleada;

<sup>10</sup> Disponible en la liga: <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion>

<sup>11</sup> Disponible en la liga: <http://sedis.jalisco.gob.mx/content/programa-atencion-los-adultos-mayores>

<sup>12</sup> Disponible en la liga: <http://padronunico.jalisco.gob.mx/>

<sup>13</sup> Disponible en la liga: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Atencion-a-los-Adultos-Mayores/94>

### 6.3. DETERMINAR SI EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS ES ADECUADO PARA LA GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS.

#### 6.3.1 ¿EN QUÉ MEDIDA LOS INSUMOS Y LOS RECURSOS DISPONIBLES SON ADECUADOS Y SUFICIENTES PARA EL CORRECTO DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS BIENES O SERVICIOS QUE ENTREGA?

De manera parcial. El proceso de producción y distribución de bienes y servicios cuenta con dos subprocesos. Para el primero, de producción de los monederos electrónicos donde se deposita el apoyo económico a los beneficiarios, intervienen la Dirección General de Programas Sociales y la Dirección Administrativa quienes se encargan de asignar los monederos electrónicos a cada uno de los beneficiarios, empaquetarlos por región geográfica y validar que sus datos estén correctos (nombre del beneficiario, municipio y región de residencia). Para el segundo, de distribución de los monederos electrónicos de los beneficiarios y del depósito bimestral de los apoyos, están involucradas la Dirección General de Programas Sociales, las Coordinaciones Regionales y la Dirección Administrativa, quienes se encargan de calendarizar las fechas de entrega de los apoyos –los monederos electrónicos para los nuevos beneficiarios o para aquellos que soliciten reposición y los depósitos bimestrales a los beneficiarios-, de hacer llegar los monederos a los nuevos beneficiarios y recabar el acuse de recibo correspondiente, de validar bimestralmente el padrón de beneficiarios y de la realización de las dispersiones.

Los recursos materiales para ambos subprocesos son adecuados y suficientes, pues funcionarias de la Dirección Administrativa –coordinación financiera y coordinación de sistemas- encargadas de las actividades de asignación y embalaje de los monederos electrónicos, así como del depósito bimestral a los beneficiarios, mencionaron que cuentan con equipo de cómputo suficiente, sin embargo resaltaron que aunque por el momento comparten información –padrón de beneficiarios- a través de correo electrónico y de hojas de cálculo de Excel, existe la necesidad de contar con un software que les permita hacer más eficiente la validación de las bases de datos al interior de esa Dirección y con su interacción con la Dirección General señalada. Los Coordinadores Regionales, dicen contar con los recursos necesarios –apoyo para su

traslado, equipo de cómputo y material de oficina- para hacer llegar los monederos electrónicos a los beneficiarios e integrar sus expedientes.

Los recursos humanos parecen ser adecuados y suficientes para realizar dichas actividades, pues son responsabilidad directa de alrededor de cuatro funcionarios de la Dirección Administrativa y dos de la Dirección General de Programas Sociales y personal de las Coordinaciones Regionales que no fue posible cuantificar.

En lo que respecta a los recursos financieros para el proceso, no hubo gastos materiales importantes sino que fue fundamentalmente el tiempo del personal dedicado a la tarea, por lo que es difícil cuantificar con precisión el monto financiero que ello representó y parece no haber insuficiencia de recursos pues el proceso fluye de manera suficiente y adecuada. El proceso presenta un problema con respecto a los recursos financieros para otorgar el apoyo a los beneficiarios, pues los funcionarios hicieron hincapié en la falta de fluidez de los recursos por parte de la SEPAF a la SEDIS, lo cual retrasa de manera considerable la entrega del apoyo bimestral a los adultos mayores. Esta situación pudo corroborarse en los grupos de enfoque con beneficiarios, quienes manifestaron haber recibido en varias ocasiones su apoyo hasta seis semanas más tarde; ello sin duda les representa una condición difícil pues la mayoría de los adultos mayores dependen del apoyo para cubrir sus gastos más básicos de manutención y cuidados de la salud. Por lo tanto, los recursos financieros para el proceso son suficientes pero medianamente adecuados.

Finalmente, se concluye que este proceso se desarrolla de manera estandarizada, contribuyendo al logro de los objetivos específicos del programa, así como en apego a la programación de tiempo que fija la Dirección General de Programas Sociales. Sin embargo, se advierte que no se desarrolla con apego al Manual de Procedimientos y Flujogramas de AAM y que esta última área ha centralizado actividades que realizaba la Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor.

### Valoración cuantitativa de la pregunta V.3.1



### 6.3.2 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROCESO DE GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL PROGRAMA, ADQUIERE RELEVANCIA ESTRATÉGICA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OTROS PROCESOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA?

\* No procede valoración cuantitativa.

El proceso de generación y distribución de bienes y servicios del programa tiene especial relevancia estratégica para que se pueda llevar a cabo el proceso denominado *Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos*. Lo anterior por dos razones fundamentales<sup>14</sup>. Primera, porque los sistemas financieros e informáticos del programa permiten detectar cuando los beneficiarios no han usado su “monedero electrónico” en los cajeros de instituciones bancarias. Cuando ello ocurre de manera consecutiva en dos o más bimestres, los funcionarios que brindan apoyos administrativos al programa elaboran un informe para la Dirección de Atención a Programas para el Adulto Mayor y la Dirección General de Programas Sociales a fin de que se realice un cotejo con las pruebas de supervivencia hechas (o incluso que se vuelva a contactar a los beneficiarios) para determinar si hay bajas no registradas en el sistema. Segunda, porque los sistemas financieros e informáticos del programa alimentan el Padrón Único de Beneficiarios y lo mantienen actualizado, lo cual facilita el monitoreo permanente de los indicadores del programa.

## 6.4. DETERMINAR SI EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS BENEFICIOS ES ADECUADO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA.

### 6.4.1 ¿EL PROGRAMA CUENTA CON UNA MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS (MIR) O ALGÚN OTRO INSTRUMENTO QUE LE FACILITE SU ORGANIZACIÓN Y SEGUIMIENTO, Y EN QUÉ MEDIDA ES ADECUADA PARA ELLO?

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del ejercicio fiscal 2016 no es exclusiva para el programa “Atención a Adultos Mayores”, sino que pertenece al programa

---

<sup>14</sup>En entrevista con funcionarias de la Dirección administrativa (área informática y financiera) pudo corroborarse que el proceso de producción y distribución de bienes y servicios, tiene implicaciones directas únicamente sobre el proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

presupuestario 342 denominado “Inclusión para Grupos Prioritarios”, del cual se desprenden cuatro programas actualmente operados por la SEDIS: 1) Apoyo a Mujeres Jefas de Familia, 2) Apoyos a los Adultos Mayores, 3) Bienes para Adultos Mayores y personas con discapacidad y 4) Jalisco Incluyente. De hecho, estos cuatro programas quedan definidos dentro de la MIR en forma de seis componentes, ya que algunos aluden a modalidades en que dichos programas operan. Los seis componentes de la MIR son:

- a) Transferencias económicas para apoyar la economía familiar de mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad por ingresos entregados.
- b) Apoyos económicos para el emprendimiento de proyectos productivos a mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad por ingresos entregados.
- c) Apoyos económicos a adultos mayores de 65 y más años que no reciben ingresos por jubilación o pensión contributiva entregados.
- d) Apoyos económicos a personas con discapacidad severa que requieren de un cuidador o monitor de tiempo completo entregados.
- e) Subsidios al transporte en forma de Bienes (vales de transporte) a adultos mayores de 65 años y a personas con discapacidad permanente entregados.
- f) Aparatos funcionales para personas con discapacidad auditiva entregados.

Como puede observarse, el tercer componente refleja el apoyo que otorga el programa “Atención a Adultos Mayores”. Por otra parte, los seis componentes de la MIR comparten un mismo fin y un mismo propósito.

#### **FIN**

Contribuir a reducir la desigualdad y marginación social garantizando el ejercicio efectivo de los derechos sociales y priorizando el apoyo a la población en situación de pobreza, a través de la implementación de programas de apoyos económicos y subsidios focalizados a grupos prioritarios.

#### **PROPÓSITO**

Los grupos prioritarios de Adultos Mayores, Mujeres jefas de familia y Personas con Discapacidad Severa en el Estado disminuyen sus carencias sociales y/o el nivel de vulnerabilidad por ingresos.

A continuación se presenta un análisis de la lógica vertical y de la lógica horizontal de la MIR enfocándose únicamente en las actividades, indicadores, metas y medios de verificación correspondiente al tercer componente.

### **Análisis de la lógica vertical**

El tercer componente de la MIR –apoyos económicos a adultos mayores de 65 y más años que no reciben ingresos por jubilación o pensión contributiva entregados- está conformado por las siguientes cinco actividades.

- a) Atención a solicitudes de beneficiarios del Programa Apoyo a los Adultos Mayores para trámites administrativos del programa mediante visitas domiciliarias.
- b) Ministración de apoyos entregados con la periodicidad estipulada en las ROP del Programa Apoyo a los Adultos Mayores.
- c) Realización de visitas de verificación de supervivencia efectiva del Programa Apoyo a los Adultos Mayores.
- d) Actualización del Padrón de Beneficiarios del Programa Apoyo a los Adultos Mayores.
- e) Comprobación de irregularidades observadas a la Dirección del Programa Apoyo a los Adultos Mayores.

Las cinco actividades del tercer componente están claramente especificadas (no existe ambigüedad en su redacción) y ninguna es prescindible para producir el componente, es decir, todas son necesarias para otorgar el apoyo a los beneficiarios y para gestionar las altas y bajas de éstos al programa. Sin embargo llama la atención que no se reporta ninguna actividad de difusión del programa y de selección de beneficiarios, ni tampoco la actividad de “talleres de activación física” que efectivamente se realiza como parte del seguimiento a los beneficiarios. Si éstas se integraran a la MIR existiría un conjunto completo de actividades cuya realización genera el tercer componente.

No se evalúa el propósito y el fin de la MIR del programa presupuestario “Inclusión para Grupos Prioritarios”, pues ello implicaría hacer una revisión integral del resto de sus componentes, los cuáles rebasan el alcance de esta evaluación.

## Análisis de la lógica horizontal

El tercer componente y sus respectivas actividades cuentan con indicadores claros, relevantes y fácilmente monitoreables. Además, todos los indicadores tienen metas claramente establecidas –todas las metas están expresadas en términos porcentuales y se plantearon valores de entre 95% y 100% para el ejercicio fiscal 2016-, las cuales cuentan a su vez con unidades de medida y parecen ser factibles de alcanzar, dados los recursos con los que cuenta el programa “Atención a Adultos Mayores”. Las principales limitaciones de las fichas técnicas en su lógica horizontal de estructuración son dos. La primera es que la información sobre los medios de verificación de los indicadores no es pública (todo proviene de estadísticas internas de SEDIS, las cuales, no son fácilmente asequibles para el público en general). La segunda es que convendría modificar la unidad de edición del indicador del componente: en lugar de medirlo en términos porcentuales, sería mejor medirlo en términos absolutos, es decir con el crecimiento absoluto de beneficiarios entre el periodo anterior y el actual. Esto incentivaría el desempeño del programa.

En suma, tanto la lógica vertical como horizontal de la MIR en que se fundamenta el programa “Atención a Adultos Mayores” cumplen en lo general con las condiciones necesarias para que dicha matriz sirva como instrumento de planeación y seguimiento. Las tres recomendaciones que se hacen son las siguientes:

- a) Que se incluyan actividades de difusión, selección de beneficiarios y talleres de activación física como parte del seguimiento.
- b) Que se hagan públicas las estadísticas de SEDIS a partir de las cuales se calculan los indicadores de la MIR.
- c) Modificar la unidad de edición del indicador del componente: en lugar de medirlo en términos porcentuales, hacerlo en función del crecimiento absoluto de beneficiarios entre el periodo anterior y el actual.

### Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.4.1



#### V.4.2 ¿EN QUÉ MEDIDA LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE UTILIZA EL PROGRAMA PARA TENER UN CONTROL DE LOS BENEFICIOS QUE ENTREGA SON ADECUADOS PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS Y LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO QUE DESEA ATENDER?

Los sistemas financieros e informáticos del programa permiten verificar el número de beneficiarios a quienes bimestralmente se les realiza una dispersión en “monederos electrónicos” y los datos precisos de cuándo dispusieron del recurso en cajeros automáticos. Por otro lado, en entrevista con funcionarios encargados de la planeación del programa se comentó que no se genera información estadística que permita caracterizar a detalle a los beneficiarios y tampoco se utiliza el Formato de Padrón Único (FPU) como un medio para evaluar el grado de vulnerabilidad económica y de carencias sociales de los solicitantes, por lo que no es posible verificar que el programa esté atendiendo de manera efectiva a los adultos mayores más vulnerables.

#### Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.4.2

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

#### 6.4.3 ¿EN QUÉ MEDIDA EL PROCESO DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS BENEFICIOS QUE ENTREGA EL PROGRAMA, ADQUIERE RELEVANCIA ESTRATÉGICA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OTROS PROCESOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA?

\*No procede valoración cuantitativa

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos que brinda el programa, adquiere relevancia estratégica para dos procesos de AAM: planeación y producción y distribución de bienes y servicios. Para el proceso de planeación, porque la generación del informe anual 2016 del programa permitió valorar su desempeño y el logro de sus objetivos y metas, así como rescatar aspectos de mejora tanto para el diseño de AAM como para su implementación. Lo cual se puede verificar

en diversos cambios introducidos a las ROP 2017<sup>15</sup>, por ejemplo, se modificó el objetivo general del programa y con ello el diseño de AMM, pues se integró la modalidad de apoyo en especie (capacitación para su integración social comunal, entrega de insumos para la atención médica, entrega de aparatos de postura, así como de implantes, implementos ortopédicos y otras ayudas técnicas como bastones de 3 o 4 puntos, muletas, andaderas, sillas de ruedas y camas de hospital a personas que padecen enfermedad o discapacidad, previa prescripción médica, apoyo con insumos oftalmológicos y atención dental de primer orden), los apoyos económicos serán entregados de manera mensual y no bimestral y se estableció como un criterio de selección la aplicación de un cuestionario con información socioeconómica y de discapacidad para los solicitantes. Para el proceso de producción y distribución de bienes y servicios, porque la prueba de supervivencia para los beneficiarios genera información que representa un insumo de primera importancia, pues permite mantener actualizado el Padrón Único de Beneficiarios y realizar las bajas correspondientes.

---

<sup>15</sup> Disponibles en la liga: [http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/rop-atencion\\_a\\_los\\_adultos\\_mayores\\_2017.pdf](http://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/rop-atencion_a_los_adultos_mayores_2017.pdf)

## 7. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS Y SUS RECOMENDACIONES

Con el fin de complementar la información reunida a través de las técnicas de investigación ya descritas para la evaluación de procesos del programa “Atención a los Adultos Mayores”, el miércoles 22 de marzo de 2017 se llevó a cabo un taller de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del programa. En dicho taller participaron dos funcionarias perteneciente a la Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor de SEDIS, tres coordinadores regionales, dos funcionarios del área financiera, una del área informática y una del área de planeación. Para reconocer las fortalezas del programa, se identificaron aspectos positivos que, a juicio de los participantes, provienen de factores endógenos, es decir de los esfuerzos de las propias instancias de SEDIS que participan en su diseño e implementación. Para reconocer las debilidades del programa, se identificaron aspectos negativos que también son producto de los factores endógenos. En cambio, tanto las oportunidades como las amenazas que enfrenta el programa se derivan de factores exógenos al mismo (es decir que son producto de elementos ajenos al programa), tratándose de aspectos positivos en el primer caso y negativos en el segundo. Las matrices de análisis FODA para cada uno de los cuatro objetivos específicos de la evaluación se reportan a continuación seguidas de las recomendaciones emanadas del ejercicio.

**Cuadro III. Objetivo específico 1. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.**

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

**Cuadro IV. Objetivo específico 2. Determinar si el proceso de difusión (así como selección de beneficiarios) del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.**

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

**Cuadro V. Objetivo específico 3. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de bienes y servicios.**

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

**Cuadro VI. Objetivo específico 4. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.**

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

## Tabla de Recomendaciones

Análisis				
Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
1	<p>Que la focalización de los recursos del programa se haga más explícita en las ROP, a través de algoritmos que ponderen el peso específico de las variables que se tomen en cuenta para tal propósito. <i>Por ejemplo: si dos personas, A y B, comparten diversas variables sociodemográficas (genero, edad, lugar de residencia), pero la primera tiene una carencia social, mientras que la segunda tiene dos, entonces B debe recibir un puntaje más alto que A en la decisión de ingreso al programa.</i></p> <p>La focalización debe también aplicarse para la asignación de los recursos a nivel territorial. Por ejemplo, si el AMG concentra X% de la población del estado, no por ello debería recibir X% de los recursos del programa. En lugar de hacer la distribución en función de población total, debería hacerse en función de la población vulnerable de adultos mayores de 65 años y más.</p>	Mejorar la focalización de los recursos del programa, tanto en términos de vulnerabilidad social como a partir de criterios regionales.	<p>Elaborar algoritmos precisos para determinar el criterio de selección de beneficiarios y establecerlo en las ROP.</p> <p>Generar la información estadística necesaria (o recabar información existente en otras fuentes) para calcular los algoritmos de focalización mencionados en el punto anterior.</p> <p>Revisar que el FPU contenga las variables necesarias para seleccionar a los solicitantes más vulnerables.</p> <p>Determinar cuáles son los municipios con mayor vulnerabilidad e incorporarlo como criterio en las ROP.</p>	<p><i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Se requiere incorporar en las ROP algoritmos para determinar el criterio de selección de los beneficiarios así como los municipios con mayor vulnerabilidad.</p> <p><i>De naturaleza operativa:</i></p> <p>Generar información estadística y analizar-modificar el FPU.</p>
Análisis				
Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
2	Transparentar la lista de espera, de manera	Crear certidumbre sobre el proceso de	Publicar una base de datos que contenga los folios de la lista de	<i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i> Publicación de

	que pueda corroborarse la correcta aplicación de los criterios de su gestión establecidos en las reglas de operación del programa.	selección de beneficiarios en la lista de espera.	espera con los campos del FPU así como el orden consecutivo en el que los solicitantes ingresaron a la lista.	la lista de espera en la página web del Gobierno de Jalisco.
<b>3</b>	Calendarizar la entrega de los apoyos bimestrales.	Mejorar la puntualidad para la entrega de los apoyos.	Realizar acuerdos administrativos con SEPAF a fin de precisar las fechas bimestrales para las ministraciones de los apoyos.	<i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i> Realización de acuerdo administrativo SEDIS-SEPAF para garantizar la oportuna entrega de los recursos al programa AAM.
<b>4</b>	Mantener organizados y constantemente actualizados los datos y las cifras del Padrón Único de Beneficiarios.	Mejorar la calidad de la información estadística del programa.	Actualizar de manera constante la base de datos del programa y manejar versiones únicas.	<i>De naturaleza operativa:</i> <i>Actualización constante del Padrón Único de Beneficiarios.</i>
<b>5</b>	Considerar alianzas estratégicas con instituciones experimentadas en realizar visitas domiciliarias como el IMSS, SEDESOL o RENAPO, o bien, con aquellas que tengan registros sobre los decesos de las personas, como el Registro Civil.	Que la actividad de la "prueba de supervivencia" no requiera movilizar a beneficiarios que no están en condiciones de hacerlo.  Que se hagan cruces de bases de datos para hacer eficiente la actividad de la prueba de supervivencia.	Identificar a las instituciones con mayor experiencia en el proceso y establecer convenio con ellas. Pilotear la recomendación en los municipios donde sea factible.	<i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i>  Que la SEDIS realice convenios con instituciones experimentadas en realizar visitas domiciliarias o bien, con aquellas que generen información sobre los decesos de las personas.
<b>Análisis</b>				
<b>Consecutivo (por prioridad)</b>	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
<b>6</b>	Clarificar en las reglas de operación cuales son los criterios precisos para determinar quién de la lista de espera se seleccionará como beneficiario (incluir asignación territorial de recursos).	Mejorar la rendición de cuentas del programa.	Incorporar en las ROP los criterios para la selección de beneficiarios a partir de información sociodemográfica.	<i>De naturaleza administrativa y jurídica:</i>  Incorporar en las ROP de AAM los criterios para gestionar la lista de espera.
<b>7</b>	Elaborar un diagnóstico del problema público que el programa busca atender mediante un tercero externo.	Determinar la pertinencia de la estrategia de intervención del programa.	Contratar la elaboración de un diagnóstico del programa por una entidad externa.	<i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i>  Contratar la elaboración de un diagnóstico externo sobre el problema público que el programa busca atender.  <i>De naturaleza financiera:</i> Asegurar los recursos necesarios para la contratación del

				diagnóstico.
<b>8</b>	<p>Mejorar el diseño de la MIR incorporando los siguientes elementos:</p> <p>Que se incluyan actividades de difusión, selección de beneficiarios y talleres de activación física como parte del seguimiento.</p> <p>Modificar la unidad de edición del indicador del componente: medirlo en función del crecimiento absoluto de beneficiarios entre el periodo anterior y el actual.</p>	Mejorar la construcción de la MIR	<p>Realizar las modificaciones a la MIR.</p> <p>Publicar las estadísticas internas del PUB a través de las cuales se calculan los indicadores.</p>	<p><i>Son actividades de naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Modificar la MIR para incluir diversos aspectos y publicar estadísticas internas del PUB.</p>
		Análisis		
<b>Consecutivo (por prioridad)</b>	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad
<b>9</b>	Poner a disposición del público la información estadística que sirve como medio de verificación de los indicadores de la MIR.	Mejorar la lógica horizontal de la MIR del programa.	<p>Organizar la información de manera que sea fácilmente comprensible para el público.</p> <p>Difundir la información por los medios institucionales.</p> <p>Garantizar la protección de datos personales.</p> <p>Publicar la base de datos del Padrón Único de Beneficiarios de manera fácilmente asequible a la población en general.</p>	<p><i>De naturaleza jurídico-administrativa:</i></p> <p>Rediseñar la MIR en algunos aspectos y publicar el Padrón Único de Beneficiarios de forma accesible a todos los ciudadanos.</p>
<b>10</b>	Apegarse al Manual de Procedimientos del programa para asegurar una buena coordinación entre instancias internas y externas. Específicamente en el proceso general E. Producción y distribución de bienes y servicios, donde se realiza la ministración del apoyo en efectivo a los beneficiarios.	Mejorar la puntualidad para la entrega de los apoyos.	Distribuir el Manual de Procedimientos del programa entre los funcionarios involucrados.	<i>De naturaleza operativa:</i> Distribución del Manual de Procedimientos del programa.
<b>11</b>	Promover que la selección de beneficiarios la realice la Dirección de Atención a programas	Mejorar la toma de decisiones en la gestión del programa.	Apegarse al Manual de Procedimientos del Programa o bien, realizar los cambios pertinentes en el documento.	<i>De naturaleza operativa:</i> Realizar actividades con las áreas involucradas con la finalidad de revisar el proceso

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

## 8. CONCLUSIONES

La evidencia empírica a partir de la cual se fundamentan los resultados de la presente evaluación revela que el programa Atención a los Adultos Mayores opera de manera efectiva en algunos de sus procesos y en algunos otros existen ciertas debilidades que deben subsanarse. El proceso de planeación del programa cuenta con actividades y actores adecuados para optimizar otros procesos del programa, sin embargo presenta retos importantes pues no se genera información estadística que facilite determinar los municipios o regiones donde el programa deba tener una mayor incidencia, tampoco cuentan con un árbol de problemas ni con un diagnóstico externo del problema público que el programa busca atender. Finalmente, existe una desorganización en la información del Padrón Único de Beneficiarios por lo que sería deseable que se mantuviera constantemente actualizado.

En cuanto al proceso de difusión de AAM, sus actividades, componentes y actores son adecuados para dar a conocer el programa; es pertinente para cumplir los requerimientos en materia de transparencia de acuerdo a la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco y sus municipios, sin embargo, en términos de rendición de cuentas resultó un proceso medianamente adecuado y parcialmente suficiente pues la difusión se acotó con la finalidad de contactar únicamente a las personas contempladas en la lista de espera que maneja el programa y que, además, no es un documento público.

En lo que respecta a la solicitud de apoyos, en las ROP se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos que deben cumplir los solicitantes, que están estrechamente ligados a la definición de la población objetivo y al problema público que el programa busca atender. El proceso de selección de beneficiarios en 2016 se caracterizó por presentar una gran ambigüedad, puesto que no hay claridad sobre qué área es la responsable de tomar la decisión final en la materia y con qué criterios se hace. El proceso de producción de bienes y servicios está muy estandarizado y resulta eficiente para la elaboración y entrega oportuna de los monederos electrónicos a los beneficiarios, aunque de manera recurrente se pudo constatar que existen retrasos en el pago bimestral a éstos por cuestiones administrativas y presupuestales entre las Secretarías de Desarrollo e Integración Social y la de Planeación, Administración y Finanzas. Para el proceso de seguimiento a los beneficiarios y monitoreo de los apoyos, los beneficiarios no reportaron ningún inconveniente con la realización de la prueba de supervivencia y valoraron muy positivamente las jornadas de activación física que se realizan en el AMG.

Se realizaron 15 recomendaciones para mejorar la operación del programa, entre las que destacan: que la focalización de los recursos del programa se haga más explícita en las ROP a través de algoritmos que ponderen el peso específico de las variables que se tomen en cuenta para tal propósito. De igual forma, que se apliquen para la asignación de los recursos a nivel territorial; transparentar la lista de espera, de manera que pueda corroborarse la correcta aplicación de los criterios de su gestión establecidos en las reglas de operación del programa; mantener constantemente actualizado el Padrón Único de Beneficiarios y apegarse al Manual de Procedimientos del programa.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2014). Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- CEPAL (2015). "El espacio residencial del cuidado de los adultos mayores en América Latina y España". Notas de población. Enero-Junio 2015. N.100.
- CEPAL (2014). Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Commission for Social Care Inspection. (2008-2009). Annual Report and Accounts. London: CQC.
- DIF Nacional. (Junio de 2014). DIF. Obtenido de [http://sn.dif.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/NHK\\_SNDIF-S150.pdf](http://sn.dif.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/NHK_SNDIF-S150.pdf)
- González, S. (30 de Septiembre de 2013). "En México, 72% de adultos mayores padecen vulnerabilidad social: Inegi". Obtenido de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2013/09/30/economia/025n2eco>
- Hennessy, P. (1995). Social protection for dependent elderly people: perspectives from a review of OECD countries. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers (16).
- Huechuan Navarro, S. (2004). "Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina". Población y Desarrollo (51).
- Lipsky, Michael (1980), Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1998), Implementación, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Rubio, Gloria y F. Garfias (2010). Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México. Santiago de Chile: CEPAL.
- Suárez, R., & Pescetto, C. (2005). "Sistemas de protección social para el adulto mayor en América Latina y el Caribe". PanamSalud Pública, 17(5/6), 419-428.
- World Health Organization. (2002). Ethical choices in long term care: what does justice require? Geneva.

## 10. ACRÓNIMOS Y GLOSARIO DE TÉRMINOS

### Acrónimos

**AAM:** Programa de Atención a los Adultos Mayores.

**FODA:** Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

**FPU:** Formato de Padrón Único.

**MIR:** Matriz de Indicadores para Resultados.

**PUB:** Padrón Único de Beneficiarios.

**SEDIS:** Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco.

**SEPAF:** Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco.

**SUBSEPLAN:** Subsecretaría de Planeación y Evaluación.

**AMM:** Programa de Atención a los Adultos Mayores.

**ROP:** Reglas de Operación del programa.

### Glosario de términos utilizados

**Análisis FODA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas):** Es una de las técnicas evaluativas más utilizadas en la elaboración de un diagnóstico interno y del contexto externo en el cual se está actuando; permite verificar en qué medida los efectos positivos de un programa continuarán después de que la ayuda externa haya finalizado.

**Árbol de problemas:** Es una técnica para identificar claramente el problema que se pretende solucionar, las causas y los efectos que lo originan.

**Diagnóstico:** Es el inicio del proceso de evaluación que consiste en recolectar datos relevantes, analizarlos y hacer un informe institucional para conocer los antecedentes y la situación actual de un programa.

**Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** Es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los

medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

**Pobreza:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

**Población atendida:** Es la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

**Población objetivo:** Es la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

**Población potencial:** Es la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.

**Política pública:** conjunto de acciones a realizar a partir de la toma de decisiones en la esfera gubernamental. Es una práctica social propiciada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o de establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas afines para la solución de un problema. Derivan en un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado. Consta de un conjunto de prácticas y de normas propuestas por uno o varios actores públicos y se expresa en forma de intervención, reglamentación, entre otros. Se compone fundamentalmente de un proceso que inicia después de la toma de decisión, en el cuál se realiza una planeación de la política, se implementa y posteriormente se evalúan los resultados.

**Problema público:** Es una carencia o una situación que afecta negativamente el bienestar de la población o un segmento de esta y que ha sido reconocida como tal por las autoridades y la sociedad.

**Reglas de Operación:** Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

## 11. DIRECTORIO DE PARTICIPANTES (FICHA CURRICULAR DE CADA UNO DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y ACTORES IMPLICADOS)

### **Dr. Carlos Moreno Jaimes (responsable de la evaluación)**

Doctor en políticas públicas por la Universidad de Texas en Austin, maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago y licenciado en administración pública por El Colegio de México. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, investigador visitante en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara e investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. Ha sido consultor para el Banco Mundial, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como para diversas instituciones públicas en México. Autor de los libros *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México* (2007) y *Seguro Popular y Federalismo: un análisis de política pública* (publicado por el CIDE en 2014), entre otros capítulos y artículos en revistas con arbitraje internacional. Seis años fue Jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, donde actualmente es profesor-investigador.

### **Lic. Alejandra Hernández García (evaluadora-coordinadora ejecutiva de la evaluación)**

Obtuvo el grado de Licenciada en Derecho por el Colegio Universitario Moderno en el Estado de México y estudió la Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Desde el 2011 ha sido consultora asociada en temas de género, política pública y evaluación de programas públicos. Para el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) participó en el proyecto "Evaluación del Modelo de Equidad de Género" en el año 2013, en el "Análisis y evaluación de los productos del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, 2013" en 2014 y en la "Evaluación de diseño del Programa P010 de Fortalecimiento a la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres" en 2015. Para la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco se desempeñó como

consultora asociada para el proyecto “Auditoria y evaluación de los procesos de implementación de los programas sociales” y en la “Evaluación de Resultados del Programa Mochilas con los Útiles” en 2014. En 2015 participó en diversos proyectos de género y violencia para el Gobierno del Estado de México. Desde 2013 a la fecha se desempeña como Directora Ejecutiva de Linter Consultores de México S.C.

### **Dra. Ivette Flores Laffont (evaluadora-investigadora)**

Licenciada en Letras Hispánicas por la Universidad de Guadalajara, Maestra en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social unidad Occidente (CIESAS-Occidente) y Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el CIESAS-Occidente. Ha colaborado en distintos proyectos de investigación relacionados con la migración indígena en el Área Metropolitana de Guadalajara, con la incorporación de estudiantes indígenas en escuelas urbanas y su influencia en sus trayectorias laborales, con el diseño y aplicación de políticas dirigidas a la población indígena, así como con la aplicación de programas para la prevención de las violencias sociales. Tiene experiencia en proyectos de formación docente. Imparte clases en programas de maestría y doctorado en educación. Sus principales líneas de investigación son: educación, diagnóstico escolar, migración, etnicidad, educación indígena y diagnóstico comunitario.

### **Dr. Alfonso Hernández Valdez (evaluador-investigador)**

Doctor y maestro en ciencia política por la Universidad de Chicago; maestro en políticas públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); ingeniero industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Desde 1998 es profesor e investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Ha escrito más de 20 artículos en libros, revistas académicas y de divulgación. Entre sus áreas de especialidad destacan la transparencia, el federalismo, la democracia local y las políticas públicas. A partir de 2004 y hasta 2006 fue investigador nacional (nivel I) del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). De 2004 a principios de 2007 fue Director General de Estudios e Investigación del IFAI. Desde 1996 ha sido consultor y ponente en temas de política pública y gestión gubernamental en un gran número de organismos del sector público, social y privado, tanto nacionales como internacionales. De 2012 a 2016 participó como especialista del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Nacional Electoral.

## 12. ANEXOS

### 12.1 ANEXO 1. MATRIZ DE ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

**Objetivo específico 1. Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.**

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

		<p>X% de la población del estado, no por ello debería recibir X% de los recursos del programa. En lugar de hacer la distribución en función de población total, debería hacerse en función de la población vulnerable de adultos mayores de 65 años y más.</p> <p>6. Establecer en las Reglas de Operación del Programa la definición de su población potencial.</p> <p>7. Mantener organizados y constantemente actualizados los datos y las cifras del Padrón Único de Beneficiarios.</p>
<b>Amenazas</b> No se detectó ninguna.	<b>Recomendaciones</b> <b>NA</b>	<b>Recomendaciones</b> <b>NA</b>

**Objetivo específico 2. Determinar si el proceso de difusión (así como selección de beneficiarios) del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.**

		<b>Dimensión interna</b>	
		<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
		<p>3. Se cuenta con el apoyo de los gobiernos municipales para contactar a los solicitantes en la lista de espera.</p> <p>4. Se tuvo comunicación directa con los solicitantes seleccionados a través de llamadas telefónicas o visitas domiciliarias.</p>	<p>3. La gestión de la lista de espera es ambigua.</p> <p>4. No existe evidencia suficiente sobre el funcionamiento de las contralorías sociales para el programa.</p>
<b>Dimensión externa</b>	<b>Oportunidades</b> No se detectó ninguna.	<b>Recomendaciones</b> <b>No aplican</b>	<b>Recomendaciones</b> <p>4. Transparentar la lista de espera, de manera que pueda corroborarse la correcta aplicación de los criterios de su gestión establecidos en las reglas de operación del programa.</p> <p>5. Promover que la selección de beneficiarios la realice la Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor.</p> <p>6. Hacer públicas las minutas de las reuniones de las contralorías sociales del programa.</p>
	<b>Amenazas</b> 2. La excesiva centralización de decisiones estratégicas en instancias externas al programa.	<b>Recomendaciones</b> 1. Apegarse al Manual de Procedimientos para la gestión del programa y recurrir a la Dirección General de Programas Sociales para efectos de validación únicamente.	<b>Recomendaciones</b> <b>NA</b>

**Objetivo específico 3. Determinar si el funcionamiento de los procesos es adecuado para la generación y distribución de bienes y servicios.**

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

**Objetivo específico 4. Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.**

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
		2. En el AMG las jornadas de activación física tienen gran aceptación entre los beneficiarios y funcionan adecuadamente.	3. Las jornadas de activación física se realizan únicamente en el AMG. 4. El proceso de "prueba de supervivencia" es complicado para los beneficiarios imposibilitados para moverse.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	No se detectó ninguna.	<b>No aplican</b>	3. Realizar jornadas de activación física en el interior del estado. 4. Considerar alianzas estratégicas con instituciones experimentadas en realizar visitas domiciliarias como el IMSS, SEDESOL o RENAPO, o bien, con aquellas que tengan registros sobre los decesos de las personas, como el Registro Civil.
	Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
	No se detectó ninguna.	No se detectó ninguna.	<b>NA</b>

## 12.2 ANEXO 2. VALORACIÓN FINAL DEL PROGRAMA.

<b>Nombre del Programa:</b>	Atención a los Adultos Mayores
<b>Modalidad:</b>	
<b>Dependencia/Entidad:</b>	Secretaría de Desarrollo e Integración Social
<b>Unidad Responsable:</b>	Dirección de Atención a programas para el Adulto Mayor
<b>Tipo de Evaluación:</b>	Evaluación de procesos
<b>Año de la Evaluación:</b>	2016

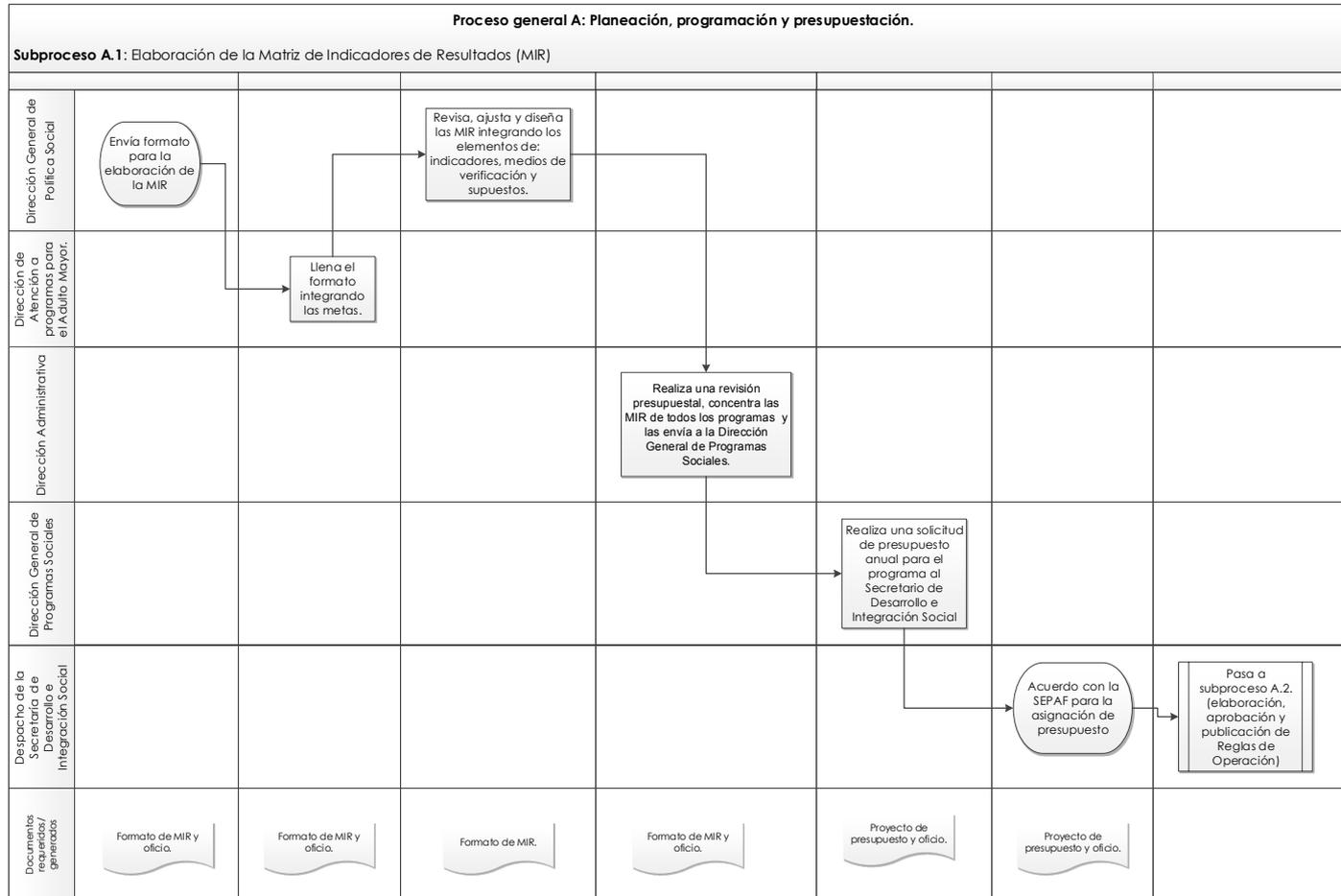
Objetivo	Nivel <i>(Nivel promedio por objetivo)</i>	Justificación <i>(Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por objetivo o el nivel total (Máximo 100 caracteres por objetivo))</i>
<i>Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.</i>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

## 12.3 ANEXO 3. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS.

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados por el evaluador
<b>Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación):</b> Proceso en el cual se determina misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	1	Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Consiste en el diseño, revisión y ajuste de la MIR integrando indicadores, medios de verificación y supuestos, así como en la solicitud de presupuesto para el programa a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.
	2	Diseño de las Reglas de Operación del Programa. Consiste en la elaboración y validación de las Reglas de Operación del Programa para cada ejercicio fiscal.
	3	Publicación de las Reglas de Operación del Programa. Consiste en la publicación de las Reglas de Operación del Programa en el Periódico Oficial del Estado, en el portal de internet de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y en su impresión para su difusión.
<b>Difusión del programa:</b> Procesos sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	4	Difusión en medios de comunicación. Se da a conocer la convocatoria del programa en medios de comunicación.
	5	Difusión a través de redes sociales. A través de las cuentas asociadas al programa y a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social se difunde la convocatoria del programa en redes sociales.
<b>Solicitud de apoyos:</b> Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.	7	Solicitud de apoyos. Consiste en la recepción de nuevas solicitudes y en su incorporación a la lista de espera de espera del programa, así como en la validación de la documentación de los solicitantes que en orden cronológico se encuentran en la lista de espera.
<b>Modelo general de procesos</b>	Número de secuencia	Procesos del programa identificados por el evaluador
<b>Selección de beneficiarios:</b> Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	6	Selección de beneficiarios. Consiste en la gestión de la lista de espera del programa para seleccionar a nuevos beneficiarios.
<b>Producción de bienes o servicios:</b> Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	8	Producción de los monederos electrónicos. Consiste en la elaboración y asignación de los monederos electrónicos donde los beneficiarios reciben el apoyo económico bimestral.
<b>Distribución de los apoyos:</b> Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario).	9	Distribución de los monederos electrónicos. Consiste en la entrega a los beneficiarios de los monederos electrónicos, se realiza a través de las coordinaciones regionales de SEDIS en los municipios del estado.
<b>Entrega de apoyos:</b> Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados	10	Ministración bimestral del apoyo económico bimestral. Consiste en el pago o dispersión bimestral del apoyo

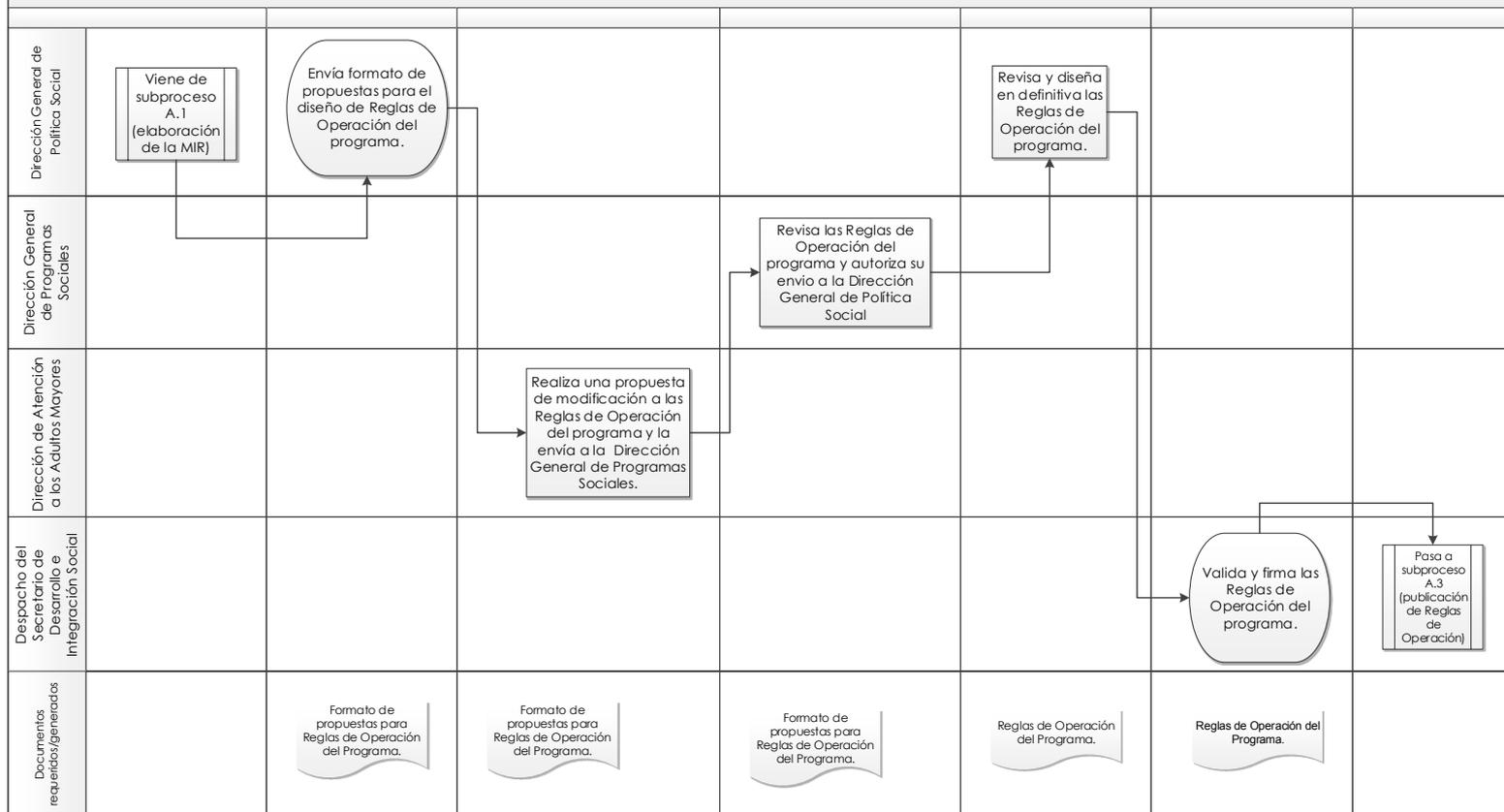
reciben los diferentes servicios o tipos de apoyos.		económico a los beneficiarios.
<b>Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos:</b> Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.	11	Prueba de supervivencia. Consiste en la comparecencia personal de los beneficiarios ante la Secretaría de Desarrollo e Integración Social para demostrar su supervivencia.
	12	Jornadas de activación física. Son actividades realizadas de manera regular en el AMG con el objetivo de brindar clases de ejercicio físico y espacios de convivencia para los beneficiarios.
<b>Contraloría social y satisfacción de los usuarios:</b> Proceso a través del cual los beneficiarios pueden realizar las quejas o denuncias que tenga el programa.	-	**Aunque las ROP de la programa contemplan la operación de una contraloría social para el programa, no se tuvo evidencia de que efectivamente esté conformada y se reúna.
<b>Modelo general de procesos</b>	Número de secuencia	Procesos del programa identificados por el evaluador
<b>Evaluación y monitoreo:</b> Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etc.  *En los TDR de la evaluación no se contempla este proceso.	13	Elaboración y publicación de informe anual del programa. Consiste en la elaboración y publicación de un informe anual de los resultados del programa.  *Esta actividad se incluyó como parte del proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos.
<b>Procesos identificados por el evaluador que no coinciden con el Modelo general de procesos</b>		
<b>Otros procesos (nombre del proceso)</b>	Número de secuencia	Describe brevemente
No se detectó ninguno.	NA	NA

## 12.4 ANEXO 4. DIAGRAMAS DE FLUJO DE PROCESOS IDENTIFICADOS



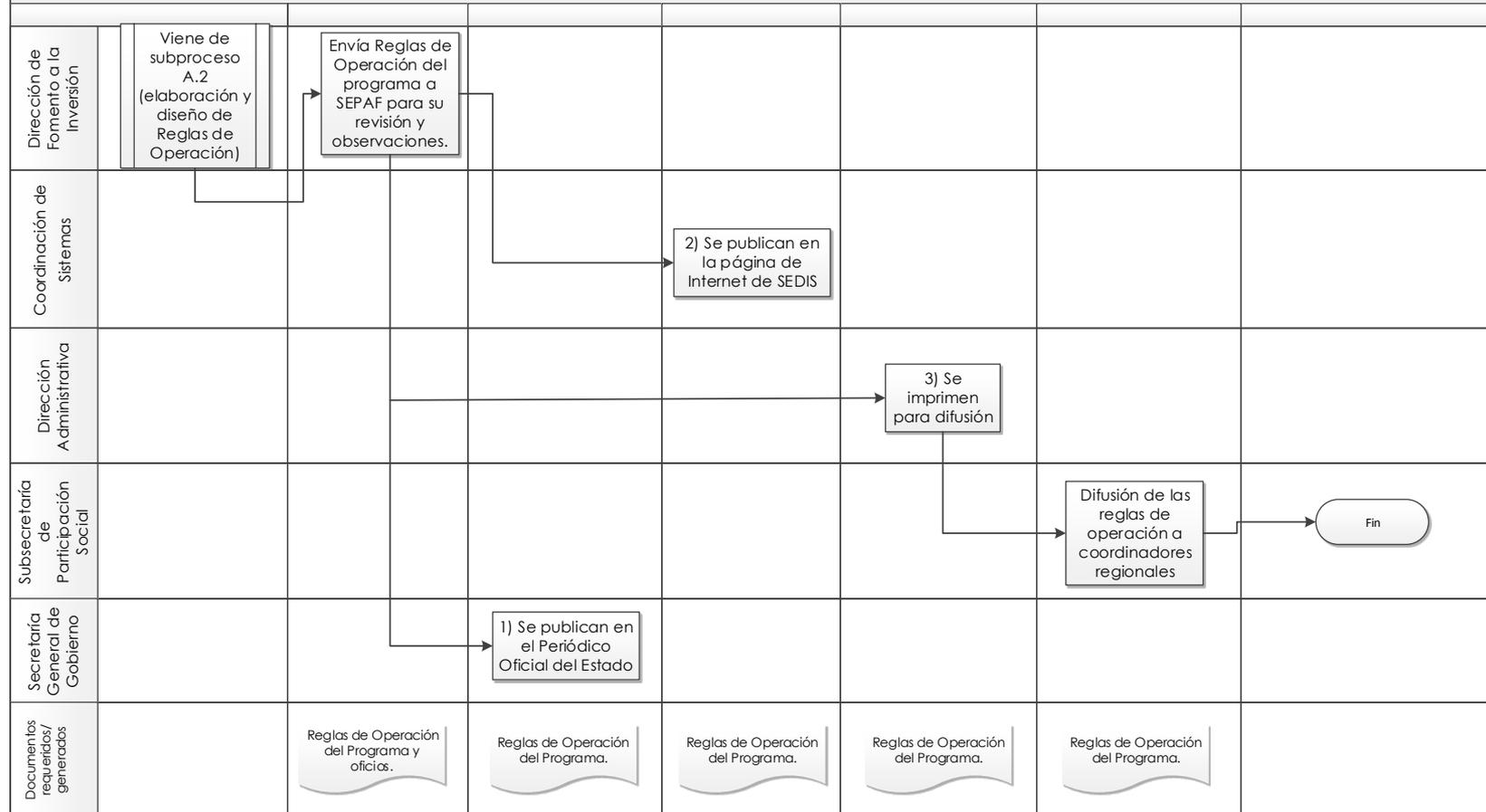
**Proceso general A: Planeación, programación y presupuestación.**

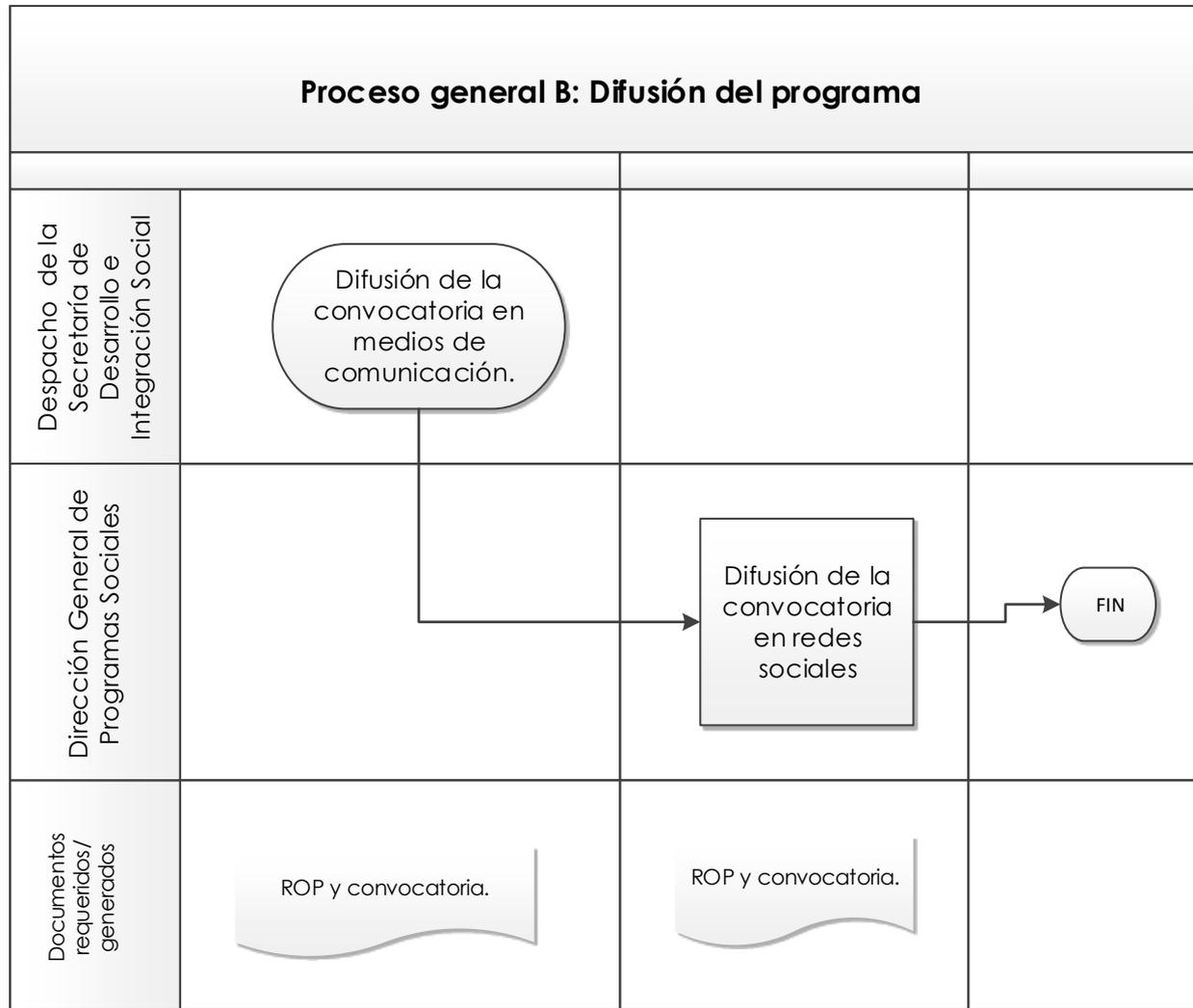
**Subproceso A.2: Elaboración y aprobación de Reglas de Operación**



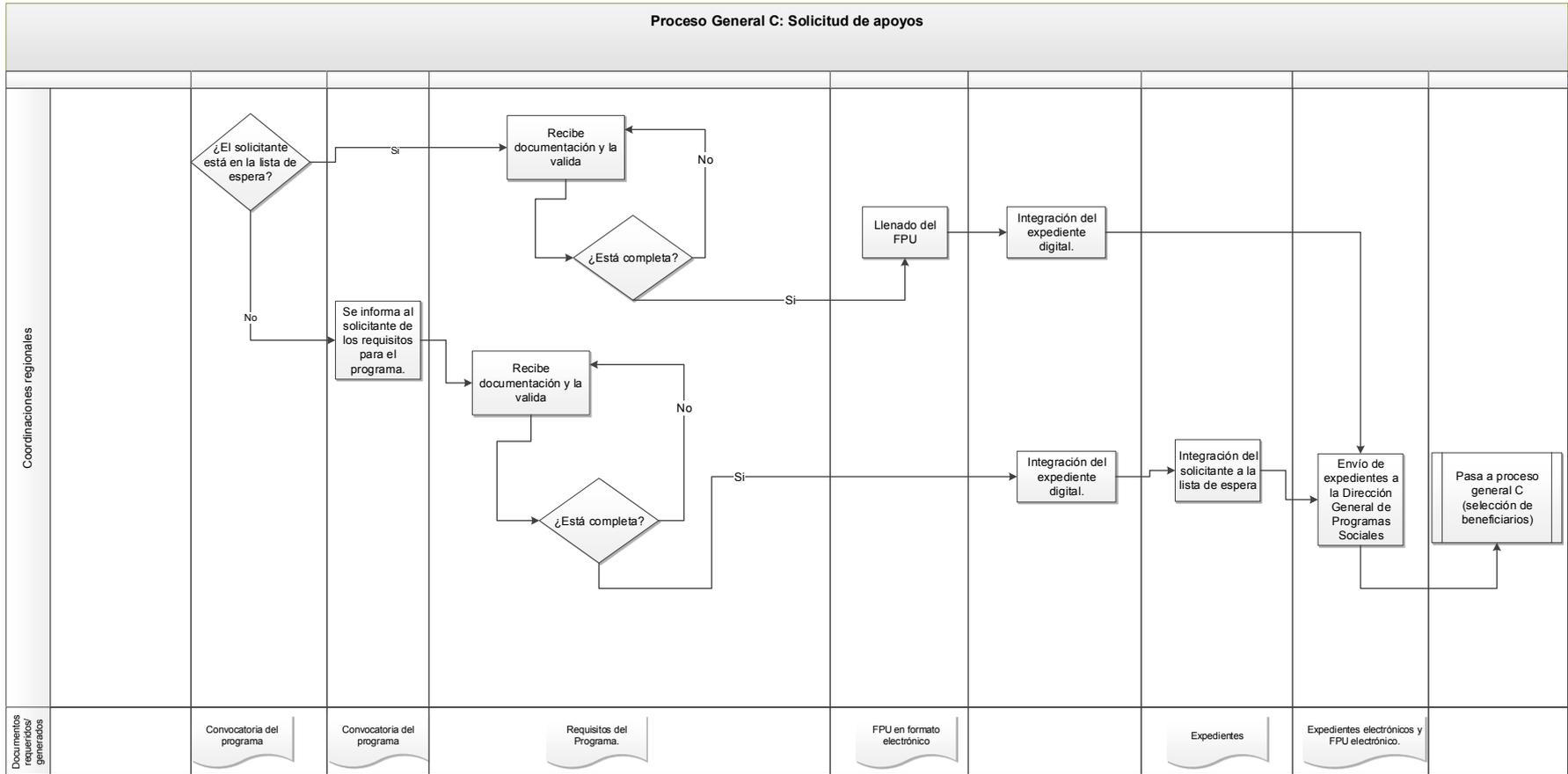
**Proceso general A: Planeación, programación y presupuestación.**

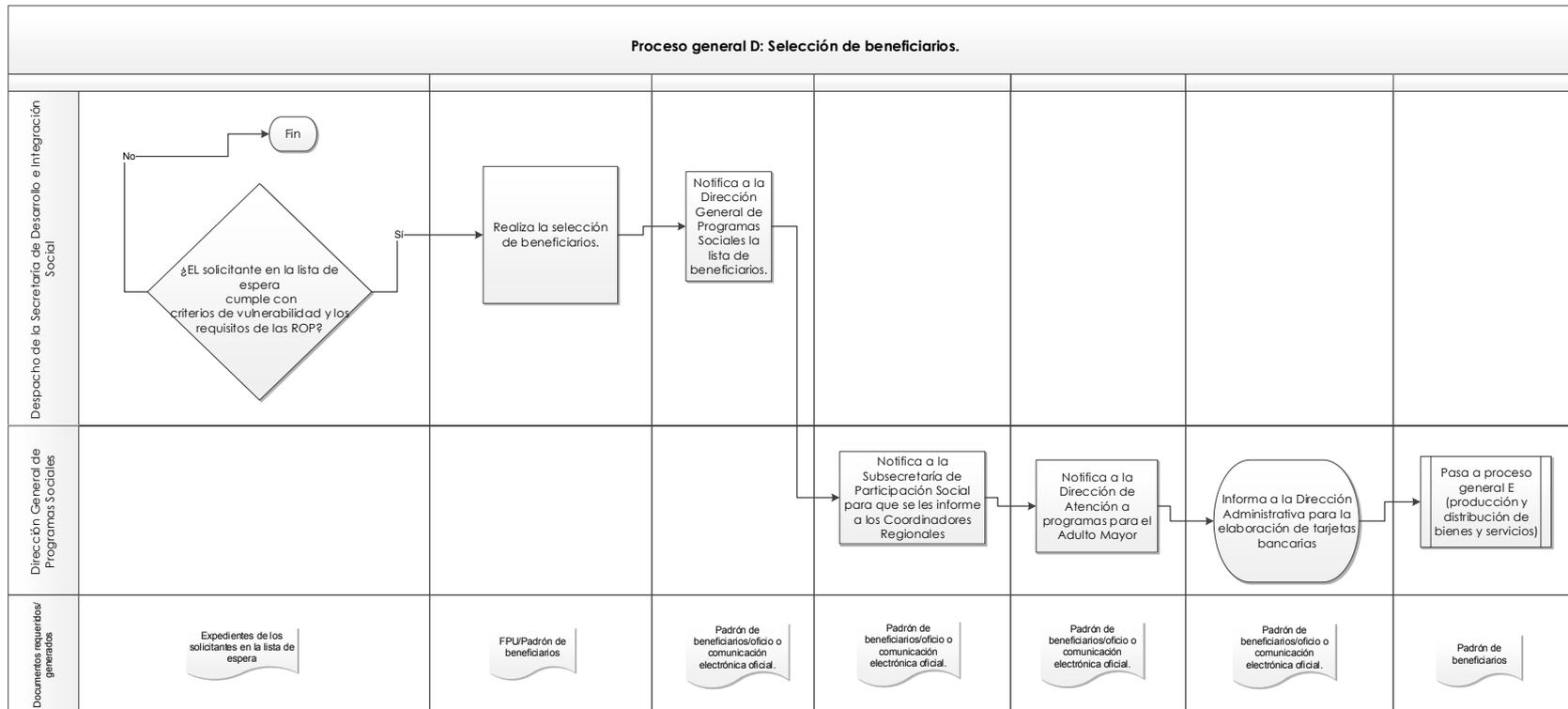
**Subproceso A.3: Publicación de Reglas de Operación**





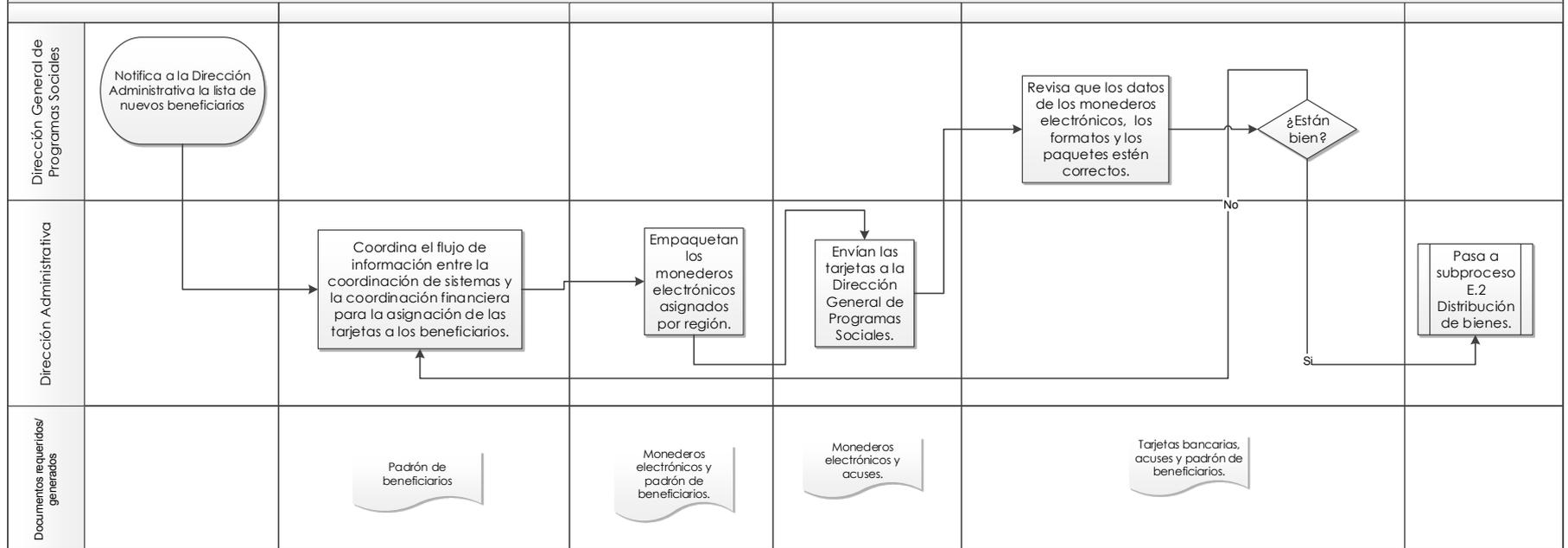
Proceso General C: Solicitud de apoyos





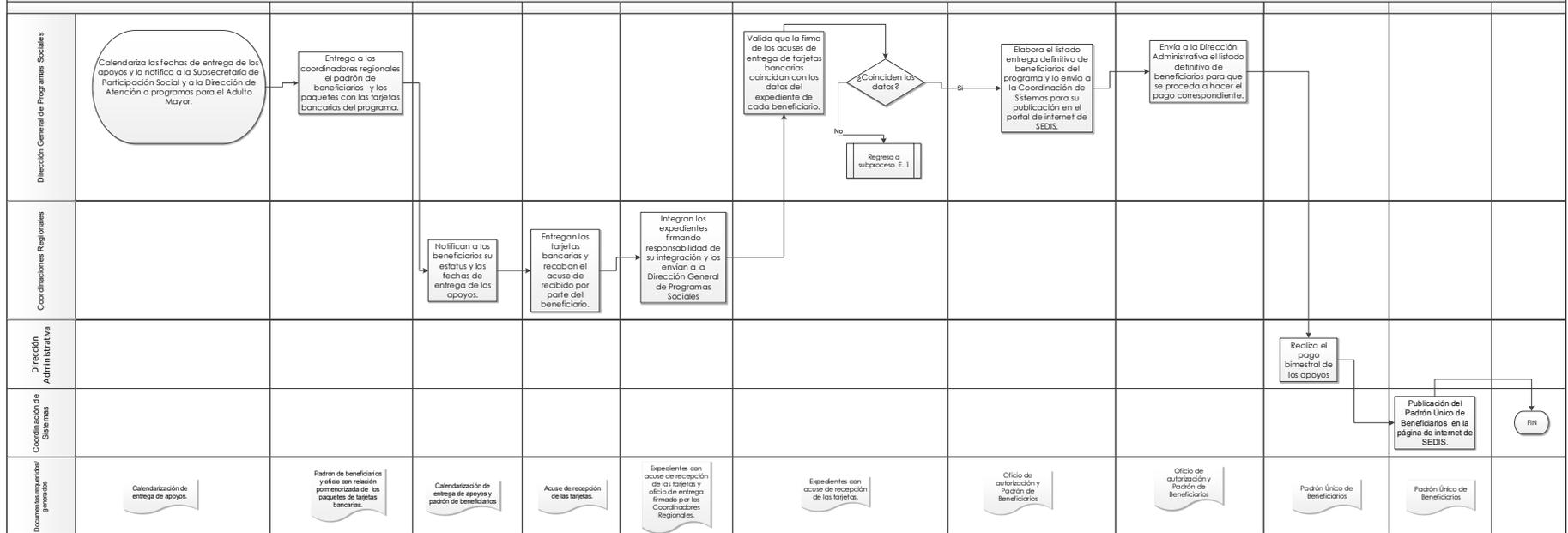
Proceso general E: Producción y distribución de bienes y servicios.

Subproceso E.1. Producción de bienes



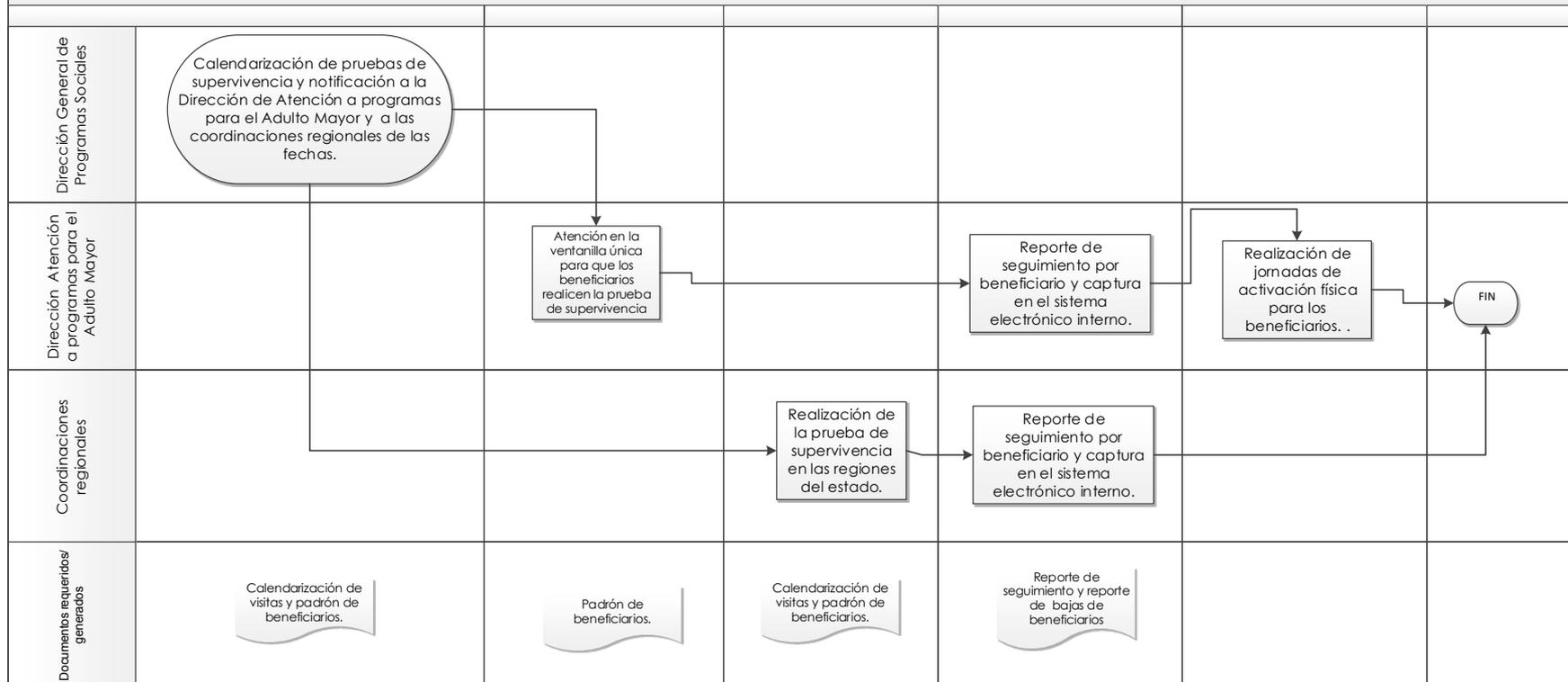
Proceso general E. Producción y distribución de bienes y servicios.

Subproceso E.2 Distribución de bienes



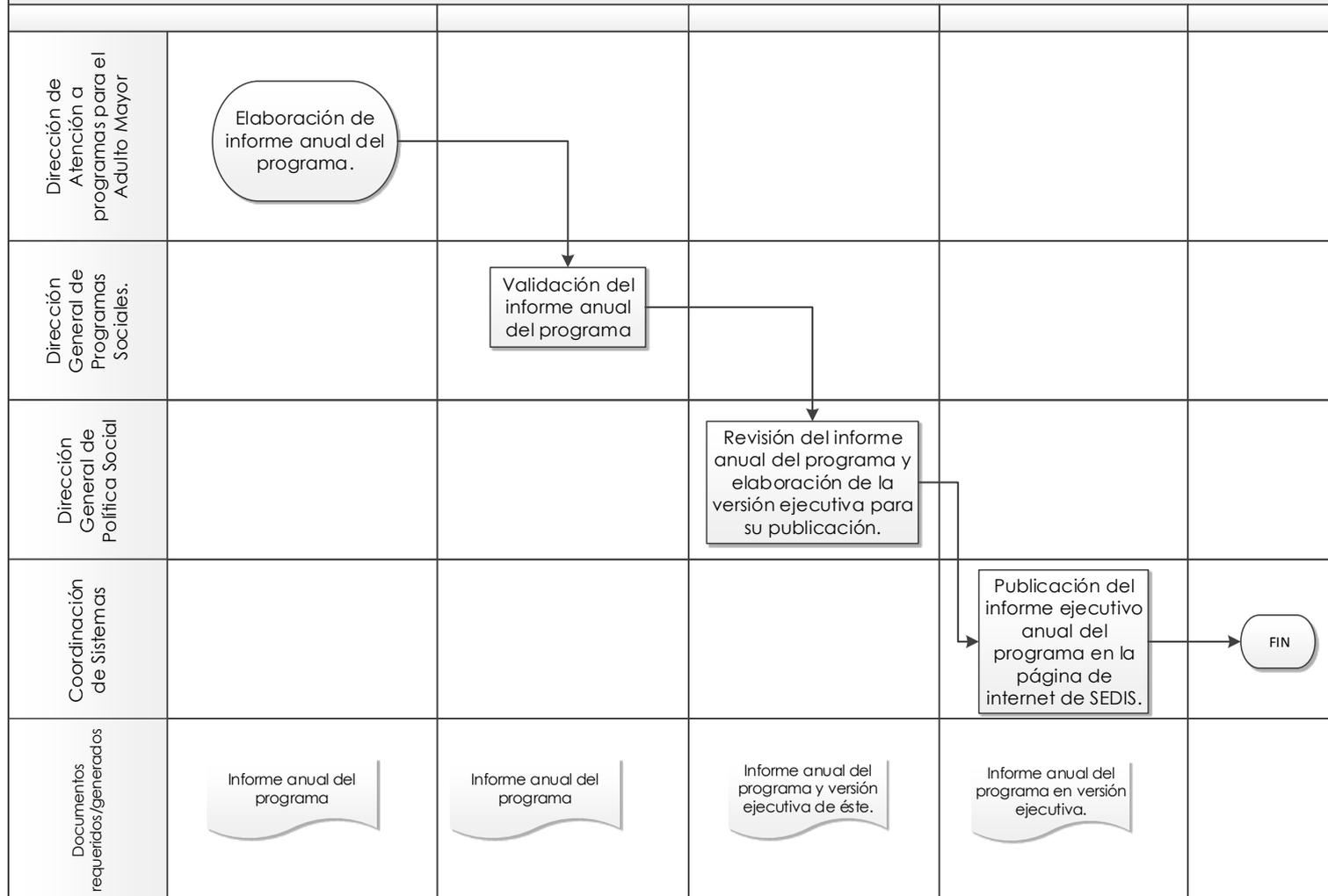
Proceso general F. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos.

Subproceso F.1 Seguimiento a beneficiarios

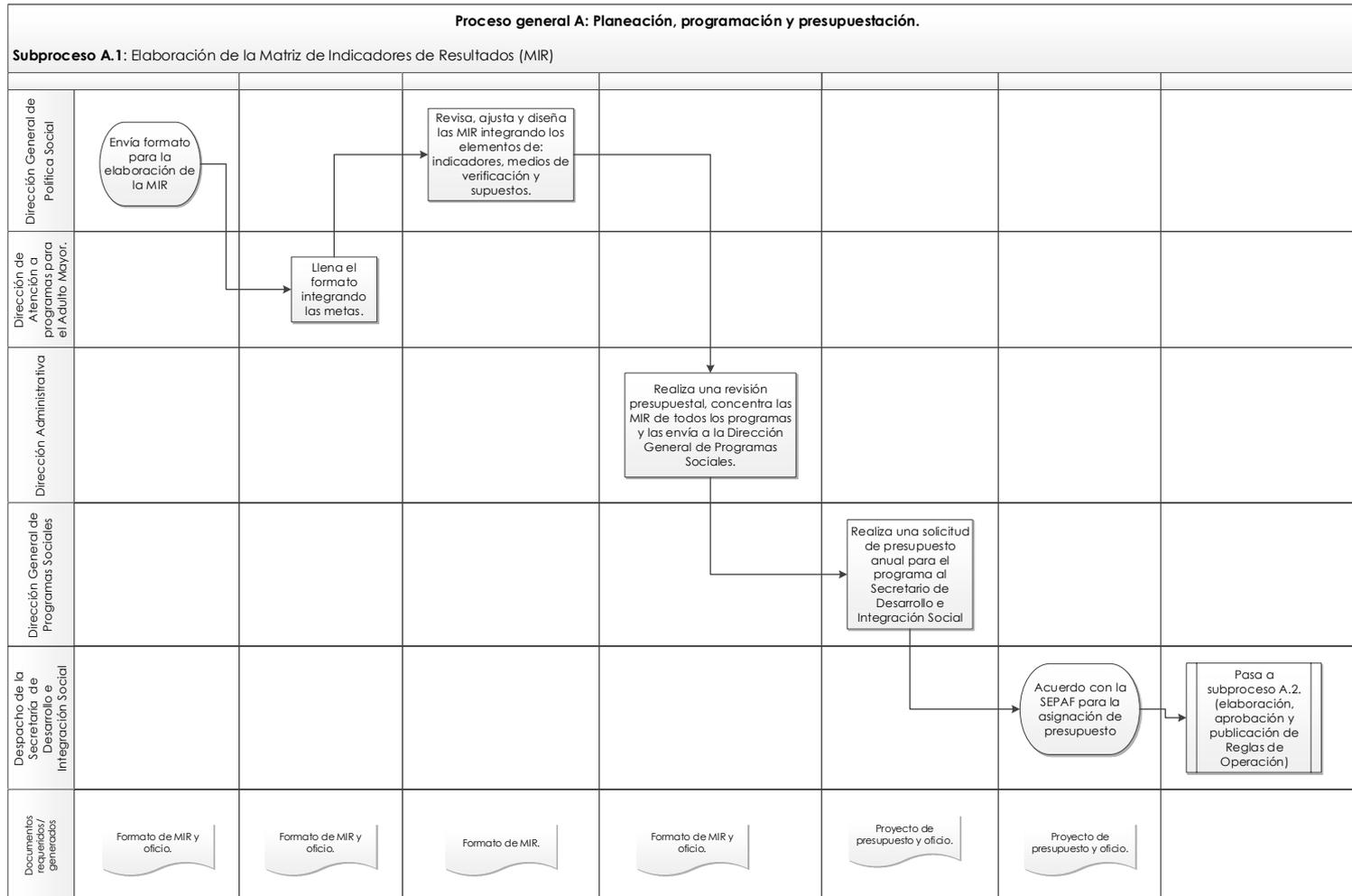


**Proceso general F. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos.**

**Subproceso F.2. Monitoreo de los apoyos.**

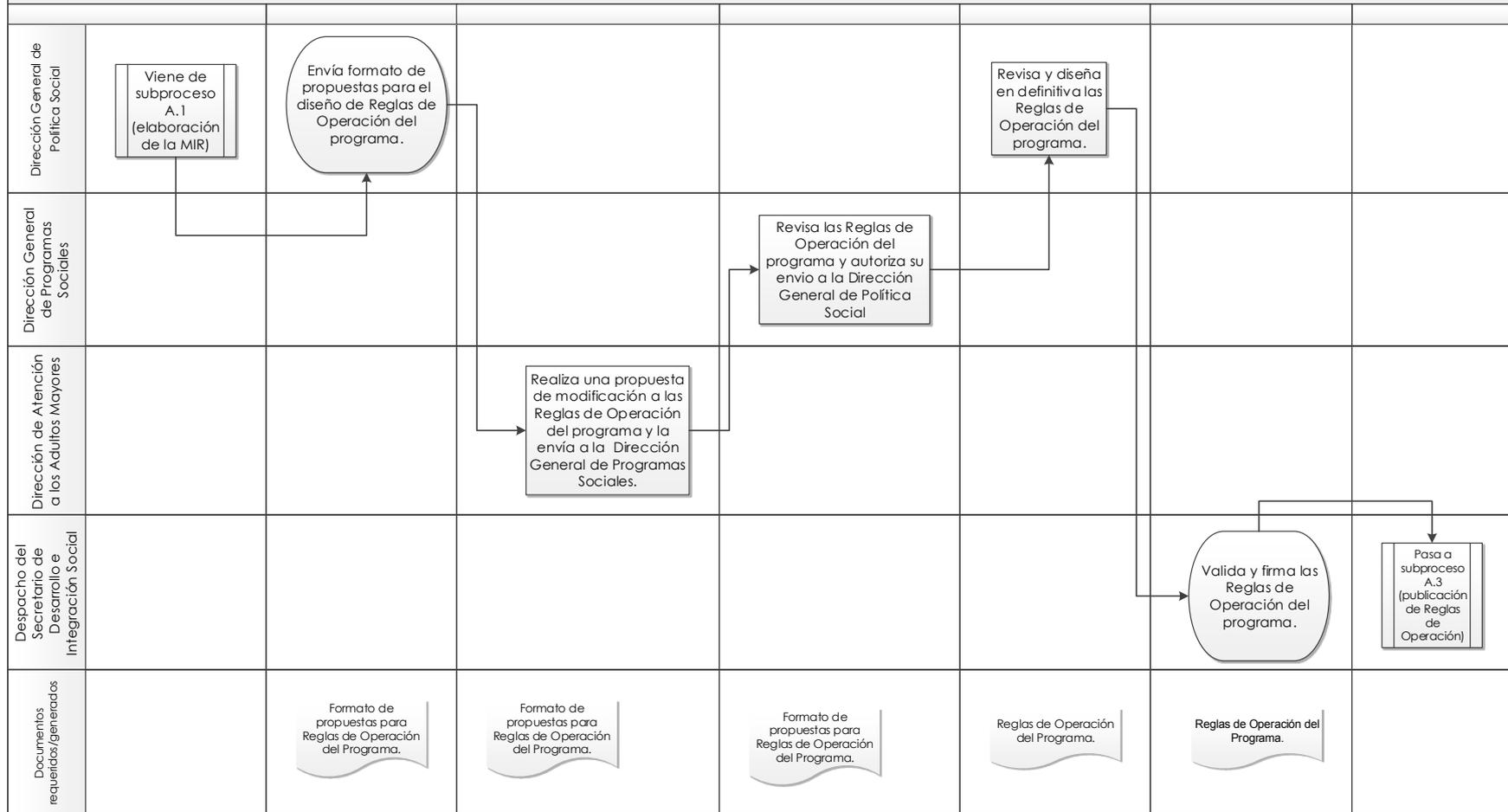


## 12.5 ANEXO 5. RECOMENDACIÓN DE DIAGRAMAS DE FLUJO DE PROCESOS



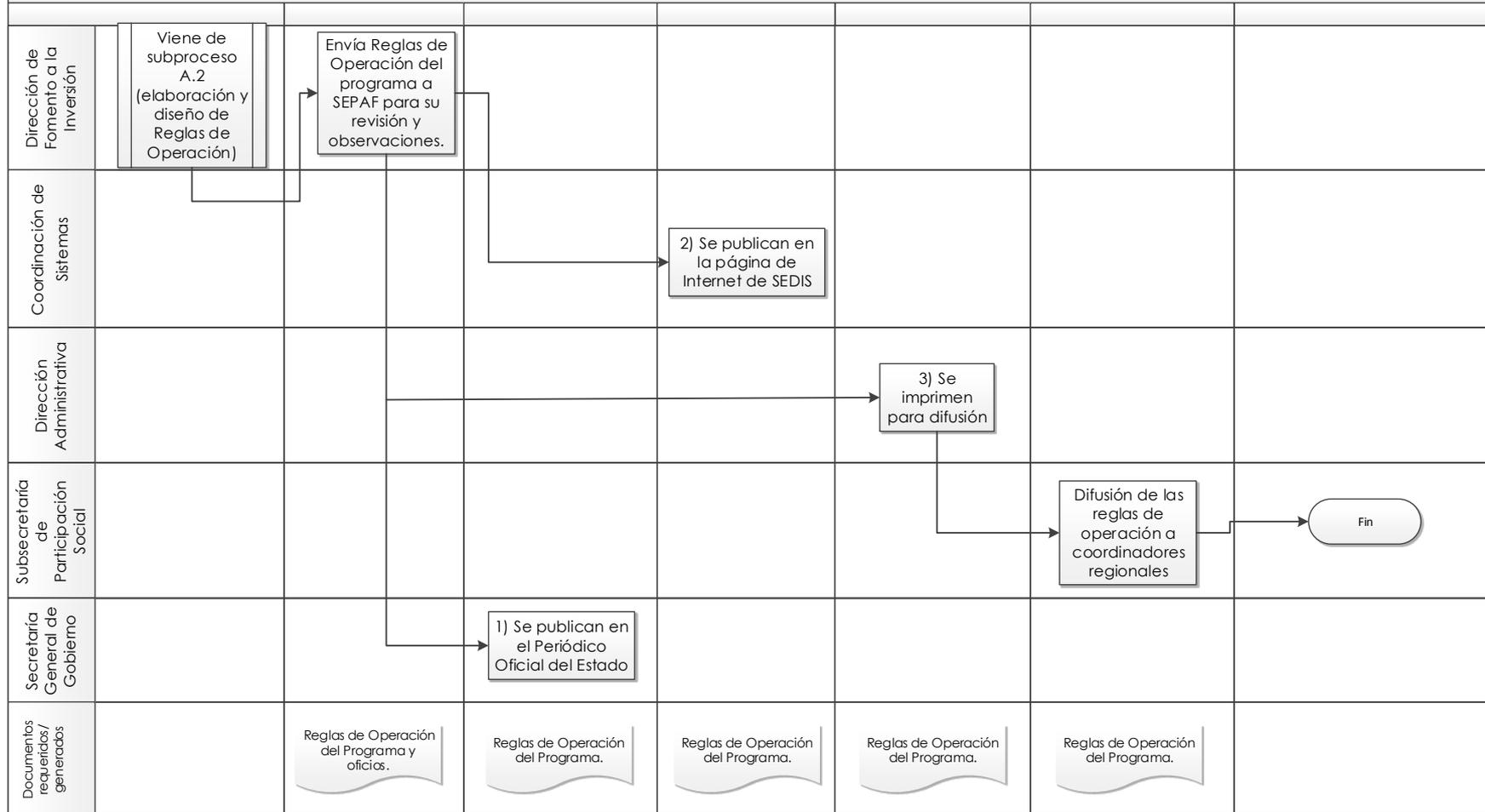
**Proceso general A: Planeación, programación y presupuestación.**

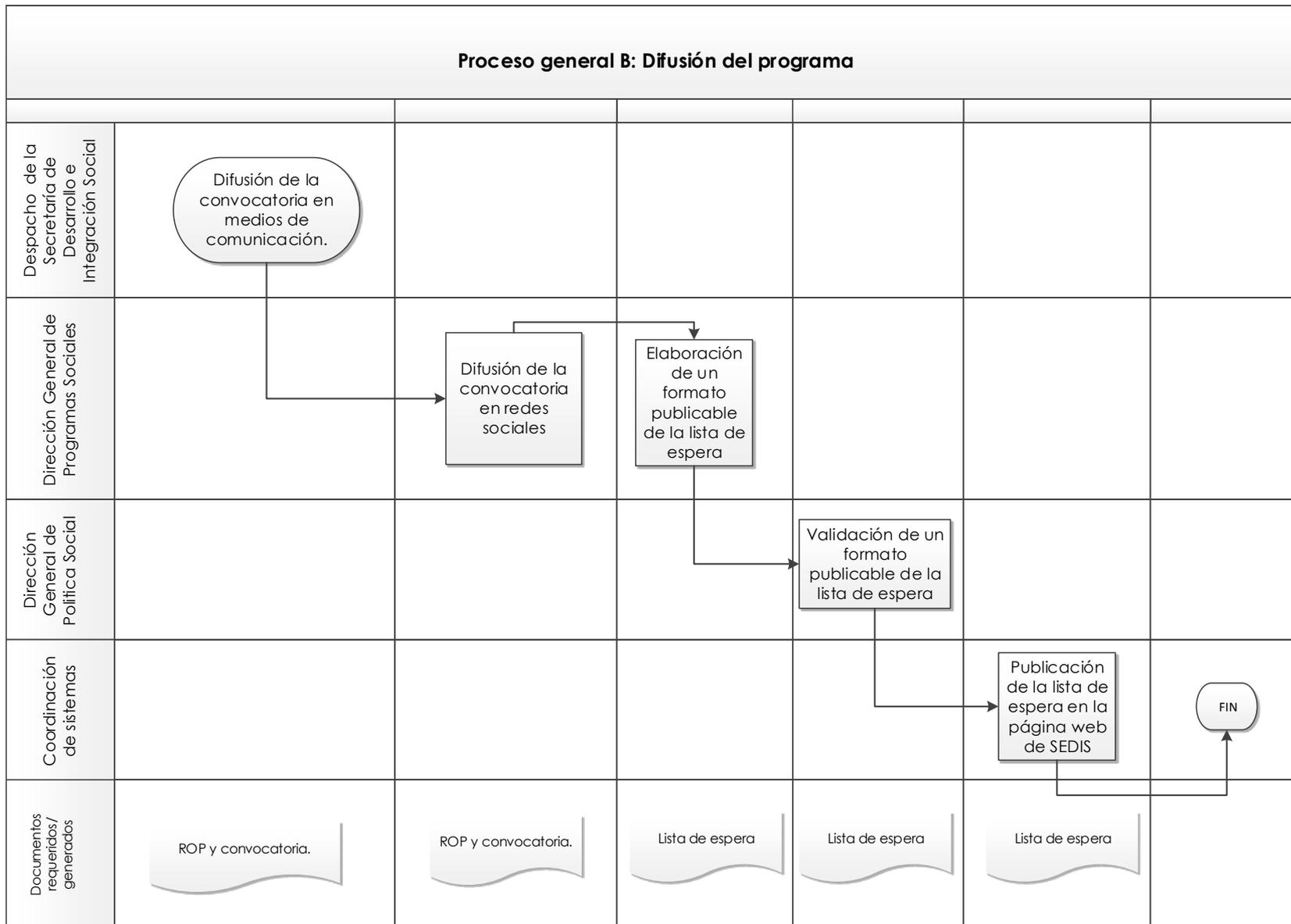
**Subproceso A.2: Elaboración y aprobación de Reglas de Operación**



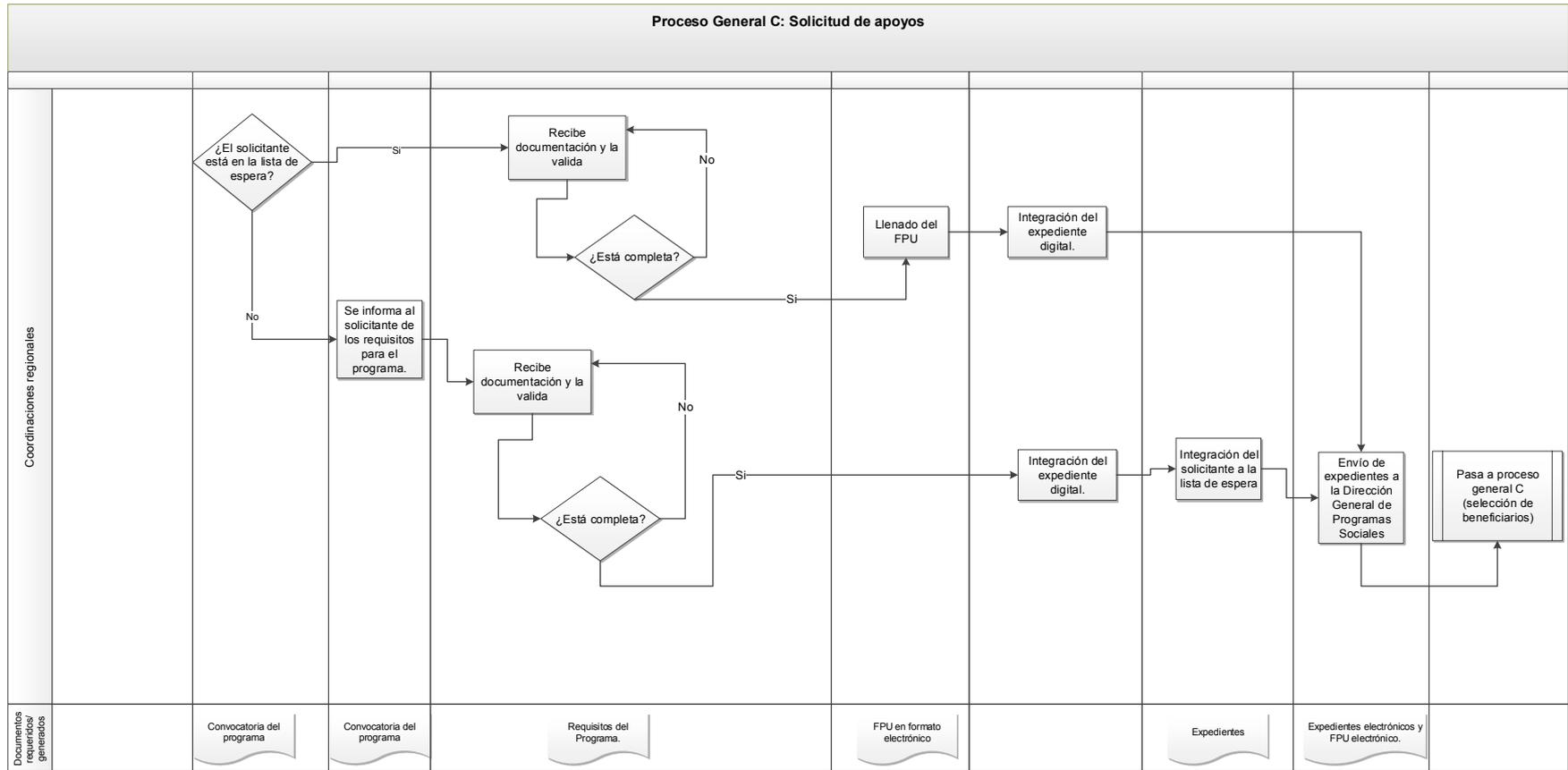
**Proceso general A: Planeación, programación y presupuestación.**

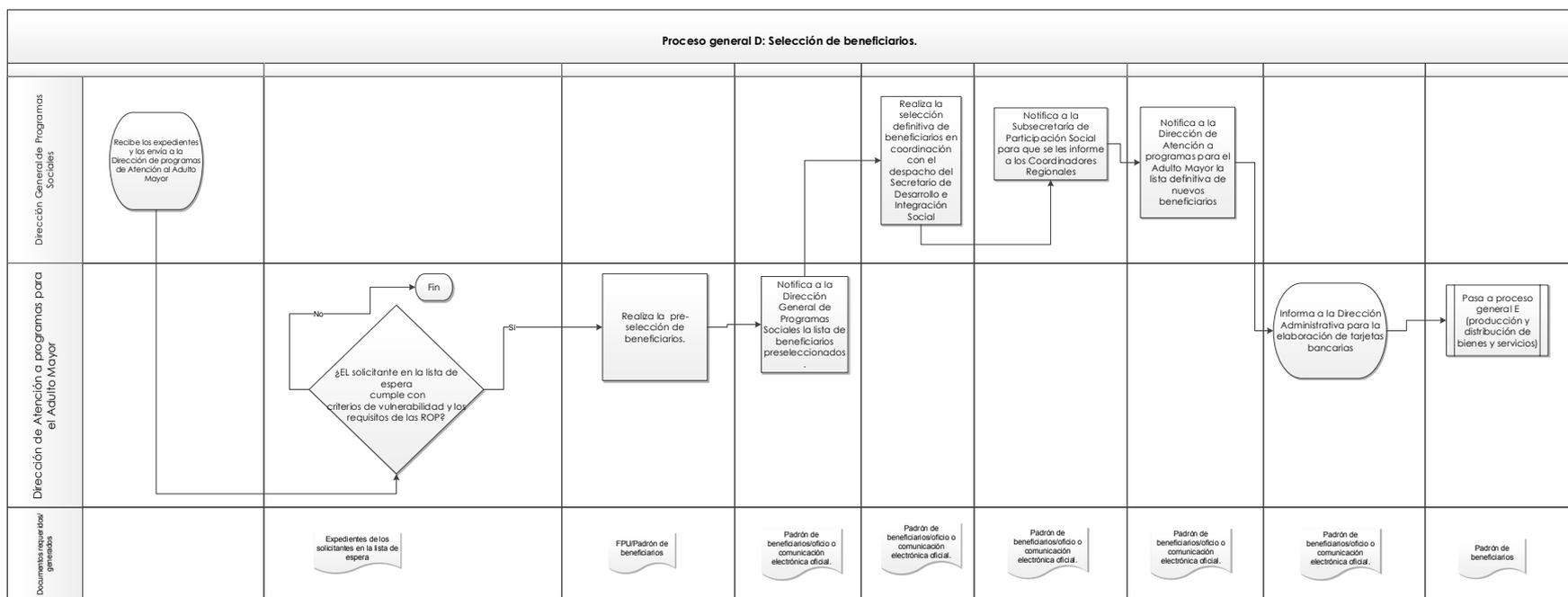
**Subproceso A.3: Publicación de Reglas de Operación**





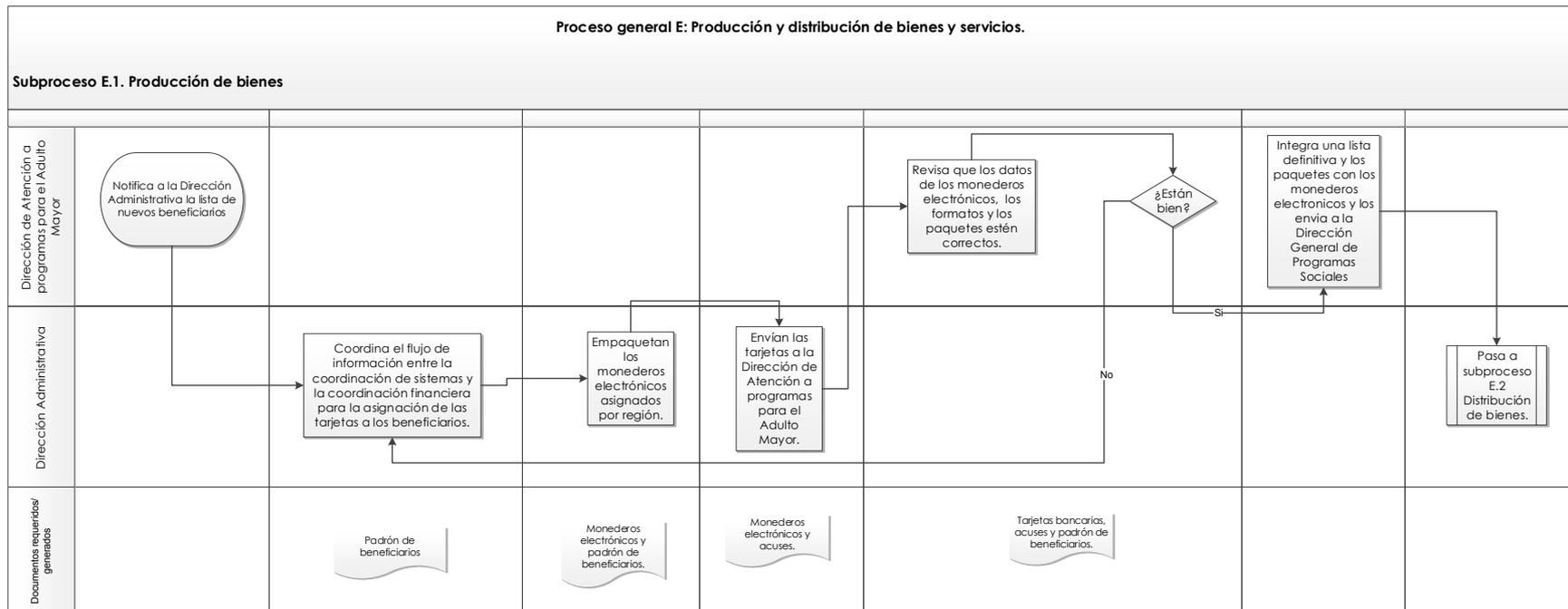
Proceso General C: Solicitud de apoyos



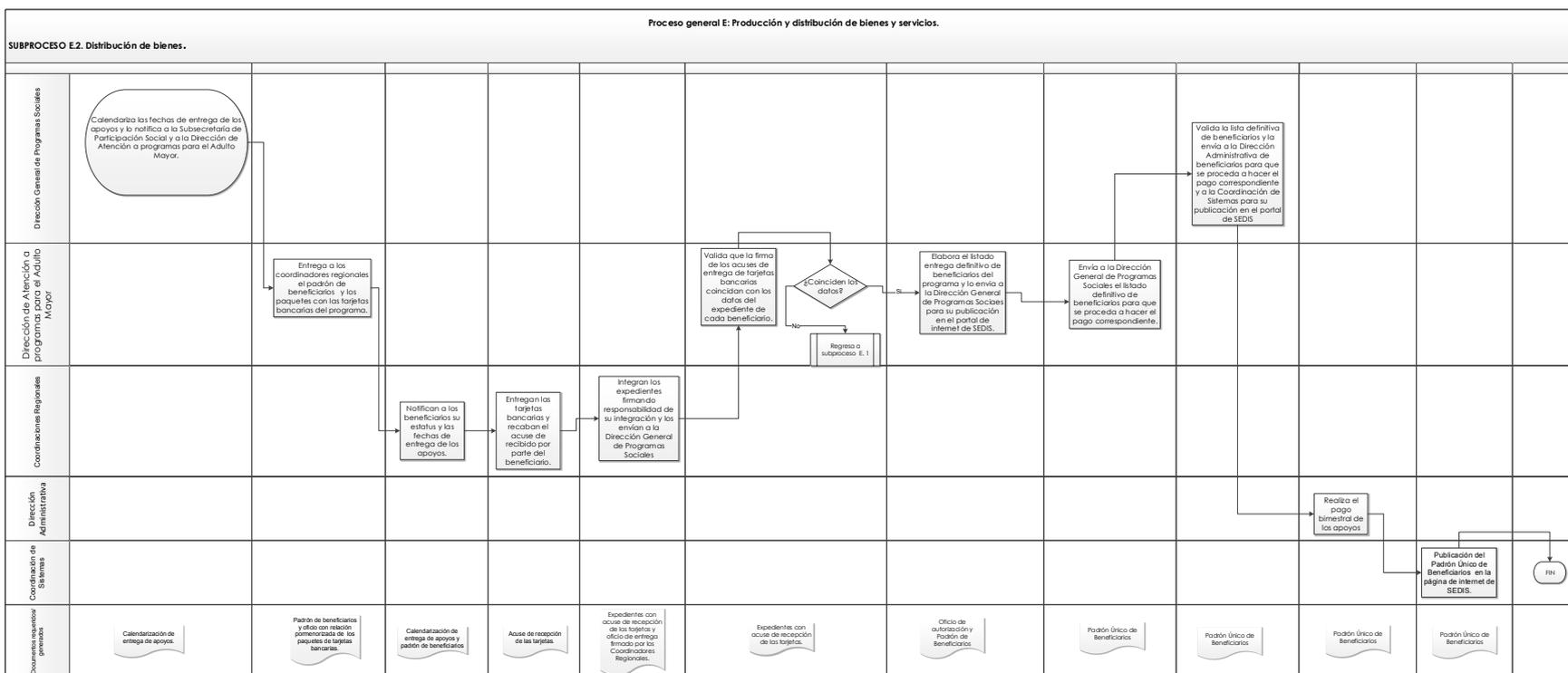


Proceso general E: Producción y distribución de bienes y servicios.

Subproceso E.1. Producción de bienes

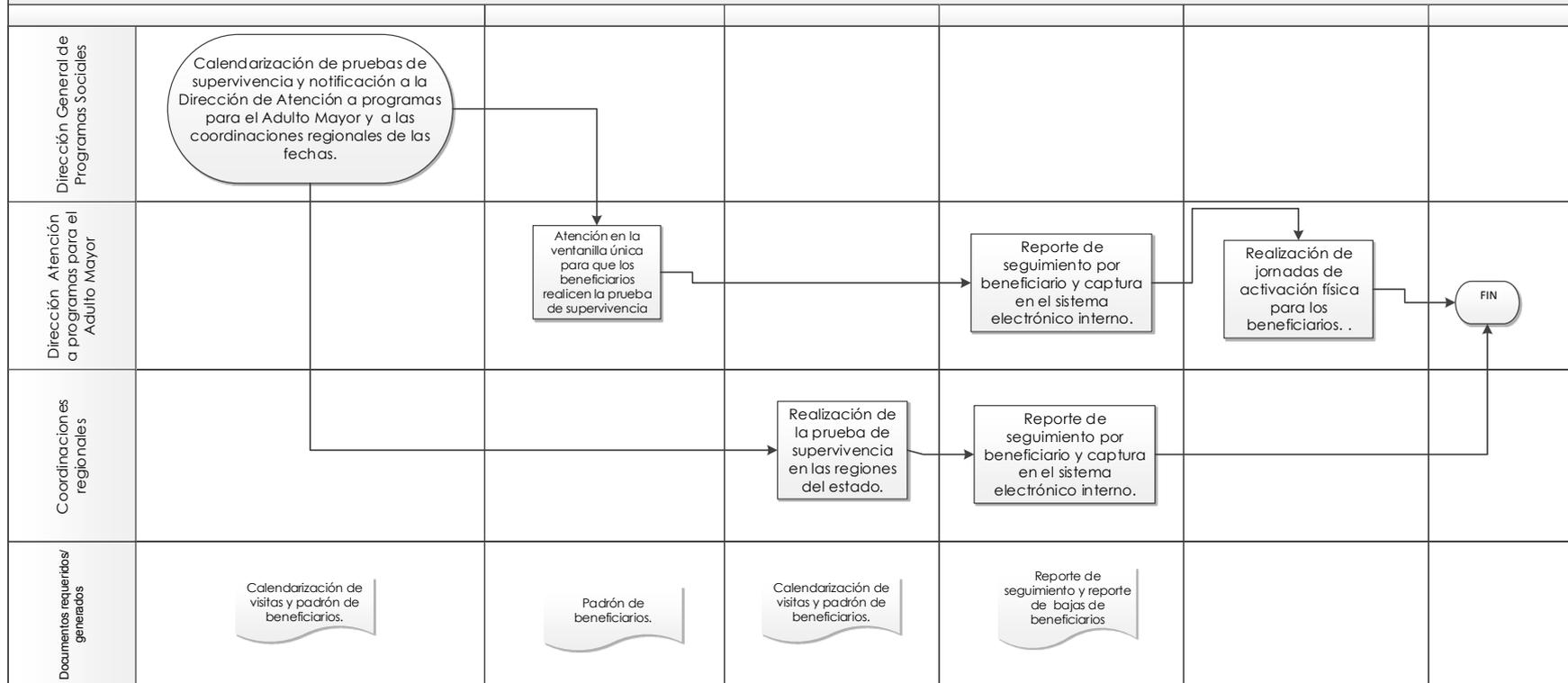


Proceso general E: Producción y distribución de bienes y servicios.



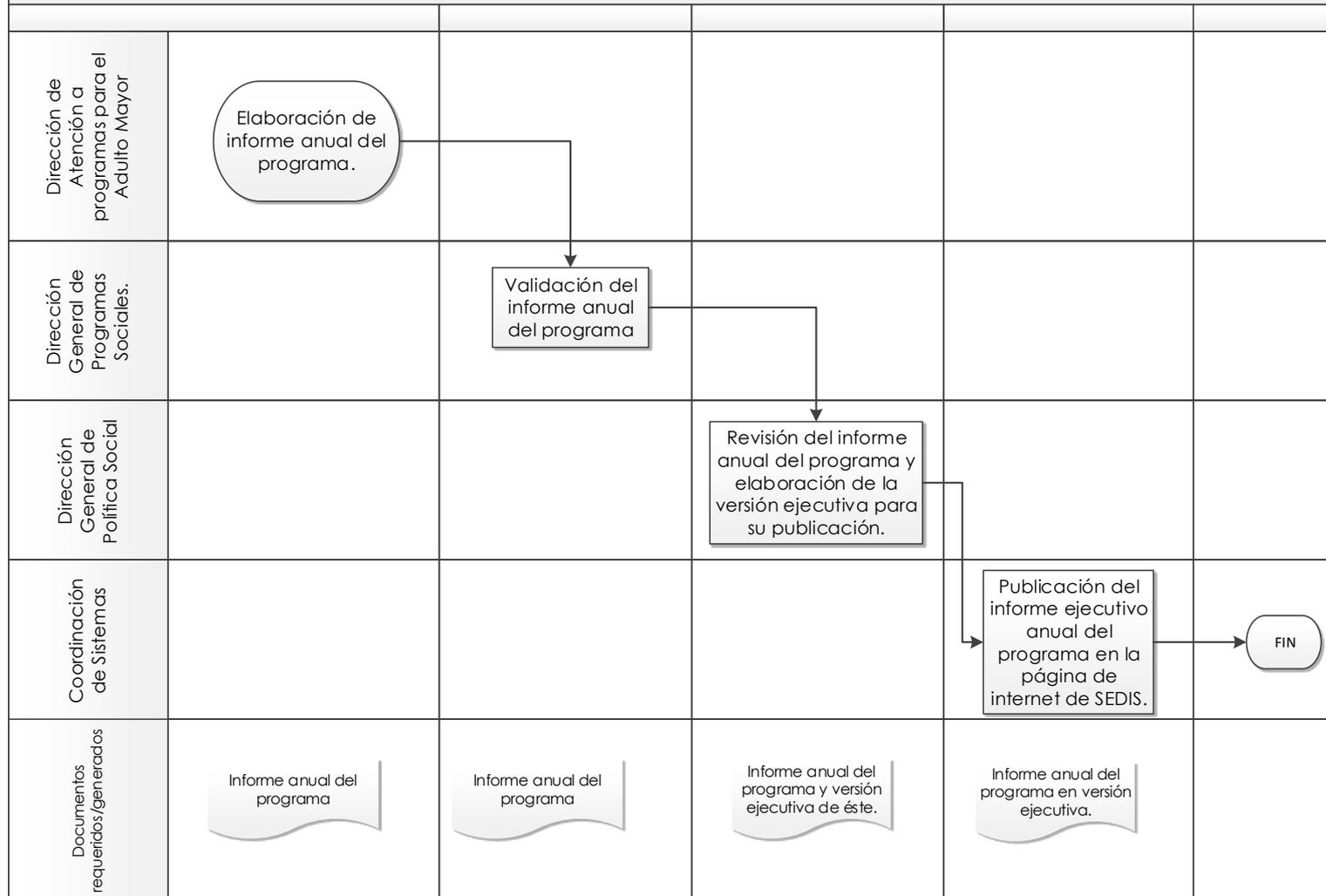
**Proceso general F. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos.**

**Subproceso F.1 Seguimiento a beneficiarios**



**Proceso general F. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos.**

**Subproceso F.2. Monitoreo de los apoyos.**



## 12.6 ANEXO 6.GUÍA DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

Buenas tardes, mi nombre es X y soy parte del equipo de evaluadores de la empresa Linter Consultores de México, que ha sido contratada para realizar una evaluación de procesos al programa Atención a los Adultos Mayores. Quisiera solicitarle su apoyo para responder a algunas preguntas diseñadas para obtener la mayor información posible a fin de caracterizar con el mayor detalle posible los procesos y las actividades que los integran.

Todas sus respuestas serán tratadas sin mencionar su nombre y con fines estrictamente para los fines de esta evaluación y para generar información sobre el programa Atención a los Adultos Mayores.

Proceso	Preguntas	Actores a entrevistar
<b>Planeación</b>	<p>¿Cuál es el problema público que el programa busca atender?</p> <p>¿Cuáles son las causas principales de dicho problema y cómo es que el programa busca incidir sobre ellas?</p> <p>¿Cuál es el árbol de problemas sobre el que se fundamenta la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)?</p> <p>¿Cómo se llevó a cabo la actualización de la MIR para el ejercicio fiscal 2016?</p> <p>¿Quiénes participaron?</p>	Equipo de planeación
<b>Difusión</b>	<p>¿Cómo se da a conocer entre la población elegible la convocatoria anual para inscribirse al programa?</p> <p>¿Qué funcionarios de la SEDIS participan y cuál es su rol durante la difusión del programa?</p> <p>¿Qué problemas son los que aparecen con más frecuencia para la difusión del programa?</p> <p>¿Qué propondría usted para que dichos problemas se resolvieran?</p>	<p>Coordinadora del programa y su staff</p> <p>Coordinadores regionales</p>
<b>Solicitud de apoyos</b>	<p>¿Cuántas solicitudes recibieron durante el ejercicio fiscal 2016?</p> <p>¿Cuántas solicitudes fueron aprobadas?</p> <p>¿Cómo se lleva a cabo, en general, el proceso de solicitud de los apoyos? (Es importante que el entrevistador se asegure preguntar cuándo comienza y cuándo termina; dónde se lleva a cabo; quién apoya a los solicitantes en el llenado de la solicitud; qué documentos suelen faltar en el proceso y cómo se reponen; cómo se procesan las solicitudes electrónicamente; cómo se da aviso a los solicitantes del resultado)</p>	<p>Coordinadora del programa y su staff</p> <p>Coordinadores regionales</p>

	<p>¿Qué funcionarios de la SEDIS participan en el proceso de las solicitudes y cuál es su rol?</p> <p>¿Qué problemas son los que aparecen con más frecuencia durante la presentación de solicitudes para el programa?</p> <p>¿Qué propondría usted para que dichos problemas se resolvieran?</p>	
<b>Selección de beneficiarios</b>	<p>¿Cómo se lleva a cabo la aprobación de solicitudes al programa? (quiénes lo deciden; cuándo lo deciden)</p> <p>¿Con base en qué criterios se determina quién recibe el apoyo y quién no?</p> <p>¿Qué características tienen las solicitudes que no son aprobadas?</p> <p>¿Cómo se lleva a cabo la "prueba de supervivencia" para la ratificación de los beneficiarios?</p>	<p>Coordinadora del programa y su staff</p> <p>Coordinadores regionales</p>
<b>Producción/distribución de bienes y servicios</b>	<p>¿Cómo y cuándo se lleva a cabo la producción de las tarjetas de dispersión?</p> <p>¿Cómo y cuándo se les entregan dichas tarjetas a los beneficiarios?</p> <p>¿Qué problemas han encontrado en la operación de las tarjetas y en los depósitos del apoyo?</p> <p>¿Qué propondría usted para que dichos problemas se resolvieran?</p>	<p>Coordinadora del programa y su staff</p> <p>Equipo de apoyo administrativo, logístico e informático</p>
<b>Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos</b>	<p>Además de la entrega bimestral de los apoyos, ¿se llevan a cabo actividades de integración social con los beneficiarios? ¿En qué consisten éstas?</p> <p>¿Se han enterado ustedes qué tipo de gastos solventan los beneficiarios con el apoyo del programa?</p> <p>¿Qué recomendaciones haría usted para mejorar el funcionamiento del programa en general?</p>	<p>Equipo de planeación</p> <p>Coordinadora del programa y su staff</p> <p>Coordinadores regionales</p>

Le agradecemos mucho su tiempo y la información proporcionada.

Fin de la entrevista.

## 12.7 ANEXO 7. PROTOCOLO DE LOS GRUPOS DE ENFOQUE.

### Presentación

- Bienvenida al grupo, presentación de moderador.
- Agradecimiento a los invitados por su asistencia, reglas y dinámica de participación.
- Presentación individual de cada uno.
  
- **Difusión del programa**
  - ¿Cómo se enteró del programa? (Medios e información proporcionada)
  
- **Trámites**
  - ¿Cómo fue el proceso de solicitud? (identificación de módulos, información para la realización de trámites, traslado, acompañamiento)
  - ¿Fue fácil cumplir con los requisitos? (recolección y validación de documentos)
  - ¿Obtuvo apoyo del personal del programa?
  
- **Entrega de los apoyos**
  - ¿Cómo le hacen o hicieron llegar el apoyo? (Facilidades o dificultades para la recepción)
  - ¿A qué destina el apoyo? ¿Le es suficiente? ¿otro ingreso complementario?
  - ¿Cuáles son las obligaciones como beneficiario? (Facilidades o dificultades para cumplirlas)
  
- **Actividades de integración social**
  - ¿Qué otras actividades proporciona el programa?
  - ¿En cuáles participa y por qué? (interés y utilidad)
  - Obstáculos y facilidades para asistir (Traslado, costos)
  
- **Valoración general del programa**
  - ¿Cuál es su opinión acerca del programa?
  - ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del programa?
  - Recomendaciones de mejora al programa.

### Agradecimiento a los participantes, cierre y despedida.

## 12.8 ANEXO 8. INFORME DE LOS GRUPOS DE ENFOQUE CON BENEFICIARIOS.

**Grupo de enfoque con beneficiarios de Ocotlán, Jalisco, realizado el 23 de enero de 2017 en las instalaciones de la Coordinación Regional de ese municipio.**

En el grupo de enfoque participaron doce adultos mayores beneficiarios del programa, nueve mujeres y tres hombres.

Difusión del programa

La experiencia entre los beneficiarios que participaron en el grupo de enfoque ha sido similar, ya que iniciaron al mismo tiempo el proceso de ingreso al programa. El primer acercamiento lo tuvieron por medio de una invitación de "Liz Torres", quien se acercó a varios de ellos identificando quién necesitaba la ayuda y les fue anotando para inscribirlos en el programa.

Identifican a Liz como una persona que colaboraba en un programa similar al de Adultos Mayores en Jamay, Jalisco, y quien posteriormente fue trasladada a Ocotlán. Una vez instalada en esta ciudad, ella los invitó a inscribirse en el programa. Liz contactó a la mayoría de los beneficiarios antes de que implementaran el programa en Ocotlán; otros se enteraron gracias a los vecinos y un beneficiario se percató de él cuando asistió a un evento de campaña política.

*-Medios de comunicación*

- Voz de los vecinos
- Personal del programa (Liz Torres)
- Televisión
- Campaña política

La mayoría de los beneficiarios recibió la información por la voz de vecinos o por la invitación de Liz Torres; una por televisión y otro por medio de una campaña política. Una participante dijo haber escuchado algo cuando pasaba una camioneta anunciándolo, pero los demás aseguraron no haberse percatado de eso.

"Yo ya me había enterado por la televisión, pero no sabía dónde, no sabía dónde acudir, no me daban mucha información, también preguntaba y no me daban información hasta que

apareció Liz y ya ella me orientó y me dijo: no te preocupes yo te voy a ayudar, y ya fue ella la que me ayudó”.

Apuntan que una las beneficiarias, que participa en el grupo de enfoque, es quien les informa de actividades o noticias acerca del programa. También les llaman por teléfono del programa y algunos señalan que a veces preguntan directamente a los funcionarios en las oficinas del programa. Quienes no tienen teléfono podrían estar ajenos a la información, pero las redes entre beneficiarios les ayudan a enterarse. Señalan que se preocupan por preguntarse entre vecinos, lo que facilita la difusión de la información, por lo que no es necesario otro medio de comunicación, salvo para quienes no pueden salir de casa y, por lo tanto, no tienen contacto con otros beneficiarios.

#### -Información proporcionada

La mayoría de los beneficiarios recibió información sobre el apoyo económico que se otorgaba y los documentos que requería para inscribirse en el programa. Algunas participantes señalan que fueron a la oficina ubicada en la “planta de agua”. Para el caso de quienes se inscribieron por invitación de Liz Torres, solamente anotaron sus datos y les dijeron que les llamarían.

“No, pues que era un programa de apoyo de ayuda económica, para las personas que necesitaran la ayuda y que posiblemente salíamos y a veces sí salía rechazada, a veces sí las aceptaban. Dependiendo de los datos y todo eso...”.

“La información primera que tuvimos fue en el partido, ahí nos dijeron que iba a ver un programa de 65 y más y que si queríamos anotarnos, y dijimos que sí, hace falta la ayuda que sea, y después cuando ya vino Peña ya nos traían en lista. Les dijeron a un grupo, pasaron meses y luego me llamaron”.

Después de haberse anotado, algunas beneficiarias fueron a las oficinas ubicadas en “la planta de agua”, pero no les pudieron proporcionar información.

La información que recibieron nunca la obtuvieron por mecanismos del programa y fue la elemental: tipo de apoyo, requisitos y lugar al que debían de acudir para realizar los trámites.

#### - Conocimiento previo del programa

La mayoría no conocía el programa, había quienes sabían de la existencia de programas que otorgaba el gobierno, pero nada en específico sobre este programa.

“Bueno, yo escuchaba que había muchos programas y que los bajaban, que había gobernantes que los bajaban, y gobernantes que no hacían mucho caso, entonces pues mucha gente pues no acudía, yo ya me había dado cuenta de eso, pero no sabía qué se ocupaba, hasta que ya nos orientó esta niña, Liz”.

## Trámites

### *-Proceso de solicitud*

Respecto de los trámites, los beneficiarios refieren que al anotarlos les indicaron qué documentos necesitaban, solo fue cuestión de esperar a que les llamaran. En ese periodo algunos fueron a preguntar a la “planta de agua” y todavía no tenían información.

Refieren que el lugar donde realizaron los trámites es de fácil acceso para todos y la mayoría puede ir caminando, excepto una de las participantes que debido a su enfermedad necesita que alguien la traslade o pagar taxi. Otra beneficiaria tiene dificultad para movilizarse debido a una enfermedad en los pies. Por lo anterior, estas beneficiarias tienen que ir acompañadas a realizar los trámites o asistir a reuniones. Otra participante dice que a los trámites prefiere ir acompañada, le da temor hacer algunas tareas o trámites sola.

Se observa que hubo algunas confusiones en cuanto al lugar en el que podían pedir información entre la oficina ubicada en la “planta de agua” y la coordinación regional.

Por la ubicación de las oficinas en el que se realizan los trámites y el lugar en que residen los vecinos no se perciben dificultades para los traslados.

Asimismo, no se manifestaron dificultades en el proceso de solicitud.

### *-Requisitos*

#### Recolección de documentos

Los beneficiarios refieren que no fue complicada la recolección de documentos dado que generalmente cuentan con ellos: acta de nacimiento, Identificación, comprobante de domicilio y CURP. La mayoría hizo el trámite sin problemas, salvo una beneficiaria que no nació en el estado de Jalisco y tuvo que realizar un trámite especial para obtener su acta de nacimiento y, por su limitación para trasladarse, tuvo que depender de la ayuda de sus hijos.

#### Validación de documentos

Ninguno tuvo problemas para la validación de documentos, y no conocen casos de beneficiarios que hayan tenido algún obstáculo. Una de las participantes señala que tuvo dificultades porque le perdieron la documentación y fue un largo proceso para que le comprobaran que tenía la necesidad del apoyo, incluso le hicieron visita a domicilio.

“A mí sí me hicieron ir tres veces, la primera vez me decían, pues no le llego nada, no fue aceptada...el encargado me citó a la Casa de la Cultura a llevar los papeles, y me dice: tenga sus papeles, se metió a la computadora y me dijo a usted no se le puede ayudar, porque usted tiene bienes...es que allá en su cuadra tiene camionetas, carros del año y me dice tiene una fachada de su casa ¿y eso qué? ¿A usted qué? Yo así le dije, entonces

quiere decir que usted los papeles no los llevó, los tiró porque yo se los llevé a plaza San Felipe, no pero no califica por eso, usted sabrá cómo le hace pero voy a recoger sus papeles, pero dígame por qué, pues no ya le dije, hasta que me colmó la paciencia y le dije, ¿usted me va dar de comer?, ¿verdad que no? usted no me va dar de comer, me va dar el gobierno usted ¡no! no, pero mire señora no me esté diciendo eso, vuelva a llevar papeles a la planta de agua y ya fui tres veces...pero al final me dieron el apoyo”.

Se muestra un proceso sencillo para cumplir con los requisitos solicitados por el programa.

#### *-Apoyo por parte del personal del programa*

Los beneficiarios se muestran satisfechos con la atención recibida por parte del personal del programa, señalan que todos han sido muy amables, también quienes trabajan en la presidencia, y resaltan la difusión de la información por medio de volantes para la última reunión.

### **Entrega de los apoyos**

#### *-Recepción del apoyo*

Al hablar sobre la entrega de los apoyos, refieren a que se los hacen llegar por medio de tarjeta bancaria. Mencionan que desde el principio les dieron una tarjeta, pero reiteran que no les dieron el dinero sino hasta aproximadamente 9 meses después, recibiendo su apoyo en retroactivo.

“El apoyo si lo tenemos hace tres años, o sea, la tarjeta, pero hace dos que nos había llegado el apoyo”.

Todos coinciden en la puntualidad con que les llega el apoyo y que están siempre al pendiente de cuando eso sucede. Una beneficiaria no estaba segura de la periodicidad con la que recibe el apoyo.

#### *-Usos del apoyo*

En su mayoría el apoyo lo destinan a:

- Gastos del hogar
- Comida
- Ropa
- Medicina
- Pago de servicios (luz, agua, teléfono, gas, predial)

Durante la conversación, los beneficiarios empezaron a hacer cuentas: son 250 a la semana, 30 y tantos diarios, “ni el desayuno”, sin embargo, reconocen que cuando llega el apoyo es de gran ayuda.

Refieren que solo es una ayuda pero no es suficiente para cubrir todos sus gastos. Todos confirman lo poco que cubren con él, pero reconocen que es una gran ayuda y se conforman con lo que les puede ofrecer el gobierno. Gran parte de los participantes complementan sus ingresos con lo que les dan sus hijos. Se muestran muy agradecidos con las personas que pensaron en proporcionar el apoyo. Resaltan la ayuda que representa en la compra de medicamentos, aun cuando son beneficiarios del Seguro Social

#### **-Obligaciones como beneficiario**

Identifican como sus obligaciones presentarse para demostrar supervivencia o asistir a reuniones, tal como el grupo de enfoque. Afirman que no tienen complicaciones en cumplirlas; no hay problemas de traslado ya que en su mayoría se van caminando, salvo las beneficiarias que tienen que ir acompañadas.

Sólo en una ocasión hubo una confusión debido a que no les avisaron sobre la fecha de la reunión.

“En una ocasión nos hablaron de la presidencia, teníamos que ir para la supervivencia y cuando yo hablaba me decían que todavía no y así pasó el tiempo y ya cuando faltaban como dos días para acabarse el mes y voy a la planta de agua y digo ¿qué pasó? Quedaron de avisarme y ya no dijeron nada. Entonces en ese momento me piden llenar todos los papeles y llevar los que iba a necesitar porque el siguiente día se llevaban todos los papeles y dije pero ¿por qué no nos habían avisado? Y en ese momento las que podía contactar rápido les avisé, pero había una que había salido fuera y mandó a su hija y le dijeron que la iban a esperar, pero es la única vez así. Eso fue en la administración pasada se tardaban mucho por que no sabían cómo ordenar todo”.

También señalan que para confirmar supervivencia han recibido llamadas de la SEDIS diciendo que llaman de parte de Miguel Castro. La vía de comunicación más eficiente y de confianza es pasarse la voz entre los beneficiarios.

#### **Actividades de integración social**

No hay otras actividades proporcionadas por el programa.

#### **Valoración general del programa**

##### *-Opinión acerca del programa*

Se muestran contentos y agradecidos por la ayuda económica que les proporciona el programa:

"A nadie le sobra dinero".

"Para mi está muy bien y agradecida con los que nos dan el apoyo y los que crearon el programa".

"Lo veo muy bien, porque yo soy viuda, yo pido todos los días por todas las personas y los que nos ayudan y que le siga dando poder, para que nos sigan ayudando".

"Pues yo también estoy muy agradecida, porque para mí esa ayudita me llega como del cielo y pues muchas gracias por Aristóteles y que dure mucho y si lo cambian que continúe el programa. Porque para esta edad si nos hace falta mucho el dinero".

-Ventajas y desventajas del programa

La mayoría coincidió en que la ventaja mayor es obtener el ingreso y como desventaja que no les es suficiente para cubrir sus necesidades.

"Yo creo que la única desventaja es que si no nos dieran el apoyo estaríamos peor que ahora. Pero con la ayuda que nos dan ya es una ventaja grandísima, yo estoy muy satisfecha con lo que nos dan".

-Recomendaciones de mejora al programa

"Un aumento a la cantidad, pero si no se puede ni modo nos conformamos con eso no somos muy exigentes, lo que nos dan es bueno, pero si aumenta un poco más, sería mucho mejor, porque ahora con el gasolinazo es mucho más caro todo, el precio se elevó".

Realización de talleres u otras actividades.

**Grupo de enfoque con beneficiarios del Área Metropolitana de Guadalajara, realizado el 25 de enero de 2017 en las instalaciones de la Coordinación Regional de ese municipio.**

En el grupo de enfoque participaron once adultos mayores beneficiarios del programa, nueve mujeres y dos hombres.

## **Difusión del programa**

Los beneficiarios que participaron en el grupo de enfoque se enteraron del programa, en su mayoría, por medio de un amigo, conocido o vecino ya afiliado; una lo vio en la televisión, otra se enteró por una trabajadora social del DIF y otra de ellas por un encuentro con una conocida en la parada del camión.

#### -Medios de comunicación

- Voz de un vecino o amigo
- Visita a domicilio por parte del programa
- Televisión
- Trabajadora social

Los participantes que venían de la colonia El Fresno, recibieron información de un amigo conocido como “el ingeniero”, quien comunica las principales actividades relacionadas con el programa a uno de los vecinos de esta colonia quien, a su vez, informa a los beneficiarios del barrio que conoce.

#### -Información proporcionada

En muchos casos, la primera información sobre el programa fue la básica: lugar al que debían acudir para realizar el trámite, documentación necesaria y tipo de ayuda que se entrega. Para el caso de los beneficiarios que viven en la colonia El Fresno, se mencionó que fue “el ingeniero” quien avisó a uno de los vecinos que se abriría un programa para ayudar a las personas de 65 años y más, y que le solicitó se encargara de anotar a los vecinos de su colonia. Simplemente les informaron de los papeles que necesitaban para la inscripción y que les darían una ayuda económica. El mismo ingeniero, quien a decir del vecino tiene amigos dentro del programa, les da algunos avisos como cuando ya han depositado el apoyo. El beneficiario va avisando a sus vecinos y conocidos de lo que acontece en el programa. Para el ingreso, él fue quien indicó lugar y día en el que se debían presentar para entregar la documentación.

A otro beneficiario, en su espacio de trabajo parroquial (Colonia Moderna), le entregaron volantes en los que se señalaba el apoyo económico y la documentación necesaria. A este beneficiario le pareció que esta promoción obedecía a un movimiento político y señaló que él y su esposa no se interesaron en el programa, ya que creían que iba a implicar “mucho papeleo”. Un beneficiario refirió que desconfiaban de que en realidad les otorgaran el apoyo.

#### -Conocimiento previo del programa

En su mayoría, los beneficiarios no tenían mucho conocimiento previo del programa. Aunque una de ellos sabía de su existencia desde años atrás.

“...este programa ya tenía mucho tiempo...yo me acuerdo que la primera vez que nos fueron a decir fue al grupo y mis primeras compañeras fueron a La Central...entonces cuando se hizo más en forma y había más personas, entonces la trabajadora social que yo tenía en ese grupo fue la que más se activó...”

Los beneficiarios opinan que el programa solamente ha ido cambiando de nombre de acuerdo con las administraciones, pero ha sido el mismo.

## Trámites

### -Proceso de solicitud

La mayoría de los beneficiarios no tuvo problema para afiliarse al programa. Cabe señalar que les correspondía acudir a diferentes oficinas y les llamaron para indicarles cuál. Cuando se acercaron a las oficinas, todos contaban con la documentación necesaria.

Una participante reportó que en la primera solicitud no supo nada por 3 meses; le indicaron se presentara de nuevo en la Plaza de La Liberación y realizó nuevamente los trámites; posteriormente la citaron en el Hospicio Cabañas y se afilió exitosamente, recibiendo el apoyo en retroactivo.

La mayoría no tiene problema en trasladarse a ningún lado en que los han citado. Una de las beneficiarias tiene que ir acompañada de su hija puesto que no ve y tiene problemas para mover las piernas, lo que repercute en dificultades para subir a los camiones.

Por otra parte, uno de los participantes señaló que las primeras reuniones a las que asistió había desorganización: "parecía manifestación masiva...finalmente terminó bien, la última vez mucho más ordenado y ahora que fueron al cambio de tarjeta mucho mejor...". Esto implicaba estar mucho tiempo bajo el sol. "Desde las 5 de la mañana hasta las dos de la tarde...no"; considera que era problema de la desorganización del personal. Y abundó:

"...la primera cita no nos hacían caso...ahí estuve unas veces con mi esposa y le decía no vámonos, vámonos, ya después con la silla de rueda era una pantalla y me dejaban pasar". Otra beneficiaria confirmó lo anterior: "el bastón también es una pantalla".

Reportaron que al inicio del programa los módulos (Hospicio Cabañas) estaban muy desordenados y se formaban filas muy largas, pero una vez que cambiaron la locación (Agua Azul y El Sauz), el proceso mejoró significativamente; señalaron que las citas de supervivencia han sido ordenadas, debido a que se abrieron más espacios para comprobar la supervivencia. Los adultos con problemas de salud suelen tener problemas para ir, pero les dan preferencia en las filas.

### -Requisitos

#### Recolección de documentos

Los participantes pudieron recolectar los documentos requeridos sin problema. Comentaron el caso de una conocida que reportó haber tenido dificultad en que le dieran la tarjeta nueva porque supuestamente estaba mal hecha; señalan que la atendieron muy

bien y le dijeron que le resolverían en 15 días. A la fecha no habían pasado los 15 días y seguían en la espera.

#### *-Apoyo por parte del personal del programa*

Los beneficiarios se mostraron muy satisfechos con la atención proporcionada por el personal del programa. Una beneficiaria refirió que con anterioridad también apoyaban en las reuniones, ahora ya no.

## **Entrega de los apoyos**

### *-Recepción del apoyo*

Les depositan en el banco, ahora tienen tarjetas nuevas: Tapatía, Bienestar y Banamex.

Les hacen llegar los apoyos a través de depósitos bancarios en su tarjeta y señalan que ahora tienen tarjetas nuevas. Apuntan que anteriormente tenía la tarjeta "Tapatía", "Bienestar" y ahora "Banamex".

Casi ninguno de los participantes ha tenido problema con la tarjeta y no es difícil para ellos ir al banco, a excepción de la beneficiaria que tiene dificultades para el traslado, su hija es quien le ayuda a retirar el dinero, en caso de que no ésta no pudiera, se vería en la necesidad de caminar una hora para sacar el dinero.

Señalaron que siempre los atienden en el banco y prefieren retirar el apoyo en ventanilla en lugar de utilizar el cajero automático. Una beneficiaria se acerca al banco para corroborar si ya ha llegado el apoyo.

"Una vez nos dijeron que no fuéramos al cajero, que fuéramos directamente a la ventanilla", "por la clonación".

Los participantes apuntaron que no están familiarizados con el cajero: "los problemas que tiene el cajero es que te desechan la tarjeta".

### *-Uso del apoyo*

La mayoría de los beneficiarios utiliza el apoyo en:

- Gastos de la casa
- Pago de servicios (agua, luz, gas, predial)
- Comida
- Medicamento

Aquí algunas expresiones de los beneficiarios al respecto:

“Lo estiramos, yo tengo tres meses sin trabajo”.

“Pero si antes no nos daba nada, ahora como quiera que sea, una feriecita que sea, es mucha ayuda”.

“En lo que viene...”.

Mencionaron que el apoyo no es suficiente y que lo complementan con trabajos ocasionales como planchar o reparaciones, ayuda de hijos, ayuda de amigos o pensión. Uno de los beneficiarios recibe pensión de \$6,500.00, razón por la que le negaron el apoyo del programa de atención a adultos mayores que otorga el gobierno Federal. Otra beneficiaria tiene pensión de \$1,000.00 mensuales. Algunos reportan no tener otros ingresos.

“Nunca es suficiente nada”.

Una participante apuntó que también se ayudan con comida que les comparten los vecinos.

#### *-Obligaciones como beneficiario*

Identificaron como obligación única presentarse a firmar la supervivencia cada 6 meses. Para cumplir esta corresponsabilidad no tienen problemas con el traslado. Sin embargo, conocen casos de beneficiarios incapacitados, pero siempre tienen quien les ayude, generalmente familiares o vecinos.

### **Actividades de integración social**

Tres beneficiarias señalaron que en la colonia San Jacinto imparten sesiones de ejercicio semanalmente, a las que solo asiste una que vive a tan solo unas cuadras. Las otras dos han asistido un par de veces ya que les queda más retirado y tienen que tomar taxi para llegar ahí. Ellas manifestaron haber observado los ejercicios y repetirlos en casa.

Los demás beneficiarios no estaban enterados de otras actividades promovidas por el programa.

## Valoración general del programa

### *-Opinión acerca del programa*

Todos se mostraron satisfechos con el programa y agradecidos porque les ayuda a cubrir las necesidades inmediatas.

Aquí algunas frases alusivas:

“Está muy bien”.

“Esta ayuda está muy buena, al menos nos saca de algo”.

“Antes no nos ayudaban, lo poco que ahora les dan ya es algo”.

Un beneficiario resalta la importancia de que el programa ha permanecido a pesar de los cambios de gobierno.

### *-Ventajas y desventajas del programa*

Ventajas:

- Ingreso económico.
- Ayuda para comprar medicamentos y pagar consultas médicas.
- Visitas domiciliarias para mostrar supervivencia.

Desventajas:

No identificaron desventajas; como tales sólo señalaron que una problemática inicial era la desorganización que existía en las reuniones para mostrar supervivencia, pero como mencionaron anteriormente, eso ya se ha mejorado.

### *-Recomendaciones de mejora al programa*

- Aumentar la cantidad del apoyo.
- Ubicar a la gente en los espacios de atención más cercanos para facilitar el traslado y evitar el gasto de camión o taxi.
- Fomentar las reuniones entre beneficiarios (como el grupo de enfoque) para conocerse y convivir.

## 12.9 ANEXO 9.FICHA DE OBSERVACIÓN DIRECTA DE LA JORNADA DE "ACTIVACIÓN FÍSICA".

### 1. Información general.

Actividad:	Jornada de activación física.
Lugar:	Municipio: Guadalajara. Dirección: Parque Juan Soriano, Avenida Plutarco Elías Calles, Colonia Santa Cecilia.
	Instalaciones/dependencia pública: Parque público
	Señale el tipo de instalaciones en que se realiza la actividad: Módulo de atención: ____ Oficina pública: ____ Espacio público: <u>  x  </u>
	Describe el espacio: Unidad deportiva y parque de recreación, las instalaciones se encuentran en condiciones buenas a regulares.
Fecha:	09 de febrero de 2017
Hora de inicio de la observación:	10:00
Hora de término de la observación:	11:10

### 2. Sobre la disposición del lugar.

¿En el lugar existe información/señalética suficiente sobre la actividad que se llevará a cabo?	Si	No	Observaciones
		X	No existe señalización pero los beneficiarios parecen saber a dónde dirigirse.

Describe las condiciones generales del lugar para atender a los beneficiarios.

Sillas de espera:

No, únicamente las bancas del parque.

Espacio "suficiente" para llevar a cabo la actividad:

Sí, se eligió un espacio con sombra para mayor comodidad de los adultos mayores.

Sonido -audio-:

Bocinas y micrófono.

Otros:

### Sobre los beneficiarios.

¿En su mayoría, los beneficiarios llegan solos al lugar?	Si	No	Observaciones
	X		Se acompañaban entre ellos/as
¿En su mayoría, los beneficiarios llegan en compañía de alguna persona?	Si	No	Observaciones
		X	
¿Hay funcionarios que orienten a los beneficiarios al momento de llegar al lugar?	Si	No	Observaciones
	X		
¿Hay beneficiarios que tengan algún tipo de necesidad especial para moverse (sillas de rueda, bastón, muletas, etc.)?	Si	No	Observaciones
	X		Algunos beneficiarios contaban con bastón, dos o tres iban en sillas de ruedas.
¿Hay algún tipo de protocolo/atención especial a beneficiarios que llegan con alguna incapacidad física que les impide moverse (sillas de rueda, muletas, etc.)?	Si	No	Observaciones
		X	Describir cuál:  Se observó que una señora en silla de ruedas no fue incorporada a la actividad.

### 3. Sobre la jornada de activación física.

¿Hay uno o más instructores/facilitadores de la actividad?	Si	No	Observaciones
	X		Tres facilitadores
¿Los beneficiarios reciben atención personalizada por parte de los instructores/facilitadores en caso de necesitarlo durante la actividad?	Si	No	Observaciones
		X	Las indicaciones son generales
¿Los beneficiarios registran su asistencia?	Si	No	Observaciones
	X		Hay una lista de asistencia
¿Se les proporciona algún tipo de bebida refrescante o alimento?	Si	No	Observaciones
	X		Únicamente agua natural de garrafón. Un funcionario nos mencionó que en otras ocasiones se les da agua embotellada y fruta.

Describe el proceso de la jornada de activación física

Los participantes fueron formados en filas de cara al instructor. Se les entregaron diversos materiales como aros y pelotas y se les fue instruyendo sobre lo que tenían que hacer. Entre las actividades se les invitaba a caminar alrededor del parque.

¿Cuántos funcionarios están a cargo de la actividad y qué funciones realizan?

Cuatro funcionarios y un animador. Dos apoyaban al animador, mientras que los otros dos registraban a los beneficiarios y resolvían sus dudas.

Número aproximado de beneficiarios atendidos.

Alrededor de 100

Describe si los beneficiarios presentan alguna dificultad durante la actividad.

Algunos beneficiarios no podían continuar con las actividades y optaban por sentarse o quedarse en grupos a convivir. Los participantes hacen las actividades a su paso y algunos se quedan atrás.

#### 4. Valoraciones generales

Valoraciones generales del evaluador-observador:

Fortalezas (internas a la actividad)

- El animador tiene una buena relación con los beneficiarios y logra animar a la mayoría a participar.
- Además de los beneficios físicos que aporta, la actividad funciona como un espacio de convivencia en la que los adultos mayores pueden convivir con personas afines a ellos.

Oportunidades (externas a la actividad)

- La disposición de los beneficiarios, a pesar de sus características poblacionales es muy positiva

Debilidades (internas a la actividad)

- No se cuenta con facilidades (sillas, sombrillas, refrigerios) para aumentar la comodidad de los beneficiarios.
- Tal vez sea necesario el apoyo de otro activador físico para hacer la actividad más personalizada y brindar un mejor servicio.

Amenazas (externas a la actividad).

- Posiblemente los participantes deban trasladarse largas distancias para participar en la actividad.

## 12.10 ANEXO 10.SÍNTESIS DE BUENAS PRÁCTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES.

<b>Buena Práctica</b>	Protección social para la vejez en España (Redondo et al. en CEPAL, 2015)
<b>Lugar</b>	España
<b>Objetivos</b>	Garantizar a las personas comprendidas en su campo de aplicación, así como los familiares a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias en las situaciones que se contemplan en la Ley General de la Seguridad Social.
<b>Descripción</b>	La protección social para la vejez en España se configura en tres niveles: el contributivo, el no contributivo (asistencial) y el complementario, el cual es voluntario y puede complementar pero no sustituir las prestaciones públicas.
<b>Resultados</b>	Según el informe "Un perfil de las personas mayores en España, 2013", actualmente la totalidad de las personas mayores (directamente o a través del cónyuge) recibe alguna prestación económica en el sistema público de pensiones.

<b>Buena Práctica</b>	Plan de Inclusión Previsional: "Ley de jubilación de amas de casa" (Ithurburu en CEPAL, 2014).
<b>Lugar</b>	Argentina
<b>Objetivos</b>	Compensar la situación de desventaja de muchas personas mayores que durante su vida habían quedado fuera del mercado de trabajo formal
<b>Descripción</b>	Esta legislación permitió a las personas mayores, particularmente las mujeres; que no tuvieron acceso al mercado de trabajo formal durante su vida, acceder al sistema contributivo de jubilaciones y a los servicios sociales y sanitarios del sistema de salud pública.
<b>Resultados</b>	El 94% de la población mayor de 60 años está jubilada. De América Latina, Argentina es el país con menor cantidad de personas mayores de 60 años sin ingresos. Las mujeres mayores de Argentina tienen mayor posibilidad de salir de casa y ejercer sus derechos de desarrollo, integración, y relación.

<b>Buena Práctica</b>	Escuelas de Mayores (Bárcena en CEPAL, 2014).
<b>Lugar</b>	Ciudad de México
<b>Objetivos</b>	Involucrar a las personas mayores en la definición y desarrollo de sus propios procesos de construcción de conocimientos.
<b>Descripción</b>	Espacios educativos ubicados en lugares cómodos para la población mayor, en los que las personas mayores construyen conocimientos a partir de sus necesidades y transforman la sociedad en la que viven.
<b>Resultados</b>	En el 2014 existían 125 escuelas de mayores, con un total de 2,734 de personas beneficiadas, cada año se crean alrededor de 30 escuelas nuevas. Las escuelas han logrado innovar el modelo educativo formal tradicional, poner en práctica el enfoque de envejecimiento con autonomía, fortalecer el aprendizaje en los grupos de personas

	mayores, fomentar la solidaridad intergeneracional, impulsar conciencia y responsabilidad comunitaria, consolidar grupos de personas mayores que aprenden por su propia voluntad y ejercen éste y otros derechos y fortalecer las redes sociales y familiares que facilitan la inclusión social de las personas mayores.
--	--

<b>Buena Práctica</b>	Pensión y seguridad social para adultos mayores (Rodríguez en CEPAL, 2014)
<b>Lugar</b>	Ciudad de México
<b>Objetivos</b>	Asegurar el acceso de las personas mayores a la alimentación y a la seguridad social básica.
<b>Descripción</b>	Desde el 2001, las personas mayores en la Ciudad de México tienen derecho a una pensión no contributiva, a servicios de salud y visitas médicas domiciliarias, tramitación de actas de nacimiento extemporáneas, testamentos a bajo costo, turismo social, mañanas de películas gratis y el apoyo de una agencia del Ministerio Público especializada en la atención de personas mayores víctimas del maltrato.
<b>Resultados</b>	En el 2014 el padrón de derechohabientes a esta política contaba con 480,000 miembros; de 2001 a 2014 casi un millón de personas se vieron beneficiadas por la política.

<b>Buena Práctica</b>	Programa de viviendas comunitarias en modalidad de albergue (Fallas Vargas en CEPAL, 2014).
<b>Lugar</b>	Costa Rica
<b>Objetivos</b>	Crear una alternativa de vivienda adecuada que ofrezca alojamiento a las personas mayores solas o en pareja, que formen una unidad de convivencia en situación de vulnerabilidad social, pobreza o pobreza extrema cuyos familiares obligados por la ley a prestar asistencia acrediten ingresos insuficientes; evitando su institucionalización.
<b>Descripción</b>	Conjunto habitacional comunitario, atendido de manera integral por las personas mayores beneficiarias y que cuenta con un responsable de referencia para los beneficiados. Las viviendas son residencias independientes con áreas de uso común, en la modalidad de albergues. Las viviendas deben ser construidas para beneficiar la autonomía de las personas beneficiadas, proporcionar seguridad y comodidad y facilitar las relaciones grupales y privadas, permitiendo que las personas mayores autogestionen su vida dentro de ellas y reciban apoyo socio comunitario.
<b>Resultados</b>	No se cuenta aún con resultados del programa, sin embargo se busca que cumpla con los siguientes requisitos de ONU-Hábitat: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad en la tenencia</li> <li>2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura</li> <li>3. Asequibilidad</li> <li>4. Viviendas habitables</li> <li>5. Accesibilidad</li> <li>6. Ubicación de las viviendas</li> <li>7. Adecuación cultural</li> </ol>

<b>Buena Práctica</b>	Programa contra el abuso y el maltrato de las personas mayores
<b>Lugar</b>	Chile

<b>Objetivos</b>	Contribuir a la promoción y ejercicio de los derechos de las personas mayores, a través de la prevención, detección y atención del maltrato que afecta a dicho grupo etario
<b>Descripción</b>	Atención judicial y jurídica gratuita a las personas mayores en situación de vulnerabilidad social y maltrato; asimismo se ofrece el acceso a los medios no adversariales de solución de conflictos.
<b>Resultados</b>	No existen evaluaciones de resultados, pero los esperados son: 1. 100% de las personas mayores asesoradas jurídicamente 2. Capacitación de los abogados y profesionales de las corporaciones en temáticas relacionadas con derechos humanos, maltrato, conceptos básicos de gerontología y operación del Programa contra el Abuso y Maltrato al Adulto Mayor.

<b>Buena Práctica</b>	Plataforma Integral de Servicios de Atención (Chaves Cervantes en CEPAL, 2014).
<b>Lugar</b>	Costa Rica
<b>Objetivos</b>	Garantizar el acceso de las personas mayores a la justicia
<b>Descripción</b>	La plataforma forma parte de una serie de acciones afirmativas tomadas para que a las personas mayores se les facilite acceder a la justicia, como expedientes judiciales de distinto color, la obligación del juez o la jueza de trasladarse al sitio donde se encuentra la persona mayor, atención prioritaria y trámite preferente para todos los expedientes judiciales y una línea especial de atención para obtener información.  La Plataforma Integral de Servicios consiste en un espacio descentralizado donde las personas mayores pueden acceder a todos los servicios que requieren sin necesidad de recorrer cada una de las dependencias gubernamentales. Dicha plataforma cuenta con una atención personalizada por un equipo interdisciplinario de asesoría jurídica, atención social y psicológica.
<b>Resultados</b>	Grado de satisfacción 97% : Del total de las personas atendidas a través de la plataforma, el 60% ha evaluado la atención como excelente y un 37% como muy buena.

<b>Buena Práctica</b>	Implantación de juntas o consejos a nivel nacional y descentralizados en las jurisdicciones sub-nacionales
<b>Lugar</b>	Reino Unido
<b>Objetivos</b>	Conciliar estándares de calidad de servicios de tiempo prolongado para adultos mayores y verificar su cumplimiento.
<b>Descripción</b>	Cuentan con la participación de usuarios, familiares, profesionales, empleados e inspectores. Se realiza una medición del desempeño utilizando evidencia de documentos que proveen cada uno de los actores involucrados.
<b>Resultados</b>	Un reporte integral útil con recomendaciones específicas, útil para la toma de decisiones.

<b>Buena Práctica</b>	Organización de servicios y prestaciones distinguiendo niveles de dependencia
<b>Lugar</b>	Recomendación de la CEPAL
<b>Objetivos</b>	Hacer más eficientes los servicios, en recursos humanos y materiales.

	Promover que los adultos mayores desarrollen capacidades para su autocuidado
<b>Descripción</b>	Distinción de los niveles de servicio en tres categorías: leve, moderada y severa; tanto en su estructura como en sus procesos y resultados.  Utilizar indicadores de estructura, proceso y resultados de manera diferenciada según los servicios a los que se dirigen.
<b>Resultados</b>	Ofrecer un mayor nivel de asistencia del que se necesita implica limitar la capacidad de las personas mayores en su autocuidado y hacer los servicios menos eficientes.  Utilizar indicadores diferenciados permite un análisis más acertado de los procesos y resultados del servicio.

<b>Buena Práctica</b>	Transparencia en la gestión y evaluación de calidad de los servicios
<b>Lugar</b>	Recomendación de la CEPAL
<b>Objetivos</b>	Ofrecer servicios basados en evidencia Favorecer el ejercicio de derechos de las personas mayores
<b>Descripción</b>	Registro detallado de todos los procesos, datos específicos de los componentes de cada servicio y evaluación de los resultados en términos de efectividad y calidad de vida.
<b>Resultados</b>	NA

<b>Buena Práctica</b>	Sustentabilidad de los servicios y los sistemas de información
<b>Lugar</b>	Recomendación de la CEPAL
<b>Objetivos</b>	Asegurar los servicios a largo plazo a través del uso eficiente de los recursos.
<b>Descripción</b>	Evaluar la calidad a través de la generación de registros continuos de información clave para evitar un incremento desmedido del costo de los servicios de evaluación. Incluir la historia personal de necesidades, prestaciones y evaluaciones de dependencia.  De la misma manera, hacer un registro continuo de los recursos humanos y costos.
<b>Resultados</b>	NA

<b>Buena Práctica</b>	Indicadores de resultados de calidad en instituciones de larga estadía
<b>Lugar</b>	Recomendación de la CEPAL
<b>Objetivos</b>	Orientar los servicios hacia la máxima autonomía de las personas mayores
<b>Descripción</b>	Utilización de indicadores orientados a que las personas mayores con dependencia recuperen o mantengan sus funciones en la mayor medida posible. Estos incluyen la tasa de residentes que tienen indicación diaria de restricciones físicas, con psico-fármacos, sondas vesicales o pañales; así como la tasa de residentes encamados.
<b>Resultados</b>	NA

<b>Buena Práctica</b>	Concentración de los servicios a domicilio en agencias prestadoras de servicios
<b>Lugar</b>	Recomendación de la CEPAL
<b>Objetivos</b>	Homologar los servicios a domicilio, además de facilitar su supervisión y evaluación.
<b>Descripción</b>	La evaluación de agencias es más sencilla que la de cientos de cuidadores individuales a quien se tiene que supervisar en los hogares. Por otro lado, las agencias centralizan la capacitación y formación de su personal y tienen una visión permanente del desempeño de sus empleados.
<b>Resultados</b>	NA

## 12.11 ANEXO 11. REVISIÓN DE LITERATURA EN MATERIA DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES – ADULTOS MAYORES

Definición del concepto. Atención a grupos vulnerables – adultos mayores (subsídios en efectivo y en especie)

La vulnerabilidad social consiste en el nivel de riesgo que tiene un individuo o familia de perder su forma de vida, sus bienes o sus propiedades ante una posible catástrofe; actualmente la vulnerabilidad es un rasgo característico del sistema de desarrollo vigente. En el cálculo del nivel de vulnerabilidad de un hogar, los factores más relevantes a considerar son su estructura y la capacidad de sus miembros para generar ingresos (DIF Nacional, 2014). Ante el evidente aumento de hogares en situación de vulnerabilidad, los Estados se han visto obligados a implementar políticas sociales para su reducción.

Uno de los grupos poblacionales más vulnerables es el de las personas mayores quienes, debido a diversas dificultades económicas y sociales, se encuentran en mayor riesgo de descender de nivel de subsistencia (Huechuan Navarro, 2004).

Tradicionalmente, la atención a personas mayores con dependencia era un asunto exclusivamente privado, siendo las familias –generalmente las mujeres– quienes asistían a los integrantes de la familia con dependencia. A partir de 1970 surgieron los centros geriátricos, en los que se ofrece atención integral a personas con dependencia (Hennessy, 1995).

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre envejecimiento del 2002 propuso un nuevo enfoque conceptual y metodológico para las políticas públicas que atienden a esta población, centrado en los derechos de las personas. Sumado a otros fenómenos como el aumento de la participación laboral de la mujer y la rápida urbanización; el Estado, el mercado y las organizaciones sociales comenzaron a participar en la atención a las personas mayores con dependencia.

El compromiso de los Estados con los derechos de este grupo se ha desarrollado paulatinamente mediante la institucionalización de los derechos de las personas mayor y la instrumentalización de políticas que atiendan a las necesidades específicas de dicho sector. Las Políticas de la vejez son definidas como "aquellas acciones organizadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual" (Huechuan Navarro, 2004).

Por otra parte, existen programas sectoriales que, aún cuando no se dirigen exclusivamente a las personas mayores sí contribuyen a la satisfacción de sus necesidades. Tal es el caso de

los programas de seguridad social como los programas de pensiones no contributivas y los programas habitacionales sobre vivienda y urbanismo. Ambos tipos tienen como objetivo reducir la vulnerabilidad de ciertos sectores sociales, entre los cuales se incluye a los adultos mayores (Huechuan Navarro, 2004).

## Tipología del concepto. Categorías

De acuerdo con los ámbitos de intervención de las políticas de vejez éstas se pueden agrupar en cuatro categorías:

<b>Categoría</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Medidas</b>
<b>Seguridad económica</b>	Garantizar un mínimo de ingresos adecuados	Fomento de la participación económica, protección de los derechos laborales en la vejez, eliminación de la discriminación por edad en el mercado del trabajo, atención preferente a personas mayores en estado de indigencia y pobreza, mejoramiento del sistema de seguridad social, etc.
<b>Salud</b>	Lograr un envejecimiento saludable y garantizar el acceso a la acción sanitaria	Promoción del autocuidado y estilos de vida saludables, acceso a atención en salud, formación de recursos humanos, normas para el funcionamiento de instituciones de larga estadía, acceso a medicamentos esenciales, etc.
<b>Entornos físicos favorables</b>	Favorecer la integración urbana y las viviendas adecuadas en la vejez	Acceso a espacios públicos, acceso a vivienda.
<b>Entornos sociales favorables</b>	Crear condiciones para un envejecimiento satisfactorio	Promoción de una imagen realista del envejecimiento, fortalecimiento de la solidaridad intergeneracional, acceso a la educación continua, participación y ejercicio de derechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Huechuan Navarro (2004).

Principales fuentes de datos en México. Institución responsable, periodicidad, dónde están disponibles.

En México, la medición de la pobreza y vulnerabilidad es realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se realiza con una periodicidad mínima de dos años y permite realizar un análisis tanto de carencias económicas como de carencias en derechos sociales. Los datos de la medición de pobreza se encuentran disponibles en el portal de CONEVAL.

Más aún, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) es ilustrativa en este tema, ya que provee datos sobre el número de hogares en los que hay un adulto mayor, su ingreso, el porcentaje del ingreso que representan los apoyos en los hogares, entre otros. La ENIGH la realiza en INEGI cada dos años, los resultados disponibles más recientes son del 2014 y se pueden consultar en el portal de INEGI.

A nivel federal, Prospera y 70 y más son programas que ofrecen apoyos a la población en situación de vulnerabilidad. En el caso del primero, el componente que atiende a este grupo se entrega los hogares con algún integrante de 70 años o más, sujeto a la asistencia de citas médicas semestrales. Por otra parte, el programa 70 y más consiste en una pensión no contributiva universal para los adultos mayores residentes en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes.

## **Principales hallazgos del fenómeno.**

Las políticas de vejez son de gran importancia para los Estados ante el comportamiento demográfico actual. El reconocimiento e institucionalizaciones de los derechos de las personas mayores es un gran avance, especialmente para los países en desarrollo. Sin embargo, gran parte de las políticas existentes en la región y el país no han contado con la participación de las personas mayores en su formulación. Las personas mayores son consideradas objeto de protección y no sujetos activo de las políticas (Huechuan Navarro, 2004).

En América Latina, las políticas de vejez han avanzado hacia un modelo de envejecimiento activo, con el fin de crear condiciones adecuadas para envejecer sin vulnerabilidad. Sin embargo, los mecanismos existentes para lograr este objetivo no existen o son insuficientes (Huechuan Navarro, 2004) y la mayoría de los esfuerzos se traslada a mecanismos paliativos de la vulnerabilidad. Los mecanismos de reparto, financiados por las contribuciones de los empleados, los empleadores y el gobierno son los más utilizados, pero no alcanzan a cubrir las necesidades de toda la población, dejando fuera a personas que nunca tuvieron acceso al mercado formal. Únicamente en Argentina existe un sistema de seguridad social universal que garantiza una pensión mínima a toda la población (Suárez & Pescetto, 2005).

Lo que es más, los esfuerzos para cubrir la falta de seguridad social por medio de programas sociales para adultos mayores son todavía insuficientes, un alto porcentaje de la población no recibe ingreso de pensiones o algún programa social (Rubio & Garfias, 2010). Según datos del INEGI, en México ocho de cada diez adultos mayores viven con algún tipo de vulnerabilidad; 72 por ciento presentan vulnerabilidad social, careciendo de al menos una de las carencias sociales: rezago educativo, falta de acceso a los servicios de salud, falta de acceso a la seguridad social, deficiencias en la calidad y los espacios de la vivienda y sus servicios básico y falta de acceso a la alimentación. Lo que es más, 43 por ciento de las personas mayores padecen de pobreza multidimensional, ya que no tienen ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades (González, 2013).

## 12.12 ANEXO 12. REVISIÓN DE INDICADORES DEL MIDE ASOCIADOS A LA ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES.

<b>Dimensión del desarrollo:</b>	Equidad de oportunidades
<b>Tema sectorial:</b>	Grupos prioritarios

Resumen del indicador	
Identificador:	E02-020
Nombre	Adultos mayores sin seguridad social
Tendencia deseable	Descendente (conviene a Jalisco que disminuya)
Unidad de medida	Porcentaje
Año base	2010
Actualización	Bienal
Dependencia que reporta	Secretaría de Desarrollo e Integración Social

Resumen del indicador	
Dimensión	Equidad de oportunidades
Programa	11.- Desarrollo e integración social
Tema	11.5.- Grupos prioritarios
Objetivo de desarrollo	Promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural.
Descripción	Proporción de la población de 65 años y más que no está afiliada a instituciones de salud públicas y/o privadas para recibir atención médica.
Valor actual	17.7

Aspectos metodológicos	
Metodología	Información obtenida a partir de los registros administrativos del programa, compilados en el Sistema de Información Estatal y Municipal DIF (SIEM-DIF)
Fórmula	$AMatCmAs = \sum_{(j=1)}^{125} PAT \text{ SIEM-SIF}$
Variabes	AMatCmAs=Adultos Mayores Atendidos en Comedores Asistenciales, PAT SIEM-SIF= Personas Atendidas

Resumen del indicador	
Dimensión	Equidad de oportunidades
Programa	11.- Desarrollo en integración social
Tema	11.5.- Grupos prioritarios
Objetivo de desarrollo	Promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural.

Aspectos metodológicos	
Metodología	De acuerdo al Instituto para la Atención de adultos mayores y a su referencia en la ONU, establece que la edad de 60 años es la mínima para considerar que una persona es adulta mayor, aunque en los países
Fórmula	$AMSS = (PAMSD/PT)100$
VARIABLES	AMSS=Adultos Mayores sin Seguridad Social PAMSD=Población Adultos Mayores Sin Derechos PT=Población Total

<b>Dimensión del desarrollo:</b>	Economía próspera e incluyente
<b>Tema sectorial:</b>	Empleo y capital humano

Resumen del indicador	
Dimensión	Economía próspera e incluyente
Programa	5.- Empleo
Tema	5.1.- Empleo y capital humano
Objetivo de desarrollo	Garantizar los derechos del trabajador apoyando la generación de empleos de calidad, el desarrollo del capital humano y el aumento de la productividad laboral.

Aspectos metodológicos	
Metodología	Se da apoyo a los buscadores de empleo con Discapacidad y Adultos Mayores, para reducir las dificultades que enfrentan para insertarse en el mercado laboral. Se da atención personalizada a través de acciones de vinculación, orientación laboral, capacitación, ocupación por cuenta propia y en algunos casos evaluación de habilidades y competencias.
Fórmula	Sumatoria de Personas con Discapacidad y Adultos Mayores, beneficiados con acciones de Fomento del Empleo
VARIABLES	

<b>Dimensión del desarrollo:</b>	Equidad de oportunidades
<b>Tema sectorial:</b>	11.5.- Grupos prioritarios

Resumen del indicador	
Identificador	E02-004
Nombre	Posición que ocupa Jalisco en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS)
Tendencia deseable	Ascendente (conviene a Jalisco que aumente)
Unidad de medida	Posición
Año base	2205
Actualización	Quinquenal
Dependencia que reporta	DIF Jalisco

Resumen del indicador	
Identificador	EP3-494
Nombre	Personas con Discapacidad y Adultos Mayores, beneficiados con acciones de Fomento del Empleo
Tendencia deseable	Ascendente (conviene a Jalisco que aumente)
Unidad de medida	Personas
Año base	2013
Actualización	Mensual
Dependencia que reporta	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Descripción	Este indicador permite focalizar geográficamente la población vulnerable y con su aplicación facilita el ejercicio equitativo de los recursos. Está integrado por los subíndices de las vulnerabilidades: familiar, de género, de poblaciones con discapacidad y tercera edad, educativa infantil y de salud infantil. Es construido cada quinquenio debido a la información censal que principalmente lo alimenta. Entre mayor sea el valor (lugar), menos vulnerable es la entidad. Tienen menor vulnerabilidad social las localidades y entidades federativas donde la mayoría de su población tiene mejores ingresos económicos, tiene afiliación a instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Sedena, etc.), tiene los servicios públicos básicos en su vivienda (agua potable, drenaje y energía eléctrica), tiene dormitorios suficientes que evitan el hacinamiento; también, donde son menos los hogares con jefatura femenina, hay menos mujeres embarazadas, en lactancia o madres adolescentes; donde es menor la población con discapacidad o de la tercera edad; donde la mayoría de sus niños asisten a la escuela y aprovechan mejor su oportunidad de estudiar; donde los niños gozan de salud.
Valor actual	23

Resumen del indicador	
Identificador	EP3-494
Nombre	Personas con Discapacidad y Adultos Mayores, beneficiados con acciones de Fomento del Empleo
Tendencia deseable	Ascendente (conviene a Jalisco que aumente)
Unidad de medida	Personas
Año base	2013
Actualización	Mensual
Dependencia que reporta	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Descripción	Este indicador mide el total de personas con Discapacidad y Adultos Mayores apoyados para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva mediante los Servicios de Vinculación Laboral, así como apoyos económicos y/o en especie.
Valor actual	8,535

Resumen del indicador	
Dimensión	Equidad de oportunidades
Programa	11.- Desarrollo en integración social
Tema	11.5.- Grupos prioritarios
Objetivo de desarrollo	Promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural.

Aspectos metodológicos	
Metodología	Desarrollo de la fórmula con la integración de información oficial correspondiente a: pobreza económica, población abierta y carencia de servicios básicos en la vivienda; hogares con jefatura femenina, mujeres embarazadas o lactantes y madres adolescentes; población con discapacidad y población de la tercera edad; niños que no asisten a la escuela, niños de primaria que desertan o reprueban, población que no terminó la primaria; mortalidad en niños (0 a 14 años) y niños desnutridos.
Fórmula	$IVS=0.20(VF)+0.07(VD)+0.13(VG)+0.30(VE)+0.30(VS)$
VARIABLES	IVS=Índice de Vulnerabilidad Social VF=Vulnerabilidad Familiar VD=Vulnerabilidad por Discapacidad y por ser Adulto Mayor VG=Vulnerabilidad por Condición de Género VE=Vulnerabilidad Infantil en Educación VS=Vulnerabilidad Infantil en Salud y Nutrición

## 12.13 ANEXO 13. FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA ENTIDAD EVALUADORA EXTERNA Y EL COSTO DE LA EVALUACIÓN

**Nombre de la entidad externa:** Linter Consultores de México, S.C.

**Nombre del evaluador externo principal:** Dr. Carlos Moreno Jaimes

**Nombres de los principales colaboradores:**

- Lic. Alejandra Hernández García
- Dra. Ivette Flores Laffont
- Dr. Alfonso Hernández Valdez

**Nombre de la Unidad de Evaluación responsable de dar seguimiento a la evaluación:** Dirección General de Monitoreo y Evaluación

**Nombre del titular de la Unidad de Evaluación responsable de dar seguimiento a la evaluación:** Dra. Mónica Ballescá Ramírez

**Nombre la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación y su titular:** Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto, Mtro. Estuardo Gómez Morán.

**Forma de contratación de la instancia evaluadora:** Invitación a cuando menos tres proveedores

**Costo total de la evaluación:** \$270,860.00 (El costo representa el 50% del total del contrato 508/2016 que fue por un total de \$541,720.00 IVA incluido y que incluyó también la Evaluación de Resultados del Programa Jalisco Incluyente)

**Fuente de financiamiento:** Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco





PLANEACIÓN  
ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS

