



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO**



**FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA
Y REGIONAL**

TESINA

**“EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PENSIÓN
ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES EN EL
ESTADO DE MÉXICO 2010”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO EN
LICENCIADO EN PLANEACIÓN URBANA**

**PRESENTA:
ULISES CHÁVEZ TRUEBA**

**DIRECTORA DE TESIS:
DOCTORA YADIRA CONTRERAS JUÁREZ**

FECHA: TOLUCA, MÉXICO, FEBRERO 2014

	Página
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1	17
CONTEXTO SOBRE PROGRAMAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
1.1 REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS SOBRE EVALUACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA DE ALIMENTACIÓN EN LOS ADULTOS MAYORES	17
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA ALIMENTARIA ENCAMINADAS AL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES (PAAM)	28
1.2.1-Políticas públicas de combate a la pobreza alimentaria para adultos mayores a nivel Nacional	29
1.2.2 Políticas públicas de combate a la pobreza alimentaria para adultos mayores en el estado de México	32
1.2.3 Aspectos organizacionales para el desarrollo del PAAM	38
1.2.4 Reglas de operación del PAAM	39
CAPÍTULO 2	42
EVALUACIÓN AL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS	
2.1 METODOLOGÍA	42
2.2 PROCESO ALEATORIO DE LAS UNIDADES DE ESTUDIO	46
2.3 SELECCIÓN DEL UNIVERSO Y/O MUESTRA	47
2.4 EVALUACIÓN	48
2.5 DISEÑO	49
2.5.1 Análisis de la contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la Instancia Normativa, así como a los objetivos estatales	49
2.5.2 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores	53
2.5.3 Población potencial y objetivo	55
2.5.4 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (RO) o normatividad aplicable con los objetivos del Programa	60
2.6 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	62
2.6.1 Mecanismos y herramientas de la planeación estratégica	62
2.6.2 De la orientación para resultados	64
2.7 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN	72

FAPUR

2.7.1 Análisis de Cobertura	73
2.7.2 Análisis de Focalización	75
2.8 OPERACIÓN	80
2.8.1 Análisis de las RO o normatividad aplicable	80
2.8.2 Solicitud de apoyos	85
2.8.3 Tipo de apoyos	89
2.8.4 Ejecución	90
2.8.5 Análisis de la evaluación al PAAM	92
CONCLUSIONES	101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
Marco jurídico consultado	113
ANEXOS	116
I Aspectos financieros del programa	116
II Metodología de la encuesta	119
III Cuestionario aplicado a beneficiarios	128
IV Cuadro 15 Presupuesto Asignado y Autorizado del Gasto de Inversión Sectorial 2010.	137
V Cuadro 16 Información de Cuenta Pública 2010	137
VI Cuadro 17 y 18 Componentes de la Canasta Alimentaria y Productos de Limpieza	137
VII Cuadro No. 19 Instancias relacionadas con la operación del Programa	138

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores (PAAM), ejercicio fiscal 2010 del Gobierno del Estado de México, y utiliza como herramienta para guiar el trabajo de investigación los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* documento emitido por el CONEVAL en 2007, éste es utilizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México para realizar evaluaciones a programas sociales.

El Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México es la dependencia responsable de operar el PAAM y ubica como población objetivo a los adultos mayores de 70 años que presentan pobreza alimentaria y que viven en el Estado de México, pero antes de continuar es pertinente aclarar lo que es un programa social y en qué consiste la presente investigación.

Los programas sociales surgen de las Políticas Sociales de los gobiernos y debe ser entendida como aquella acción estatal cuya normativa y direccionalidad está destinada a impactar a todos los segmentos de una sociedad; entendiéndose impacto a todos aquellos cambios positivos que puede sufrir la estructura de una sociedad. El significado semántico de social que posee este tipo de "política pública se refiere a que tiende a privilegiar o atender específicamente las demandas, aspiraciones y necesidades sociales no económicas. Estos servicios conciernen al área de la salud, seguridad social, vivienda, recreación, área laboral y alimentación, entre otros, (Musto, 1975: 29,31).

La Honorable Cámara de Diputados, desde 1999, a través del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación señala la obligatoriedad de evaluar interna y externamente los resultados e impactos de los programas sujetos a Reglas de Operación (RO), las cuales como su nombre lo dice son las reglas que deberán observar tanto autoridades como beneficiarios para poder ser incluidos

FAPUR

dentro del programa, lo anterior cuenta en su objetivo fortalecer la transparencia en el uso de los recursos públicos y sirve como mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad.

Las evaluaciones a los programas sociales permiten orientar adecuadamente las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control del gasto público; aquellos programas que no sean evaluados corren el riesgo de que los recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de cierto sector de la población, no logren las metas y objetivos por los cuales fueron creados.

Existen diferentes organismos que realizan evaluaciones a los programas sociales; a nivel internacional se encuentra la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); y para México tenemos al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), a la Auditoría Superior de la Federación (ASF); al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM); todos ellos utilizan un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico y la finalidad es emitir juicios sobre aspectos concretos del quehacer público, pudiendo ser sobre una política, un programa o un proyecto, y con base en las conclusiones de la evaluación realizada emitir recomendaciones para contribuir a su mejoramiento.

Las formas de evaluar los programas sociales conllevan el análisis particular de cada uno de ellos, ya que es necesario investigar la naturaleza de su creación y si éste proviene de un Plan de Desarrollo, mandato o de un programa emergente, el cual deberá contener entre otros el logro de sus metas y objetivos.

Algunos resultados de estas evaluaciones a programas sociales han llegado a la conclusión de que, tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo y las

FAPUR

Entidades Federativas, han creado programas que posiblemente pueden resolver problemas concretos en la población, pero debido a que no siempre cuentan con información clara, oportuna y transparente sobre sus avances y resultados, habría que analizar la posibilidad de que la creación de algunos de éstos programas tenga un uso político (CONEVAL comunicados de prensa No. 01). Además, en general se ha encontrado que, en los gobiernos locales se tiene menos información y variables para evaluar los programas sociales que en el Gobierno Federal.

Los Planes de Desarrollo llámese Federales o Estatales, son el instrumento que orienta el accionar de la entidad territorial, por lo tanto representa la carta de navegación del país o del estado para alcanzar los resultados de desarrollo propuestos en su programa de gobierno. En los planes se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, resultado de un proceso de concertación con la comunidad (UNAM guía mínima para la elaboración de Planes de Desarrollo institucional, 2008).

Dentro del contenido del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, se encuentran cuatro pilares, uno de ellos refiere la Seguridad Social, vertiente igualdad de oportunidades para adultos mayores; ubica como objetivo, mejorar la ingesta de alimentos de los adultos mayores que viven en condición de pobreza extrema o alimentaria en el Estado de México, a través de la entrega de una canasta alimentaria. Es aquí donde se encuentra referenciado el PAAM.

La evaluación resultado de la investigación realizada al PAAM refiere aspectos relacionados al Diseño del Programa; Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización; y Operación, lo anterior abarca desde la propia concepción del programa, la cual deberá estar alineada con el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 y demás normativa, además fue necesario identificar el tamaño de la población objetivo y específica, sus indicadores que orientan el rumbo del programa y con lo cual se puede identificar el resultado parcial o final obtenido, la

FAPUR

forma de establecer sus metas en el corto, mediano y largo plazo y la verificación de la entrega de apoyos, todo ello deberá estar alineado con las características citadas en sus RO.

IMPORTANCIA DE LA TEMÁTICA

Justificación

Durante mis estudios en la Facultad de Planeación Urbana y Regional, pude asimilar conocimientos para hacer frente a los diferentes ámbitos laborales que a través del tiempo he desempeñado, las diversas disciplinas científicas impartidas son herramientas que facilitan acceder en casi cualquier ámbito laboral.

Tales conocimientos me permitieron identificar con mayor facilidad el contenido de los Planes de Desarrollo, los Planes Sectoriales indispensables para la investigación del PAAM, así como las políticas públicas, planes ambientales, turísticos, el identificar la forma en que la sociedad se distribuye geográficamente y sus causas, las necesidades que presentan los diferentes grupos de edades, de las economías de escala y de las herramientas estadísticas para proyectar y predecir fenómenos sociales; todo ello formó en mi una disciplina que aún conservo.

Como ya se mencionó el campo de análisis de la carrera de Planeación Urbana es muy vasto y cuenta con el apoyo de otras disciplinas científicas que aportan valiosos elementos de análisis que deben ser considerados para el desarrollo de actividades tales como el estudio de las características de una población, su diagnóstico, el impacto social, urbano, territorial; así como sus proyecciones y tendencias hacia el futuro, en ésta también conviene incluirse la evaluación de programas en un sentido amplio, entendido como toda forma de valoración de la acción colectiva pública que pueda darse en un sistema político.

FAPUR

Como tal, la presente Tesina requiere de programar y delimitar las diferentes etapas a contemplarse, también determina la rama de la ciencia en la cual es enfocada la Evaluación al PAAM; y, por las características del estudio se determinó que la sociología es la que mejor se adecúa al presente estudio de Tesina, relacionada a la evaluación del PAAM; ya que habrá que analizar las características sociales por las cuales son seleccionados los beneficiarios de éste programa.

Será necesario entonces, realizar un diagnóstico que determine el total de población que se encuentra en condiciones de pobreza y la cantidad que es atendida; así como verificar su ubicación geográfica, la reglamentación que existe para su operación, la cantidad de recursos necesarios tanto para su operación, entrega de apoyos y el beneficio social generado por la implementación del programa.

Todo ello contribuyó para realizar la presente Tesina y como ya se mencionó se evaluó el “Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, que tiene como objetivo atender a los adultos mayores de 70 años que viven en pobreza alimentaria en el Estado de México.

La evaluación al Programa resulta de gran interés, ya que durante los últimos años el incremento poblacional de Adultos Mayores ha ido en aumento; estimaciones del Consejo Estatal de Población 2007 (COESPO) señalan que en el periodo 2005-2011, el Estado de México crecerá en más de un millón de habitantes, con una composición muy diferente a la del pasado. La población de 0 a 14 años descenderá en más de 729 mil personas, a un ritmo promedio de 121 mil por año y la población adulta mayor crecerá casi cuatro veces, al pasar de 714 mil a 3.3 millones de personas, entre el año 2000 y el año 2030, su participación relativa se incrementará de 5.4 a 17.6 en el mismo lapso.

FAPUR

En el entendido que la pobreza en los adultos mayores es un fenómeno colectivo producido por la actividad social y la evaluación al PAAM refiere un problema de alimentación, fue necesario darle un enfoque de tipo sociológico que permita identificar con mayor claridad las fortalezas y debilidades del programa, orientando la toma de decisiones para las autoridades que operan este tipo de programas y eficientar a su vez los recursos que son destinados a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores.

Más aún, llevar a cabo una evaluación de esta naturaleza da luces para la realización de trabajos de investigación similares, que dentro de su alcance esté realizar un estudio que involucre actividades de fiscalización, evaluación y auditoría a programas sociales que dependan principalmente de instituciones gubernamentales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El trabajo parte de dos temáticas principales, el aumento de la población de adultos mayores y el impacto que tienen los programas sociales que ofrecen disminuir la pobreza de la población más desprotegida. La evaluación del programa social PAAM, permitirá conocer la población de adultos mayores así como aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza, siendo necesario conocer las condiciones en las que viven para poder mejorarlas, atendiendo también al hecho de que después de haber contribuido con su trabajo para el enriquecimiento del Estado, es prudente atender a aquellos que lo necesiten.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tiene como objetivo principal promover mejores políticas para una vida mejor y señala en un documento que los gobiernos de países maduros son aquellos que identifican los problemas sociales y atienden las carencias de su sociedad, suministrando para el caso de los adultos mayores alimento indispensable para subsanar las deficiencias de carácter alimentario que presentan después de realizar un estudio y con ello disminuir la brecha de pobreza existente mejorando las condiciones de vida de los más necesitados (OCDE, Mejores políticas para un desarrollo incluyente, septiembre 2012).

La evaluación del programa presenta algunas connotaciones importantes como son que la evaluación se realizará al PAAM ejercicio 2010, dirigido a los adultos mayores de 70 años y la forma en cómo las autoridades responsables de éste operan el programa.

Existe un orden de prelación, el cual ubica a los adultos mayores beneficiarios del PAAM, población que cuenta con más de 70 años de edad distribuidas en el Estado de México en zonas de alta y muy alta marginación, lo anterior de acuerdo a los criterios que manejan las propias RO del programa, esperando que la

FAPUR

investigación dé como resultado que el grueso de la población atendida se encuentre en zonas marginadas o rurales.

Proyecciones del CONEVAL 2005 refieren que los adultos mayores van en aumento, debiéndose entre otros factores al incremento de beneficios sociales, culturales, de salud y asistencia social (CONEVAL Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. 2012).

La operación de programa es realizada por entidades gubernamentales, en el caso del PAAM, es operado por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS) responsable de solicitar los recursos necesarios a la Secretaría de Finanzas, para la contratación de personal y equipo, la operación del programa y dispersión de los recursos, emitir las RO, realizar las convocatorias, llevar a cabo un padrón de beneficiarios y entregar los apoyos que en este caso en el Estado de México son despensas y artículos de aseo.

Cuando se inició el presente estudio, (julio 2011) la información referente a los programas sociales se podía verificar en la página “web” de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, resulta que hace poco se implementó el solicitarlo personalmente por escrito o mediante su página web <http://.infoem.org.mx/>; cuando antes se tenía información sobre el total de beneficiarios inscritos al padrón, así como los apoyos entregados de acuerdo al Informe de la “Aplicación de los Recursos y Evolución de los Programas Sociales”.

Es importante tener en claro que lanzar programas por el hecho de existir una posible necesidad social no basta, es necesario, por una parte realizar un diagnóstico para llevarlo a cabo, teniendo en cuenta la población potencial y objetivo, su ubicación geográfica y el tipo de apoyo que se pretende dar; y por la otra, evaluar el programa permite redireccionar los esfuerzos para alcanzar las metas con un mayor porcentaje de asertividad; es aquí donde el trabajo adquiere mayor relevancia ya que evaluar el programa permitirá orientar el rumbo o tener

FAPUR

claras las necesidades que padecen los adultos mayores y si el apoyo recibido mejora su calidad de vida o aumenta la ingesta de alimentos como lo mencionan las RO.

El resultado de la evaluación permitirá conocer si acciones emprendidas por las autoridades han sido suficientes para mitigar o aminorar la pobreza alimentaria que presentan los adultos mayores de 70 años del Estado de México.

OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Objetivo General

- Evaluar la operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, ejercicio fiscal 2010 del Gobierno del Estado de México para identificar en que etapas de la operación se requiere mejorar.

Objetivos Específicos

- Identificar bajo qué criterios legales se encuentra sustentada la existencia del PAAM, así como la alineación que existe con las políticas públicas emitidas por el gobierno federal y estatal.
- Analizar algunos estudios referentes a la evaluación de programas sociales que atienden a los adultos mayores y entender el programa.
- Identificar y describir de qué manera el PAAM cumple con las etapas de la evaluación emitidas por la ASF.
- Realizar la evaluación al PAAM mediante los lineamientos generales para la evaluación de los programas utilizados por la ASF.
- Identificar las etapas cumplidas de acuerdo a los alcances fijados por el programa para determinar sus posibles mejoras.
- Realizar un análisis comparativo entre los objetivos y su operación del PAAM y los alcances obtenidos.

Proceso Metodológico

Cuadro 1 Proceso Metodológico

OBJETIVO GENERAL	METODOLOGÍA	INVESTIGACIÓN REALIZADA
<p>Analizar la operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, ejercicio fiscal 2010 del Gobierno del Estado de México.</p>	<p>La investigación partió de la identificación de un problema, para después generar un objetivo general; e identificar las diferentes etapas de operación con las que cuenta el programa PAAM.</p>	<p>Se hizo una investigación documental en diferentes documentos, y principalmente en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal para identificar las etapas con las que cumple el programa PAAM.</p>
<p>Identificar bajo qué criterios legales se encuentra sustentada la existencia del PAAM, así como la alineación que existe con las políticas públicas emitidas por el gobierno federal y estatal.</p>	<p>Se verificaron las Leyes, Reglamentos, PND 2007 – 2012, PDEM 2005- 2011, RO, documentos oficiales y Actas que norman la actuación del PAAM, para determinar la correspondencia entre las mismas.</p>	<p>Se realizó una investigación documental de las Leyes, PND 2007 – 2012, PDEM 2005- 2011, RO y Actas Reglamentos, RO y Actas que norman la actuación, cobertura y recursos con los que cuenta el PAAM.</p>
<p>Analizar algunos estudios referentes a la evaluación de programas sociales para atender a los adultos mayores.</p>	<p>Se llevó a cabo una revisión de algunos estudios que hacen referencia a la forma de operar de los programas sociales y la metodología utilizada para realizar una evaluación a los programas sociales,</p>	<p>Se llevó a cabo una investigación documental que permitiera tener elementos suficientes para determinar que la evaluación hecha al PAAM ayuda a mejorar las condiciones de los adultos mayores, así como verificar que tipo de metodología utilizaron y a qué resultados llegaron.</p>
<p>Describir cómo el PAAM cumple con las etapas de la evaluación.</p>	<p>Al contar con un documento emitido por la ASF en el que se determinan las etapas a evaluar a saber, diseño, planeación estratégica, cobertura, focalización y operación; resultó de mayor facilidad ya que estos lineamientos se ubican los aspectos a cumplir por el PAAM.</p>	<p>Se realizó una investigación documental en la cual se comparó la información contenida en los expedientes de los beneficiarios contra las RO y los Lineamientos que deberá cumplir el PAAM.</p>
<p>Realizar la evaluación al PAAM mediante los lineamientos generales para la evaluación de los programas utilizados por la ASF.</p>	<p>Para realizar la evaluación se tomaron en cuenta los Lineamientos utilizados por la ASF haciendo una evaluación con mayor profundidad en cada una de las etapas como son los estudios previos que sustentan la implementación del programa, su matriz de marco lógico, la percepción que tienen los beneficiarios del programa; entre otros que conlleva la evaluación del PAAM.</p>	<p>Para éste objetivo se realizó una investigación documental, ya que se verificaron que los documentos correspondieran con lo solicitado en los Lineamientos utilizados por la ASF, pero además se realizó una investigación de campo, ya que se les preguntó a los beneficiarios la percepción que tienen del programa, entre algunas otras preguntas realizadas se les cuestionó si les fueron entregadas las despensas, si consideran que el programa les ha ayudado y si los productos son de calidad y les nutren.</p>

FAPUR

OBJETIVO GENERAL	METODOLOGÍA	INVESTIGACIÓN REALIZADA
Identificar las etapas cumplidas de acuerdo a los alcances fijados por el programa.	Al momento de realizar la evaluación y análisis de cada una de sus etapas y contenido, se fueron encontrando omisiones que si bien no afectan la operación del programa si contravienen los lineamientos utilizados por la ASF, poniendo en riesgo el objetivo general del programa que es "mejorar la ingesta de alimentos a personas adultas mayores que viven en condición de pobreza extrema o alimentaria en el Estado de México, a través de la entrega de una canasta alimentaria".	Se realizó un análisis documental identificando las etapas cumplidas conforme a los alcances y objetivos fijados por el programa.
Realizar un análisis comparativo entre los objetivos y operación del PAAM y los alcances obtenidos	Este se llevó a cabo para determinar de alguna manera el porcentaje alcanzado respecto a los puntos requeridos en la evaluación, es decir que por una parte se verificó la completitud de sus puntos y por la otra la calidad y oportunidad de la información presentada; lo anterior se encuentra reflejado en las conclusiones de la presente Tesina.	Se realizó un análisis documental en el cual se identificó por cada una de las etapas contenidas en los Lineamientos utilizados por la ASF contra los documentos y actividades realizadas por el programa, lo cual nos arrojó un porcentaje que se midió cuantitativamente y cualitativamente,

*Fuente: Elaboración propia.

El proceso metodológico anterior, refiere a las actividades y el proceso de investigación utilizado para dar respuesta a los objetivos de la presente Tesina, haciendo referencia primeramente al análisis e investigación de las diferentes leyes y reglamentos que regulan el proceso u operación de los programas sociales en el Estado de México, aunado a ello se realizó un modesto marco conceptual que si bien no es muy extenso si permite generar un panorama claro de lo que sucede con los programas sociales en algunos países latinoamericanos, así como en México, principalmente sobre el tema de la evaluación y la pobreza alimentaria en los adultos mayores.

La evaluación al PAAM toma como base principal los lineamientos utilizados por la ASF ya que son ellos los primeros, al menos en México en implementar las evaluaciones a los programas sociales, cabe mencionar que estos lineamientos fueron aprobados por la INTOSAI organismo mundial en fiscalización y son quienes proponen metodologías para el mejor desempeño de los gobiernos.

FAPUR

La investigación apunta a realizar entrevistas a los beneficiarios con el propósito de constatar que los apoyos fueron entregados en tiempo y forma, esto es que se hayan entregado las despensas alimentarias y que contenga lo contratado por la institución ejecutora; para el caso es el CEMyBS.

La estructura del trabajo se encuentra dividida en dos capítulos, conclusiones, bibliografía y anexos. El primer capítulo aborda algunos estudios que refieren evaluaciones realizadas a programas sociales encaminados a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores que presentan algún grado de pobreza; así mismo, se refieren las acciones que realiza el gobierno mexicano tanto en el ámbito Federal como estatal en materia de combate a la pobreza, así como los aspectos organizacionales para el desarrollo del programa y sus Reglas de Operación (RO) siendo ésta última la normatividad que deberá ser contemplada tanto por autoridades como por los propios beneficiarios que deseen ingresar al programa.

El segundo capítulo contempla la metodología utilizada para evaluar el programa, para ello se utilizó como referencia la que aplica la ASF; el apartado refiere aspectos como el diseño, la planeación estratégica, la cobertura y focalización y operación del programa; además aquí se encuentra el análisis realizado al programa y resultado de los cuestionarios aplicados a los beneficiarios.

Aunado a ello, se hacen algunas recomendaciones que pueden ser útiles para que las autoridades conjunten esfuerzos y optimicen los recursos para impactar a la población más desprotegida que cuenta con más de 70 años de edad y que se pretende beneficiar mediante la entrega de una canasta alimentaria.

Las conclusiones advierten los resultados obtenidos en cada una de las etapas que fueron analizadas durante la evaluación, puntualizando en aquellas que requieren modificación así como en las que se deben mejorar.

FAPUR

Para complementar el estudio, se identificaron las actividades que mediante los lineamientos emitidos por la ASF deben ser cumplidos, identificando las actividades realizadas, no alcanzadas y el porcentaje, con lo anterior se podrá identificar que etapas son las que requieren mayor atención por parte de las autoridades que operan el programa así como identificar si el programa funciona o únicamente es usado para objetivos políticos.

Por último, en los anexos se encuentra todo el sustento gráfico y documental de lo encontrado durante la evaluación realizada al PAAM de 70 años.

CAPÍTULO 1

CONTEXTO SOBRE PROGRAMAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Aquí se presenta de forma general algunos estudios relacionados con los adultos mayores y su problema de alimentación en los países de Latinoamérica y México; que dan respuestas, opiniones y argumentos sobre el problema de alimentación que padecen los adultos mayores y cómo los Gobiernos han abordado y evaluado los programas de desarrollo social.

Es pertinente aclarar que la Universidad Autónoma del Estado de México cuenta con criterios específicos para la elaboración de una Tesina, y para el caso, no se requiere de desarrollar un Marco Teórico o un Marco Referencial; sin embargo se consideró prudente exponer brevemente algunos estudios relacionados con el tema.

1.1 REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS SOBRE EVALUACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA DE ALIMENTACIÓN EN LOS ADULTOS MAYORES

Si bien, no fue posible identificar un estudio en el que converja el tema de evaluación a los programas sociales que dan atención alimenticia a los adultos mayores, si existen documentos que vierten sus resultados y opiniones, que ayudan a justificar con mayor fuerza el trabajo realizado.

El primero de ellos fue un trabajo desarrollado en Cuba por el Centro Provincial de Ciencias Médicas de Camagüey (2009), dirigido por Claudio Abreu Viamontes, en donde para ellos la vejez es interpretada como el período de la vida en que el menoscabo de las funciones mentales y físicas se acentúa cada vez más en comparación con anteriores épocas de la existencia; se presenta una pérdida de la vitalidad que implica un aumento progresivo de la vulnerabilidad ante cualquier agresión externa o situación de estrés que conduce en último término a la muerte.

FAPUR

El autor anterior menciona que en el futuro las personas vivirán más años. Las proyecciones actuales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) indican que para el 2025 América Latina y el Caribe habrán experimentado un envejecimiento sustancial de su estructura por edades, es decir, su población de 60 años y más habrá superado el promedio de 8 a 14%.

En otra de sus definiciones, refieren a la desnutrición como una consecuencia de la ingestión insuficiente de nutrientes, mala absorción, alteraciones del metabolismo, pérdida de nutrientes por diarreas o por un incremento de las necesidades (como sucede en el cáncer y en las infecciones), (Abreu Viamontes, Claudio, 2009).

Para medir el estado nutricional de los ancianos dispusieron de indicadores como el de pérdida de peso significativa, índice de masa corporal (IMC), diámetro abdominal, Índice cintura/cadera y algunos parámetros de laboratorio, signos clínicos fáciles de identificar como queilosis y/o estomatitis angular por déficit de vitaminas del complejo B. Con el fin de modificar el nivel de conocimientos sobre el estado nutricional de los adultos mayores de la casa de abuelos Amalia Simoni es que se decidió la realización de este trabajo.

Si bien, recién iniciamos la revisión bibliográfica, éste documento hace referencia de la necesidad de tener indicadores que midan el estado nutricional de los adultos mayores y que determine el seguimiento y monitoreo de la ingesta de alimentos observando sus avances o retrocesos.

Otro documento desarrollado también en Cuba por el Centro Provincial de Ciencias Médicas de Camagüey y dirigido por Claudio Abreu Viamontes (2008), Aborda el estado nutricional en adultos mayores y advierte que el número de personas en edad avanzada para el año en que se hizo el estudio es poco más de 605,000,000 personas mayores de 60 años.

FAPUR

En 1998 Cuba contaba con una población mayor de 60 años que representaba aproximadamente el 13% de la población total y la Habana resultó ser una de las provincias con mayor número de adultos mayores para el 2003 con un total de 17.1% de su población, (Abreu Viamontes, Claudio, 2009).

En 2008 Cuba ya implementaba acciones encaminadas a incrementar los servicios de alimentación social a las personas de la tercera edad y sobre todo a los que no tienen la posibilidad de mejorar su estado nutricional y la calidad de vida. Abreu y su equipo, en ese mismo año obtuvieron cifras interesantes sobre el estado nutricional de los ancianos, tales como:

- Pérdida de peso significativa en período: descenso de 5% o más en un mes; 7,5% o más en tres meses o 10% o más en seis meses, cualquier pérdida de 5Kg es importante.
- Índice de masa corporal (IMC): se plantea que en un IMC de 18,5 Kg/metros cuadrados o menos define deficiencia energética crónica; de 25 a 29, 9 Kg/metros cuadrados, indica sobrepeso y mayor o igual a 30 obesidad.
- Signos clínicos fáciles de identificar como queilosis y/o estomatitis angular–vitaminas del complejo B- estos signos son:
 - a) Glositis: vitaminas del complejo B.
 - b) Sequedad de los labios y baja eliminación de orina (deshidratación).
 - c) Falta de grasa subcutánea
 - d) Falta de masa muscular.
 - e) Retención de líquido (edema).

*Fuente: Abreu Viamontes, Claudio, 2009

Ambos trabajos desarrollados en Cuba fortalecen la implementación de programas alimenticios dirigidos a adultos mayores de 60 años que padecen algún grado de desnutrición, sustentándose en indicadores que son visiblemente detectables como la resequedad en los labios, poca grasa subcutánea y con un estudio que da

FAPUR

mayor veracidad, como el del índice de masa corporal, el cual determina el grado de desnutrición que padece el adulto mayor.

En México estudios como el de Margarita Márquez Serrano del Instituto Nacional de Salud Pública (2007) aborda el problema de la “Desprotección Social en adultos mayores viviendo en la pobreza urbana” a nivel nacional. En él, resalta que al inicio de 2005 se tenían registrados 2 millones de adultos mayores de 60 años y de acuerdo con proyecciones que presenta en su trabajo, para el año 2050 uno de cada cuatro mexicanos será un anciano.

La autora realizó 24 cuestionarios semiestructuradas a miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a actividades de atención y asistencia a este sector de la población. La mayoría de los adultos aún trabajan sobre todo de manera informal en actividades de baja remuneración, las mujeres aseaban otras viviendas, lavaban ropa ajena, eran costureras o elaboraban alimentos para venderlos. Los varones trabajaban en limpieza de viviendas, recolección de basura para venderla y empleos temporales como peones de albañil o conserjes.

Más de la mitad de ellos tenía derecho a algún servicio de salud (IMSS o ISSTE) pero en casi todos los casos el derecho se adquirió a través del trabajo actual de los hijos, sólo tres individuos contaban con Seguro Popular.

Por otro lado, la misma autora refiere en su trabajo que existe poco apoyo institucional, ya sea por parte del gobierno o por parte de instituciones de carácter privado o religioso. En general, son las mujeres quienes más acceden a solicitar estos apoyos. Entre el apoyo institucional/gubernamental, sólo distinguieron con claridad dos instancias: el INSEN y el DIF, y en cuanto a programas institucionales mencionaron tener el de “Oportunidades”; y reconocieron la existencia de un apoyo específico para adultos mayores denominado “Pensión Guerrero” en el estado del mismo nombre, en donde a los mayores de 65 años les entregan

FAPUR

\$800.00 cada dos meses, (Márquez Serrano, Margarita del Instituto Nacional de Salud Pública, 2007).

La autora concluyó que los adultos mayores dependen de personas más jóvenes regularmente sus hijos, y la categorización del problema se traduce en características sociodemográficas, como de ingreso o físicas como el estado de salud.

Por lo que surge en primer lugar la necesidad de considerar que la forma de envejecer y de la calidad de vida en esta etapa es una responsabilidad social y no solo individual. En segundo es necesario considerar que toda acción encaminada a satisfacer sus principales necesidades, aunque estas se ubiquen en el área de salud, deben reunir a varios sectores e incorporar a las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y las familias.

En México las instituciones involucradas en la atención de las necesidades antes mencionadas son: el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional para la Atención a las Personas Adultas Mayores (INAPAM), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Secretaría de Salud.

En resumen este estudio resalta la participación del gobierno a través de sus instituciones y la incapacidad del mismo por atender la problemática social al referir que también instituciones privadas es decir la sociedad civil organizada se suma a colaborar para atender a los adultos mayores, sin embargo en éste documento no se advierten indicadores de salud o alimentarios que determinen el buen o mal estado de la población de estudio.

Otro estudio mexicano es el de Teresa Shamah-Levy (2008) denominado "Estado de salud y nutrición de los adultos mayores en México: resultado de una muestra

FAPUR

probabilística nacional”. El análisis realizado fue de una muestra de 5,480 adultos de más de 60 años, el 40% carece de seguridad social y 2% padece desnutrición, más del 60% sufre sobrepeso, el 25% presenta hipertensión y 20% diabetes.

Siguiendo con la autora, en México, la distribución de edad de la población tenía en 1970 forma piramidal y 50% de la población era menor de 15 años. En 2000 se observa una pirámide abultada en el centro que refleja un aumento de las personas en edades medias y una disminución de la proporción de los menores de cinco años.

Algo preocupante es que en México se cuenta con poca información de las características del entorno del adulto mayor y su perfil de salud y nutrición. La información disponible procede de la Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas (ENEC-1993), realizada en zonas urbanas, y la Encuesta Nacional de Salud 2000 (ENSA-2000), ambas concluyeron que los problemas más comunes en las personas mayores de 60 años eran la hipertensión arterial, obesidad, diabetes melitus tipo 2 (DM2), hipercolesterolemia y algunas enfermedades renales.

Además, Teresa Shamah-Levy (2008) señala la necesidad de contar con datos actualizados debido a la escasa información sobre el perfil de salud y nutrición en la escala nacional en este grupo de población y transición demográfica acelerada.

Las variables utilizadas fueron:

1. Nivel socioeconómico.
2. Características sociodemográficas.
3. Derecho habiencia.
4. Consumo de tabaco y alcohol.
5. Índice de masa corporal.
6. Circunferencia de cintura.
7. Anemia.

FAPUR

8. Concentración de colesterol.
9. Presión arterial.
10. Diagnóstico previo de enfermedades por un médico.

En resumen el estudio presentado por Teresa Shamah-Levy (2008), refiere que la mayoría de los adultos mayores presentan sobre peso y no desnutrición, un 74% vive en zonas urbanas y el resto en zonas rurales, el 46% presenta un nivel socioeconómico bajo, por lo que se estaría apoyando a personas que tal vez no requieran del apoyo; por lo que de continuar con el programa será necesario dirigirlo al sector de la población que se encuentra con mayor grado de desnutrición.

Existen también trabajos de auditoría realizados a los programas sociales que muestran las características de su funcionamiento.

En el caso del Distrito Federal se localizó una auditoría al “Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal” realizada durante 2010 por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Mediante una ficha técnica que ellos denominan “Indicador de Género” se resume el objetivo, periodo, la fórmula o indicador del programa, la frecuencia, la meta alcanzada y meta programada de adultos mayores atendidos y por atender; además este programa otorga al beneficiario una tarjeta mediante la cual se les deposita un ingreso mínimo mensual, (Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.2010).

Para el año 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal la meta de 454,971 personas adultas mayores para incorporarlos al programa. Esta cantidad se fijó en función de la lista de espera que existía a diciembre de 2009 y del recurso autorizado.

FAPUR

El padrón del Programa de Pensión Alimentaria en enero de 2010 era de 436,000 derechohabientes y tuvo en diciembre de ese mismo año 464,998 derechohabientes. El Padrón tuvo un incremento de 28,998 personas, (Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.2010).

La auditoría incluye los siguientes aspectos:

1. Eficacia.
2. Eficiencia.
3. Aspectos cualitativos.
4. Atención a derechohabientes.
5. Uso de la tarjeta de pensión alimenticia.

De acuerdo al estudio referido de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2010). Las conclusiones de la auditoría realizada fueron:

1. PERTINENCIA SOCIAL. Por las características propias y la trascendencia, este programa responde a los objetivos establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Gobierno Federal.
2. PERTINENCIA DE GÉNERO. El programa ha logrado una cobertura que rebasa la meta de cien por ciento correspondiente al indicador de género, al otorgar como un derecho ciudadano una pensión alimentaria a mujeres adultas mayores que son excluidas de las pensiones contributivas.
3. EFICACIA. Durante 2010 se atendió a un total de 500,032 derechohabientes y se alcanzó en el mismo año un padrón activo de 464, 998 adultos mayores es decir que se atendió el 92.99% de los adultos mayores, con los recursos asignados.
4. EFICIENCIA. Del presupuesto destinado al Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Gobierno del Distrito Federal, el gasto de operación representa sólo un 5 por ciento, aun cuando el porcentaje convencionalmente del

FAPUR

12 por ciento. Lo que se traduce en un mayor recurso a la Pensión Alimentaria, al destinarle el 95 por ciento; sin embargo esta situación podría convertirse en una debilidad si llegará a afectar la operación por la carencia de recursos humanos y materiales.

5. ASPECTOS CUALITATIVOS. En relación a los resultados que arroja la Encuesta de Percepción de los Derechohabientes de la Pensión Alimentaria del Distrito Federal, se destaca que las acciones de comunicación y difusión han permitido que un mayor número de adultas y adultos mayores conozcan sus derechos y las instituciones encargadas de su cumplimiento.

Por otra parte, dentro del estudio la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reconoce:

- Que para lograr la óptima Atención Ciudadana en los módulos, se requiere contar con recursos materiales suficientes, propiedad del Instituto de Atención a los Adultos Mayores, ya que actualmente tanto el mobiliario como los espacios que se ocupan son facilitados por la Secretaría de Salud. Tampoco se cuenta con el equipo de cómputo adecuado, lo que ha impedido la sistematización de los procedimientos de operación.

La carencia de Internet en los 81 módulos que actualmente operan, así como teléfonos, alarga los tiempos de respuesta de los distintos asuntos que ahí se tratan.

- Es necesario avanzar en los procesos de aplicación de indicadores para el control y seguimiento de los mecanismos de operación del programa.

Este estudio realizado en el Distrito Federal de la Ciudad de México, es probablemente el más completo y el que más se apega a la presente evaluación, ya que también, el gobierno es el otorgante del beneficio; presenta una evaluación que determina el uso de los recursos; a quien está dirigido y las características que tendrá la población beneficiada; y en éste último punto se incluyen además aspectos que determinan el estado nutricional de los adultos mayores, situación

FAPUR

que debe ser contemplada como mínimo en los programas sociales de esta naturaleza.

La Venezolana Matos Bazó, Ruth en 2005 realizó un análisis comparativo en su país entre diferentes enfoques teórico-prácticos de evaluación de programas sociales, con la finalidad de identificar los criterios de evaluación de cada autor y sus principales características.

Ella refiere que el proceso de evaluación se entiende como una etapa dentro de la planificación de los programas sociales, y la segunda como un proceso continuo y permanente inherente al desarrollo de los programas. Finalmente se establecen las principales coincidencias y diferencias entre los enfoques seleccionados. Se concluye que el enfoque alternativo incluye la participación de los actores de forma permanente.

En su estudio Matos Bazó, Ruth (2005) refiere que existen diferentes opiniones entre autores, para Sabino, Carlos; mencionan que la política social es aquella que diseña el Estado para acometer de un modo organizado las iniciativas destinadas a incrementar el bienestar de la población y resolver algunos de los problemas sociales que afectan a los habitantes de cada país. Para otros como González, Lissette son aquellas que van dirigidas a satisfacer necesidades específicas de la población en lo que se refiere a salud, vivienda, educación, seguridad social.

Para Matos Bazó Ruth (2005), el término de evaluación se refiere a una especialidad dentro del análisis de las políticas o programas públicos. En ese sentido, se pudiera decir que en el proceso de evaluación de programas, se pueden utilizar los métodos de investigación de las ciencias sociales con la finalidad de determinar los efectos reales de una política una vez que ésta ha sido aplicada. En consecuencia, la elección de los métodos de investigación, en un momento dado, debe regirse por criterios científicos adecuados al objeto de estudio y/o de la orientación del tipo de evaluación del programa social

FAPUR

seleccionado. Destaca que existen enfoques teórico-metodológicos para la evaluación de proyectos, tales como la evaluación privada, la evaluación social, el Análisis Costo/Eficiencia (ACE) y la evaluación experimental, (Matos Bazó, Ruth, 2005: 363).

También señala Matos Bazo Ruth (2005) que las evaluaciones tratan de procesos y de resultados de lo que se ha hecho, se está realizando o se va a realizar, valorándolo y apreciándolo (cuantitativamente y/o cualitativamente). Ésta dependerá de cada caso concreto en relación con el momento de evaluación es decir, si los programas se están ejecutando o si ya se han ejecutado, según las necesidades e interés del desarrollo de la investigación.

Dentro de las consideraciones finales de Ruth señala que Aguilar y Ander-Egg, destacan la importancia de la clasificación de los tipos de evaluación: la evaluación del diseño y conceptualización del programa, Evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa (evaluación de proceso) y Evaluación de eficacia y eficiencia del programa (evaluación de resultados o efectos).

Los cuatro aspectos mencionados anteriormente por Matos Bazo Ruth (2005), se refieren a cuatro evaluaciones realizadas por separado; la primera, evaluación del diseño y conceptualización, lo que se llamaría un trabajo de gabinete; la segunda, evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa, esta se refiere con la funcionalidad y con los servicios producidos (cobertura y población objeto); la tercera la evaluación de la eficacia e eficiencia, analiza en qué medida se alcanzan los resultados previstos y por último, la evaluación de la conceptualización y diseño del programa, que refiere información sobre el programa, la formulación y diseño; y hasta qué punto el diseño del programa sirve a sus objetivos. Dichos argumentos se encuentran incluidos en un solo documento en la presente Tesina, que versa sobre el programa de desarrollo social Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.

FAPUR

Como se puede observar, existen estudios que abordan diversos tópicos referentes a la evaluación de los programas sociales y por otro lado los problemas que enfrentan los Adultos Mayores, pero pocos abordan el problema alimentario y el de desnutrición que muchos de ellos padecen y debido al incremento de este sector de la población conviene que estudiemos este tipo de problemática social a fin de mejorar sus condiciones de vida.

En resumen, en México se han identificado programas sociales que mediante los organismos gubernamentales atienden los problemas alimentarios de los adultos mayores, pero dichas evaluaciones carecen de evidencia sobre el seguimiento y monitoreo a los beneficiarios del programa mediante estudios clínicos, debiendo ser realizados antes y después de recibir el apoyo, con lo cual se constata que gracias a éste se mejoraron sus condición nutricional.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA ALIMENTARIA ENCAMINADAS AL PAAM

Aquí se hace referencia a las políticas públicas que las autoridades han decidido implementar para lograr los objetivos propuestos en los Planes de Desarrollo, tanto a nivel Nacional como en el Estado de México; en otras palabras, son las directrices a seguir para alcanzar un desarrollo económico y social que permita mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

En este sentido, en el Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de vigilar el desarrollo de los programas implementados y por supuesto el de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, así como de la publicación de sus Reglas de Operación (RO) del Programa.

1.2.1 Políticas públicas de combate a la pobreza alimentaria para adultos mayores a nivel Nacional

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND) señala que “la finalidad de la política social de la administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir, casi la mitad de la población”, (PND 2007-2012: 55).

Por ello, el PND 2007- 2012 establece como un objetivo el reducir la pobreza y ampliar las capacidades de todos los mexicanos para mejorar su calidad de vida, y que estén en posibilidad de ejercer todos sus derechos, incluido el del acceso a la alimentación.

El Programa 70 y más que para el caso del Estado de México es el PAAM, se encuentra enmarcado en el Objetivo 17 del Eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo (Igualdad de Oportunidades), el que establece que se debe abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud, (PND 2007-2012: 55).

Para lograr dicho objetivo, el PND 2012 – 2017 plantea la estrategia 17.3, que implica focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza.

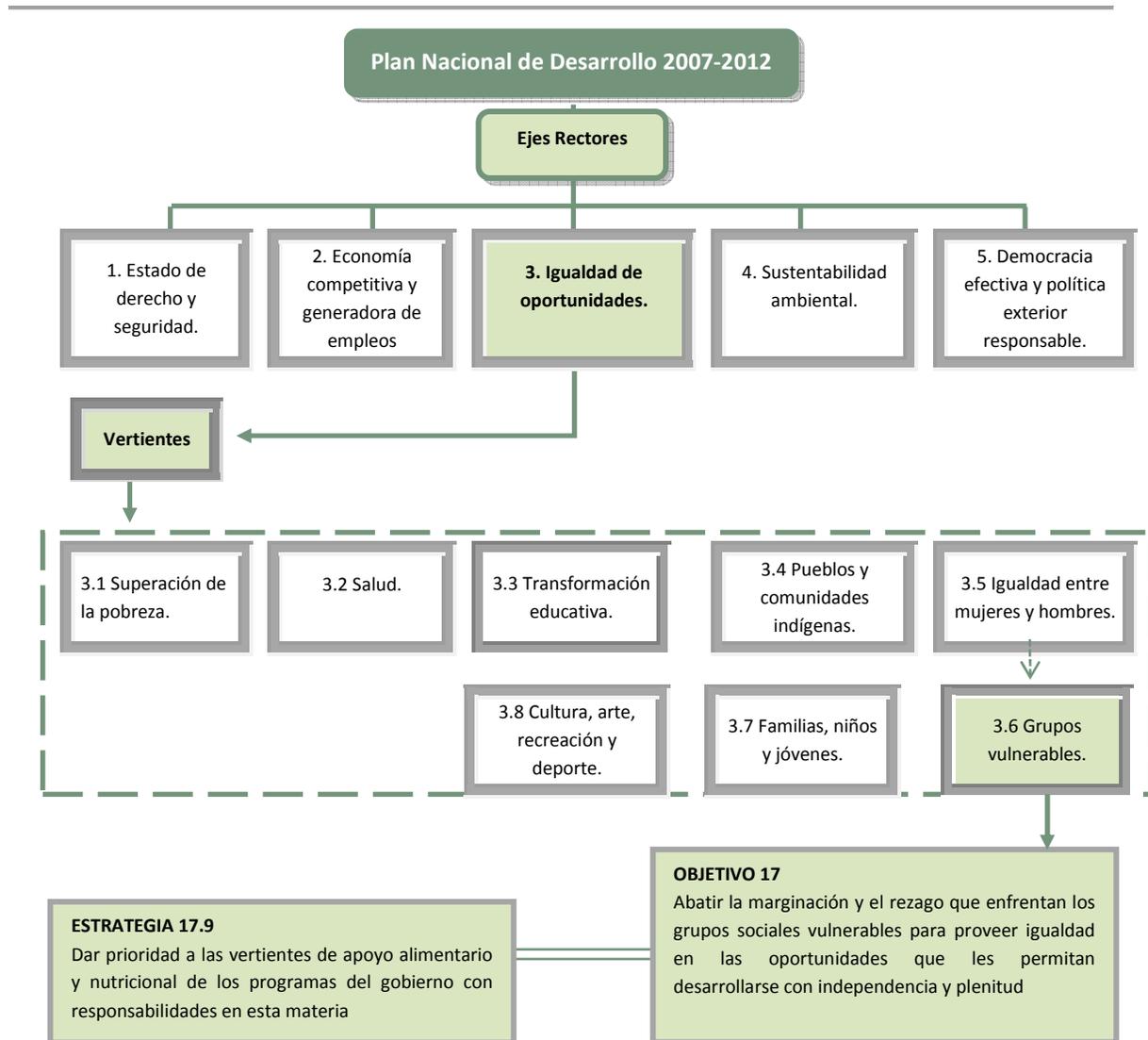
En el marco del Programa Sectorial de Desarrollo Social del Estado de México, contribuye con la Estrategia 2.2 referida a promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, con prioridad para la

FAPUR

población de 70 años y más que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación, (PND 2007-2012: 55).

Lo anterior se ve resumido en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 Plan Nacional de Desarrollo



* Fuente: Elaboración propia con información del PND 2007-2012.

FAPUR

Para medir la pobreza en México el PND 2007-2012 identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos de salud, la alimentación y vivienda de la población:

1. .Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable, (PND 2007-2012: 56).

En el PND 2007-2012 en el apartado de *superación de la pobreza* refiere que durante el 2005, 18% de los mexicanos vivían en condiciones de pobreza alimentaria y 47% de la población vivía en situación de pobreza patrimonial. La pobreza alimentaria se incrementó en 15.2 millones de personas entre 1994 y 1996, y bajó en 15.3 millones de personas entre 1996 y 2005. Es decir que la cantidad de pobres aumentó para 1994 y casi esta misma cantidad disminuyó hasta el 2005, por lo que hoy en día los niveles de pobreza son similares a los que se tenían en 1992, (PND 2007-2012: 56,57).

Cabe hacer mención que actualmente la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal en su página de internet ([http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas Sociales](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales)) enlista los programas sociales como se indica a continuación:

FAPUR

1. Pensión para adultos mayores.
2. Opciones productivas.
3. Programa Hábitat.
4. Empleo temporal.
5. Estancias infantiles para apoyar a madres trabajado.
6. Rescate de Espacios Públicos.
7. Programa 3x1 para Migrantes.
8. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).
9. Atención a Jornaleros Agrícolas.
10. Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos (PASPAH).
11. Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH).
12. Evaluación de los Programas Sociales.
13. Padrón de Beneficiarios.
14. Reglas de Operación de los Programas Sociales.

*Fuente: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales

Es importante aclarar que en a nivel Federal el programa para 2010 se denominaba 70 y más; actualmente se le conoce como pensión para adultos mayores y su objetivo sigue siendo el de contribuir mediante la entrega de apoyos económicos a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta, a la fecha no ha cambiado; la diferencia estriba que para este año el rango de edad aumentó y por consiguiente la población beneficiada, lo anterior obedece que en sus reglas de operación para poder ser beneficiario deberá tener 65 años en adelante y el apoyo económico pasará de 500 a 525 pesos mensuales y sus entregas seguirán siendo bimestrales.

1.2.2 Políticas públicas de combate a la pobreza alimentaria para adultos mayores en el estado de México

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011 (PDEM) señala que la política social de los próximos años estará determinada en gran medida por los efectos de la transición demográfica. De acuerdo con estimaciones del COESPO

FAPUR

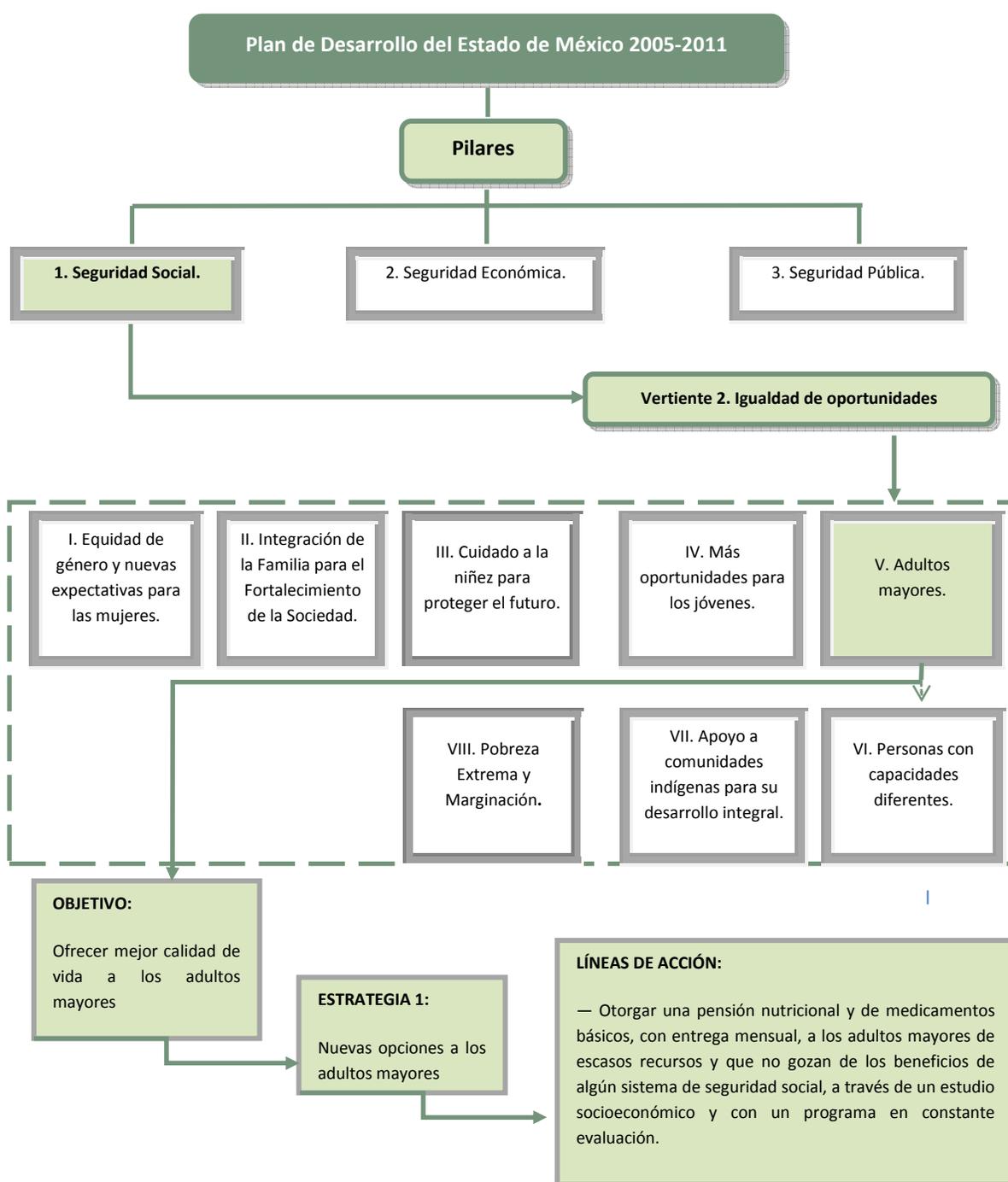
2005, en el periodo 2005-2011, el estado crecerá en más de un millón de habitantes, pero con una composición muy diferente a la del pasado. La población de 0 a 14 años descenderá en más de 729 mil personas, a un ritmo promedio de 121 mil por año. En contraste, la población en edad de trabajar aumentará en cerca de 2 millones 156 mil personas, a un promedio anual de más de 359 mil cada año. La población en edad de retiro, por su parte, crecerá en casi 50 mil personas anuales, (PDEM 2005-2011: 37).

El PAAM se encuentra enmarcado en el Pilar 1 Seguridad Social, Vertiente 2 Igualdad de oportunidades fracción V Adultos Mayores del PDEM 2005-2011 en donde se establece el objetivo de ofrecer mejor calidad de vida a los adultos mayores.

Para lograr dicho objetivo, el Programa contribuye con la estrategia 1 nuevas opciones para los adultos mayores que implica focalizar el apoyo a la población de 70 años y más otorgando una pensión nutricional y de medicamentos básicos, con entrega mensual, a los adultos mayores de escasos recursos y que no gozan de los beneficios de algún sistema de seguridad social, a través de un estudio socioeconómico y con un programa en constante evaluación, (PDEM 2005-2011).

Lo anterior se observa gráficamente en el siguiente cuadro.

Cuadro 3, Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM)



*Fuente: Elaboración propia con información del PDEM 2005-2011.

FAPUR

La población con edad de 70 años y más en el Estado de México es, de acuerdo a los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005, de 369 mil 740 habitantes, de los cuales 168 mil 841 de éstos no cuentan con seguridad social y además se hallan ubicados principalmente en las zonas rurales con alta marginación y entre la población indígena del Estado; esta cantidad representa el 45.66% del total de adultos en esta edad.

“En los próximos años la población adulta mayor que habita en el Estado de México, crecerá casi cuatro veces, al pasar de 714 mil a 3.3 millones de personas, entre el año 2000 y el año 2030, así mismo, su participación relativa se incrementará de 5.4 a 17.6 en el mismo lapso”, (Programa Sectorial de Seguridad Social del Estado de México 2006-2011: 29).

Para poder hacer frente a estos retos y disminuir la condición de la pobreza el Estado de México reconoce tipos de pobreza, con sus respectivos programas:

- **Pobreza alimentaria**

- Programa Compromiso Seguridad Alimentaria.
- Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
- Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años.
- Apadrina un Niño indígena.
- Compromiso con el Futuro.

- **Pobreza de capacidades**

- Ramo 20.
- Acciones a la Juventud.
- Programa de Infraestructura básica para la Atención de Pueblos Indígenas (PIBAI).
- Proyectos de Desarrollo Indígena.
- Atención a Mujeres a Víctimas de Violencia.
- Vinculación Asistencial.
- Brecha digital para Jóvenes.

FAPUR

- **Pobreza patrimonial**

- Mujeres Trabajadoras Comprometidas.
- Compromiso para el Desarrollo de las Comunidades.
- Apoyo para Transporte en Zonas Obrero-Populares.
- Compromiso con Mi Comunidad.
- Empleo Juvenil.
- Evaluación y consolidación de la Política Social.

*Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Gobierno del Estado de México)

Dentro de la organización estructural del Gobierno se encuentran el sector central que son las Secretarías y los Órganos Desconcentrados y por otra esta el Sector Auxiliar que son los Organismos Auxiliares y Organismos Descentralizados y al final se encuentran los Fideicomisos. (Secretaría de Finanzas Subsecretaría de Administración) <http://www.edomexico.gob.mx/sa/portalsp/escalafon/guias/analista20auxiliar%2011.pdf>.

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta con áreas que funcionalmente dependen de ella tal es el caso del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social Órgano Desconcentrado que tiene a su cargo los siguientes programas:

- Pensión Alimenticia para Adultos Mayores
- Pensión Alimenticia par Adultos Mayores de 60 a 69 años
- Futuro en Grande
- Mujeres que logran en Grande

Fuente: http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedesem/programas/programas_organismos

El programa “Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, desde su concepción en 2006, se encuentra inserto integralmente al Plan de Desarrollo del Estado de México, (2005-2011) el cual tiene como propósito mejorar la ingesta de alimentos a personas mayores de 70 años que viven en condición de pobreza extrema o alimentaria, a través del otorgamiento de canastas alimentarias, adicionalmente se

FAPUR

incluyen productos de limpieza y aseo personal, componentes que contribuyen a que dicho núcleo poblacional goce de mayor equidad social, siendo éste el fin último del programa.

De acuerdo al Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, la política social de los próximos años estará determinada en gran medida por los efectos de la transición demográfica. De acuerdo con estimaciones del COESPO, en el periodo 2005-2011, la población del estado creció más de un millón de habitantes, pero con una composición muy diferente a la del pasado. La población de 0 a 14 años descenderá en más de 729 mil personas, a un ritmo promedio de 121 mil por año, (PDEM 2005 – 2011: 37).

En contraste, la población en edad de trabajar aumentará en cerca de 2 millones 156 mil personas, a un promedio anual de más de 359 mil cada año. La población en edad de retiro, por su parte, crecerá en casi 50 mil personas anuales. En este periodo la población productiva crecerá muy por encima de la población dependiente, (PDEM 2005 – 2011: 37).

Las nuevas características demográficas tendrán diversos impactos en los ámbitos del desarrollo estatal. En materia de salud, la transición demográfica aumentará la demanda de servicios para el tratamiento de enfermedades crónicas degenerativas de los adultos mayores, debido a que la población de más de 60 años prácticamente se duplicará en la próxima década hasta alcanzar una cifra de 1.5 millones de personas, lo que implicará ampliar la infraestructura médica, la disponibilidad de personal especializado y la adquisición de medicamentos de uso permanente, (Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011: 38).

El PAAM se encuentra regido mediante las Reglas de Operación (RO) las cuales fueron publicadas el 21 de diciembre de 2010 en el periódico oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México, en estas se establecen los apoyos que el Estado otorga, así como los requisitos necesarios para ser beneficiario del mismo.

1.2.3 Aspectos organizacionales para el desarrollo del “PAAM”

La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM) a la cual está sectorizado el programa tiene como objetivo planear, coordinar, dirigir y evaluar; la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y recursos, para elevar el nivel de vida de la población; más desprotegida en el Estado.

Por otro lado la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), el 17 de septiembre de 1981, señala que la Secretaría de Desarrollo Social, es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar; la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y recursos, para elevar el nivel de vida, de la población más desprotegida en el Estado.

A la Secretaría de Desarrollo Social, corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Coordinar los programas y acciones de combate a la pobreza, que se ejecuten en la Entidad;
- II. Promover el abastecimiento de productos de consumo básico, entre población de escasos recursos;
- III. Promover que los recursos públicos, destinados a los programas sociales, se apliquen dando cobertura de prioridad, a los municipios en este orden: de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad;

* Fuente: LOAPEM 1981

De acuerdo con la Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 13 de mayo de 2008 La dependencia encargada de operar el PAAM por parte de la SEDESEM es el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS).

FAPUR

Su objetivo es promover el Bienestar Social Integral de niñas, mujeres, adultos mayores e integrantes de la sociedad en general.

También el CEMyBS se encarga de promover la superación educativa de la mujer y adultos mayores ante instituciones públicas y privadas.

Los aspectos financieros forman parte importante para la realización de cualquier programa, sin embargo para los fines que persigue esta evaluación se concreto con saber que el Gobierno del Estado proporciona los recursos y estos por cuestiones presupuestales tienden a incrementarse año por año y no a disminuir, (observaciones propias durante la evaluación).

El propósito de esta evaluación es verificar la operación y sus resultados con los recursos proporcionados y no analizar la manera en que se otorgaron, sus ministraciones y como fue evolucionando el gasto, por lo que esta información se encuentra en el apartado de anexos. (Anexo I).

1.2.4 Reglas de Operación del PAAM

De acuerdo a la publicación en Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010, son publicadas las reglas de Operación (RO) del PAAM están compuestas por 17 apartados que van desde el apartado uno que es la definición del programa, su objetivo tanto General como Específico, la Población Universo, potencial y objetivo; hasta quejas y denuncias.

El apartado 2 refiere el glosario de términos que permite comprender con claridad algunos conceptos básicos directamente relacionados con el programa, teniendo entonces que para este programa Adultos Mayores son todos aquellos hombres y mujeres a partir de 70 años.

FAPUR

El apartado 3 define los objetivos generales y específicos siendo el último, “otorgar a las personas a partir de 70 años de edad apoyos que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones alimentación y salud”.

El apartado 4 refiere la población universo, potencial y objetivo, siendo esta última los adultos mayores a partir de 70 años en pobreza extrema o alimentaria que habitan en el Estado de México.

El apartado 5 habla de la cobertura la cual abarcará los 125 municipios del Estado, el 6 del tipo de apoyo a otorgarse el cual será en especie y consiste en una canasta alimentaria de manera mensual.

El apartado 7 habla que los apoyos serán cubiertos en su totalidad por el Gobierno del Estado de México por lo que no se les deberá cobrar a los beneficiarios.

El apartado 8 habla sobre aquellos beneficiarios que pertenezcan al programa permanecerán dentro del mismo siempre que cumplan con lo estipulado en las reglas como es cumplir con los requisitos de incorporación, los criterios de selección y priorización, así como acatar las formas de registrarse, el utilizar los formatos autorizados en otras palabras serían los derechos y obligaciones que tienen los beneficiarios del programa.

El apartado 9 habla de las instancias participantes, el 10 de la operación del programa y su procedimiento, el 11 de de la difusión y convocatoria; el 12 de la transparencia, la cual se refiere a que el CEMyBS tendrá disponible el padrón de beneficiarios de este programa.

El 10 tiene como nombre Disposiciones Generales, conteniendo la Operación del Programa y el procedimiento del programa, refiriéndose desde los recursos necesarios para la ejecución del programa, convocatoria, registro de solicitudes, entrega de tarjetas, entrega de canastas, integración del padrón y evaluación.

FAPUR

El 11 se refiere a la Difusión de que las RO serán emitidas en Periódico Oficial Gaceta de Gobierno y la publicación de una convocatoria será emitida por el Gobierno del Estado por la instancia normativa.

El 12 se refiere a la Transparencia, en donde el CEMYBS deberá tener disponible el padrón de beneficiarios del programa.

El 13 el responsable de darle seguimiento, 14 habla sobre la evaluación, 15 del Comité de Admisión y Evaluación, su integración y atribuciones.

El 16 de las auditorias, control y vigilancia; y por último el 17 que habla sobre las quejas y denuncias presentadas y atendidas.

Cabe aclarar que en el Estado de México los programas sociales deberán tomar en cuenta las Reglas para la Integración y Actualización del Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales del Gobierno del Estado de México y Municipios; en este sentido el CEMYBS cuenta con una base de datos la cual contiene de cada uno de los beneficiarios la siguiente información:

1. Nombre del Programa.
2. Año
3. Trimestre
4. Municipio
5. Primer Apellido
6. Segundo Apellido
7. Nombre
8. Apoyo
9. Periodicidad

Lo anterior obliga a las autoridades a contar con un expediente de los 160,912 beneficiarios con los que cuenta el programa y verificar que estos estén integrados conforme a las RO.

CAPÍTULO 2

EVALUACIÓN AL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS

Su contenido detalla paso a paso la evaluación al PAAM para el año 2010, aquí se incluye la metodología empleada y la fórmula con la cual se generándose el número de unidades a revisar, adecuado para este tipo de investigaciones, el cual cabe hacer mención fue tomado en base al de la ASF.

El capítulo detalla la manera en que el programa contribuye a mejorar la ingesta de alimentos y si éste esfuerzo se encuentra alineado con los objetivos planteados por las instancias normativas así como el análisis de la Matriz de Marco Lógico; los planes con los que el programa se encuentra operando sean a corto, mediano y largo plazo; información actualizada sobre el total de beneficiarios potenciales y actuales usuarios del programa; la cobertura y focalización de los apoyos entregados, en base a cuestionarios realizados a usuarios del programa; verificando si la operación del programa se apega a la normatividad vigente; todo ello es referido en la “Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales” que maneja el CONEVAL.

2.1 METODOLOGÍA

La metodología utilizada para realizar la presente Tesina consistió en analizar primeramente el mandato en el cual se sostiene legalmente el PAAM, es decir que se verificaron las leyes y normas que sustentan su origen así como la manera en que el programa está vinculado con los diferentes planes de desarrollo tanto federal como estatal.

Una vez teniendo clara la naturaleza del programa se identifican algunos estudios que muestran lo realizado en otros lugares, todos ellos referentes a la evaluación de los programas sociales que dirige el estado en beneficio de los adultos mayores en condiciones de pobreza.

FAPUR

La siguiente etapa consiste en evaluar mediante el documento “Muestreo Probabilístico para Auditores”, herramienta necesaria en la investigación científica para el uso de un correcto muestreo probabilístico, el cual es utilizado por la ASF para realizar las evaluaciones a programas sociales.

Dicha metodología es utilizada por las Entidades de Fiscalización Superiores de diferentes países la cual ha sido propuesta por la International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI)¹, dicho lo anterior, La Auditoría Superior de la Federación emitió un documento titulado “Muestreo Probabilístico para Auditores” documento que sirve como apoyo para determinar una muestra probabilística calificándose como no tendenciosa, con reducción de costos, reducción del daño por el manejo de la documentación, conservándose los límites de error y confiabilidad. (Muestreo Probabilístico para Auditores: 9).

Con la metodología se respondió al objetivo de estudio que es comprobar que el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, ejercicio fiscal 2010, ha cumplido con la normatividad establecida en las RO, mejorado la ingesta de alimentos a personas mayores de 70 años en condiciones de pobreza extrema o alimentaria, mediante la entrega de una canasta alimentaria.

La metodología advierte una serie de pasos, pero más aún, ahonda en los aspectos más importantes de los programas sociales, lo que nos refiere es si el programa se encuentra diseñado para los adultos mayores o fue diseñado para una población objetivo diferente; la planeación, mecanismos y herramientas utilizadas para orientar la periodicidad del apoyo o el establecimiento de metas que permitan verificar si el programa ha impactado de manera positiva, o quizás negativa en los adultos mayores; de gran importancia es verificar que los apoyos

¹ La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde más de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

FAPUR

entregados se encuentran focalizados a una población objetivo definida por las propias RO, tomando en cuenta la cobertura para la cual fue diseñado; y por último es necesario saber la percepción que tiene el propio beneficiario del programa sobre el apoyo que se le está otorgando, si este es bueno, suficiente y oportuno, pero además el corroborar de primera fuente si el programa opera de acuerdo a lo establecido en las Leyes, Reglamentos, Acuerdos y Reglas de Operación.

La presente evaluación se llevó a cabo mediante el procedimiento de análisis relativo al marco muestral, con el propósito de establecer un tamaño de muestreo² óptimo y representativo a partir de la población beneficiada por el Programa *Pensión Alimenticia para Adultos Mayores* (70 años y más) en el Estado de México.

Para alcanzar el objetivo de la presente evaluación, se revisaron las fuentes primarias de las instituciones, documentos y archivos electrónicos que a continuación se describen:

1. Estadísticas básicas sobre los beneficiarios del *Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores*, de manera impresa la regionalización de 12 zonas geográficas que integran los 125 municipios de la entidad. Es relevante señalar que el padrón asciende a 150 mil 912 personas mayores de 70 años en pobreza extrema o alimentaria que habitan en el Estado de México, registradas en el Programa a diciembre de 2010. Esa cifra, es nuestra población objetivo para el lapso 2010.
2. La Gaceta de Gobierno, Núm. 28, 10 de febrero de 2010, Reglas de Operación del *Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores*, se utilizó para discernir su operatividad y detectar las características de las unidades de estudio.

² Es la herramienta de la investigación científica, tiene como función básica, determinar qué parte de una realidad en estudio se extrae de todo el universo de población y tiene la finalidad de hacer inferencia (predecir o decidir) sobre toda una población de interés. (Muestreo Probabilístico para Auditores)

FAPUR

3. De la Auditoría Superior de la Federación, Unidad General de Administración, Dirección General del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados, se revisó el documento *Muestreo Probabilístico para Auditores*. Este texto facilitó la metodología para determinar la fórmula de cálculo para la muestra, como se observa a continuación:

$$n = \frac{\left[\frac{Z_{\alpha}^2 p (1 - p)}{E^2} \right]}{1 + \frac{1}{N} \left[\frac{z_{\alpha}^2 p (1 - p)}{E^2} - 1 \right]}$$

Es procedente aclarar que para el presente caso de estudio, pudieran existir diferentes tipos de formulas para alcanzar un resultado óptimo, sin embargo atendiendo a la experiencia de la ASF expertos en evaluaciones y que son los que han probado la efectividad de la formula, se decidió utilizar el muestreo aleatorio simple.

La ASF lo usa “cuando es razonable asumir que la ocurrencia del evento de interés se distribuye homogéneamente entre la población o universo bajo estudio. En cambio, si sospechamos que el evento de interés ocurre con distinta frecuencia entre grupos claramente distinguibles (estratos) y que al interior de estos grupos el evento de interés ocurre con la misma frecuencia, entonces es razonable usar muestreo estratificado” (Muestreo Probabilístico para Auditores: 14).

Asimismo los componentes de los parámetros y valores de sustitución para el desarrollo del cálculo fueron los siguientes:

FAPUR

N =	Tamaño de la población =	150,912
α	Nivel de significancia	0.05
Z =	Nivel de confianza =	95.0%
p =	Valor real del parámetro de interés	5.0%
E =	Precisión =	2.7%
n =	Tamaño de muestra =	250

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Unidad General de Administración, Dirección General del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados, Muestreo Estadístico Aplicado a la Auditoría, Distrito Federal, 2010.

Una vez establecidos los parámetros, señalados en la tabla anterior, se sustituyeron en la fórmula antes referida, dando como resultado una muestra total de 250 elementos para su análisis correspondiente, con base a una población de 152,912 beneficiarios del Programa, un nivel de confianza del 95%, una proporción de la población con la característica (estar incorporado en el padrón del programa) de interés del 5% y un error máximo admisible de 2.7%. Las unidades elegidas (250) se distribuyeron en las 12 regiones de la entidad.

4. American Institute of CPAs, Appendix - Statistical Sample Sizes for Compliance Testing; Audit Samplig. De esta fuente de referencia se consideró la *tabla de muestreo estadístico de atributos de control en el universo* con un error tolerable de 10%, con un riesgo de control de 20%, para la cual establece un tamaño de muestra de 22 unidades, donde no debe existir error para que concluya favorablemente. En contra parte, si se detectan una, dos, tres y/o cuatro inconsistencias deberá aplicar la siguiente tabla.

2.2 PROCESO ALEATORIO DE LAS UNIDADES DE ESTUDIOS

Para la determinación y selección de cada una de las unidades de análisis (beneficiarios) sin remplazo, se estableció mediante un procedimiento aleatorio incluido en el software Excel (hoja de cálculo) a través de la fórmula: *ALEATORIO*

FAPUR

.ENTRE (*inferior*³, *superior*⁴), ubicada en la sección de fórmulas matemáticas y trigonométricas del paquete.

La resultante indicó el número aleatorio seleccionado. Posteriormente, se asignó la enumeración consecutiva (1 al 150,912) correspondiente a la lista de beneficiarios de los 125 municipios del Estado de México proporcionada por el CEMyBS para identificar a nuestra población de interés en estudio.

En suma, el primer tamaño de muestra se determinó desde un enfoque estadístico probabilístico donde establece el autor la tabla de muestreo estadístico de atributos de control, ambas se ven reflejadas en el cuadro de la distribución de la muestra probabilística para el *Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores*. Cabe mencionar que se hizo la revisión de 250 cuestionarios y de estos a través de la misma metodología se llevaron a cabo 22 cuestionarios dirigidos a adultos mayores que reciben el beneficio; dicho cuestionario cuenta con 33 preguntas y abarca 4 apartados: Datos generales y económicos del Beneficiario; Aspectos de la integración al programa; El apoyo que recibe, periodicidad y consumo de los mismos; por último la percepción que tiene el beneficiario del programa.

2.3 SELECCIÓN DEL UNIVERSO Y/O MUESTRA

La forma de seleccionar el universo y la muestra fue de a partir de 150,912 beneficiarios para 2010, esto con base a los datos proporcionada por el CEMyBS en archivo electrónico que contiene el municipio, el folio que lo acredita como beneficiario, apellido paterno, apellido materno; nombre, dirección y apoyos recibidos.

³ Número menor entero que la función ALEATORIO.ENTRE puede devolver.

⁴ Número mayor entero que la función ALEATORIO.ENTRE puede devolver

FAPUR

Se corrió la formula y dio como resultado que se revisaran 12 de las 16 regiones del Estado de México siendo estas: I Atlacomulco, II Zumpango, III Ecatepec, IV Cuautitlán, V Naucalpan de Juárez, VI Toluca, VII Texcoco, VIII Valle de Bravo, IX Netzahualcóyotl, X Amecameca, XI Ixtapan de la Sal, XII Tejupilco. Estas suman los 150,912 beneficiarios.

Para la región de Atlacomulco se realizó la revisión a 30 expedientes de los cuales fueron aplicados 3 cuestionarios; en Zumpango se revisaron 8 expedientes y se aplicó un cuestionario; para Ecatepec se revisaron 29 expedientes, de los cuales se aplicaron 3 cuestionarios; para Cuautitlán se revisaron 20 expedientes y se aplicaron 2 cuestionarios; en el caso de Naucalpan se revisaron 33 expedientes y se realizaron 3 cuestionarios; en Toluca se revisaron 44 expedientes y se aplicaron cuestionarios a 4 beneficiarios, en Texcoco se revisaron 9 expedientes y se aplico el cuestionario a un beneficiario; lo mismo sucedió en Valle de Bravo; en el caso de Netzahualcóyotl se revisó 28 expedientes y se cuestionó a un beneficiario; en Amecameca se realizó la revisión a 15 expedientes y se cuestionó a un beneficiario; para Ixtapan de la Sal se revisaron 17 expedientes de los cuales solo se aplicó un cuestionario y por último Tejupilco se revisaron 8 expedientes y se aplicó un cuestionario. (Ver anexo II).

En suma para el PAAM se revisaron 250 expedientes en cuanto a su completitud de los documentos que las RO marcan que deberá contener cada expediente y el total de entregas recibidas; posteriormente de estos se seleccionaron 22 para cuestionarlos sobre la forma en que fueron incluidos en el programa, el número de dispensas recibidas y si la dispensa ha mejorado su ingesta de alimento entre otras que retomaremos más adelante.

2.4. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Para tener claridad de la información recabada de acuerdo al método utilizado para este tipo de evaluaciones, se categorizó en cuatro grandes rubros y en cada

FAPUR

uno de sus puntos se responde una serie de cuestionamientos encaminados a orientar la evaluación, desagregando el contenido y características del programa, de tal manera que se incluyan todos y cada uno de los elementos necesarios en una evaluación.

- DISEÑO,
- PLANEACIÓN ESTRATÉGICA,
- COBERTURA Y FOCALIZACIÓN,
- OPERACIÓN

*Fuente: Normatividad para la Evaluación de los Programas Sociales 30 de marzo 2007e marzo de 2007.

2.5. DISEÑO

El PAAM está dirigido a mejorar la ingesta de alimentos de los adultos mayores que se encuentran en pobreza extrema o alimentaria, sin embargo para poder entender el programa es necesario verificar si el Programa se encuentra adecuadamente diseñado, ello consiste en analizar en qué medida ha contribuido a mejorar la ingesta de alimentos, si los objetivos se encuentran alineados con los objetivos plasmados por las instancias normativas; si cuentan con una Matriz de Marco Lógico verificando su horizontalidad y verticalidad; constatar que la población se encuentre bien definida; que las RO se vinculen con los propios objetivos del programa y por últimos si existen posibles coincidencias o duplicidades de acciones con otros programas.

2.5.1. Análisis de la contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la Instancia Normativa, así como a los objetivos estatales

La necesidad de crear un programa de pensión alimentaria para adultos mayores tiene coincidencia o correspondencia con atender un problema social que se identificó en el PND 2007 - 2011, esta prioridad se ve reflejada en el Estado de México al identificar las necesidades prioritarias de los Adultos Mayores en la definición del propio Programa citada en las RO, que a la letra dice: “El Programa tiene como propósito mejorar la ingesta de alimentos a personas mayores de 70

FAPUR

años que viven en condición de pobreza extrema o alimentaria, a través del otorgamiento de canastas alimentarias, adicionalmente productos de limpieza y aseo personal”.(RO del PAAM 2010: 2).

El PDEM 2012 – 2017 y el Programa Sectorial de Seguridad Social del Estado de México (PSSS) 2012 - 2017 hacen alusión a los sectores de la población, adultos mayores de escasos recursos, que viven en pobreza alimentaria, lo anterior se encuentra alineado también con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Desarrollo Social al mencionar que la garantía de los derechos para el desarrollo social son entre otros “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. (LGDS, Exposición de motivos: 2).

También, guarda correspondencia con la Ley de Desarrollo Social del Estado de México y Ley del Adulto Mayor del Estado de México.

Si bien lo anterior justifica la realización de acciones dirigidas a mejorar la ingesta de alimentos a personas mayores de 70 años. El Programa, no cubre a la totalidad de las personas del Estado de México que se encuentran en estado de pobreza alimentaria, su diseño sí contribuye a contenerla en el segmento de la población objetivo.

El Estado para comprender la problemática, necesitó un diagnóstico para identificar la magnitud del problema, este fue realizado por el CIEPS 2010, a partir de fuentes oficiales (INEGI, CONAPO, COESPO). El diagnóstico presentado “Medición de la Pobreza 2005 por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Estado de México”; consigna cifras al año 2005 (derivadas del Censo de Población y Vivienda 2005) y contiene los apartados: Identificación del Problema, Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MML y su relación con los

FAPUR

objetivos del Programa en las RO 2010; además refiere un estudio realizado por el Colegio Mexiquense , “Medición de la pobreza 2005” éste define los tipos de pobreza —entre ellas la pobreza relacionada a los ingresos, como la pobreza alimentaria—, la evolución de la pobreza en personas y la identificación de la pobreza en regiones y municipios, señalando aquellos en donde es prioritaria la aplicación de acciones gubernamentales para abatir la desigualdad.

Toda esta información no fue entregada al CEMyBS si no hasta inicios del 2011; además de que las cifras utilizadas no son actuales, el programa operó sin un diagnóstico claro de la problemática, lo que conlleva a aumentar las posibilidades de riesgo y no producir el impacto deseado.

Por otra parte, no presentaron evidencia de estudios o investigaciones nacionales o internacionales que pudieran mostrar que el tipo de servicios o productos que brindan al Programa fueron los más adecuados para la problemática que atendieron, cuya compilación y análisis pudiera resultar de utilidad a los operadores del Programa, en otras palabras no cuentan con un marco teórico que les ayude a alinear sus objetivos y resultados.

Otro aspecto en el diseño del programa está relacionado con la alinealidad de la institución encargada que es el CEMyBS. En este sentido el Programa presenta congruencia con el objetivo general de la Instancia Normativa, que es “Promover el bienestar social integral de las mujeres y adultos mayores así como procurar su incorporación plena y activa en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo, para el mejoramiento de su condición y el reconocimiento de la equidad de género en el Estado de México.”. (Manual General de Organización del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social: 7) Así mismo, tiene linealidad con el objeto del CEMyBS que es planear, coordinar, operar y evaluar políticas y programas para la mujer y adultos mayores, a fin de promover su bienestar social; además guarda correspondencia con las siguientes funciones:

FAPUR

- Promover, coordinar, operar y evaluar políticas y programas de apoyo para la mujer, adultos mayores y su bienestar social.
- Promover la superación educativa de la mujer y adultos mayores ante instituciones públicas y privadas.
- Impulsar la oportunidad, eficiencia, suficiencia y calidad de los servicios de prevención y atención a la salud de la mujer y adultos mayores.
- Integrar y mantener actualizado el sistema de información que dé cuenta de la situación de la mujer, de los adultos mayores y su bienestar social.

* Fuente: Gaceta de Gobierno de fecha 24 de enero de 2006.

El Programa y sus RO tienen coincidencia con el PDEM 2005-2011 en el Pilar Seguridad Social en sus apartados: “Vertiente 2 *Igualdad de Oportunidades*”; “Apartado V *Adultos Mayores*”, Estrategia y Líneas de Acción, “*Nuevas opciones a los adultos mayores*”, que, en suma, busca ofrecer mayor calidad de vida a los adultos mayores.

La necesidad prioritaria también está alineada con el PSSS 2006-2011, en el *Programa para los Adultos Mayores*, en la Estrategia 2 “*Ampliar y consolidar los servicios asistenciales para el adulto mayor*”, particularmente a la *población senescente vulnerable*, de la que se desprenden dos líneas de acción, que son:

- Otorgar apoyos alimenticios y medicinas básicas a los adultos mayores de 70 años de edad, de menores recursos y que no gozan de los beneficios del sistema de protección social.
- Propiciar el acceso pleno de los adultos mayores a la alimentación, la salud, la práctica del deporte, actividades recreativas y a la cultura.

* Fuente: PDEM 2005-2011.

Si bien el programa atiende un problema social definido “pobreza extrema o alimentaria de los adultos mayores”, y se encuentra alineado con los Planes y Programas establecidos es necesario identificar de qué manera concluyen que los adultos mayores seleccionados están en pobreza alimentaria ya que no se les

FAPUR

hicieron estudios que determinaran su estado de desnutrición a pesar de que el concepto refiere que *pobreza alimentaria* está determinada por los ingresos percibidos y tampoco existe documentación que refiera el poder adquisitivo de la población objetivo y aunado a ello abonamos que el diagnóstico refiere cifras del año 2005, este al no encontrarse actualizado a pesar de tener información de la propia entidad operadora (CEMyBS) esta no fue utilizada.

2.5.2 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

Para dar correspondencia a lo anterior fue necesaria la revisión de la Matriz de Marco Lógico (MML),⁵ respecto a su componente establecido constatando que es suficiente y necesario para el logro del Propósito propuesto, sin embargo se sugiere corregir la redacción del Resumen Narrativo del Componente, ya que cita: “Adultos mayores, entre 60 y 69 años de edad, en condiciones de pobreza alimentaria recibieron canastas de productos básicos para mejorar su calidad nutricional”. Tal redacción refiere a una población objetivo que no es la señalada en el Programa, por tanto debe decir: “Adultos mayores, de 70 años de edad, en condiciones de pobreza alimentaria recibieron canastas de productos básicos para mejorar su calidad nutricional”. Esto debido también a que el CEMYBS cuenta con otro programa similar denominado “Pensión alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años” y que también otorga despensas.

Se aprecia también, que el propósito contribuye al logro del fin, ya que al mejorar la ingesta de alimentos de los adultos mayores apoyados, mediante el efecto directo e inmediato de la ejecución del Programa, se contribuye a que la población del Estado de México goce de mayor equidad social, (Hernández, Licona Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales, 2007).

⁵ Herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Evaluación de Programas. Notas Técnicas”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2004; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

FAPUR

Cabe señalar que el Propósito expresa la mejora de ingesta de alimentos por parte de un estrato de la población, lo que también limita la contribución del Programa, dado que por sí solo no puede conseguir el logro del Fin, (Hernández, Licona Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales, 2007).

La Lógica Vertical de la MML del Programa es clara, ya que existe un encadenamiento causal entre Actividades, Componente y Propósito, mismo que coadyuvan al Fin, aunque en una proporción limitada. Pese a ello, y a reserva de corregir el Resumen Narrativo del Componente, la Lógica Vertical es clara y se valida en su totalidad.

En cuanto a su Lógica Horizontal de la MML presenta indicadores para medir el desempeño del Programa a nivel de Fin, (Propósito, Componente y Actividades e insumos) ya que cuenta con indicadores en cada uno de los niveles, los cuales guardan correspondencia y suficiencia en la medición del cumplimiento de los objetivos establecidos en la MML.

Los nueve indicadores señalados en la MML, cumplen con el requisito de economía asequible, adecuados y monitoreables. Con mayor sencillez y posibilidad de monitoreo se presentan los indicadores de Actividad y Componente. Por su parte, los indicadores de Propósito y Fin (resultados e impacto), refieren elementos de medición más complejos y principalmente los del nivel más alto, necesitan información generada por otras instancias para su cálculo, lo que hace su monitoreo depender de esas fuentes externas.

Sin embargo, con excepción del indicador de Actividad “Porcentaje de Cobertura de la Población Objetivo Atendida”, mismo que se cita en el documento “Análisis: Universos de Atención del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, 2005-2010”, los demás indicadores no presentan una línea base y tampoco una temporalidad de medición, es decir que no existe una evaluación sistemática antes de poner en práctica el programa que pudiera medir el avance, el no definir

FAPUR

previamente los indicadores ni establecer el tiempo en que habrá de cubrirse el objetivo, limitando la posibilidad de evaluar los logros del Programa, (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

En la MML presentada se señalan los Medios de Verificación para cada indicador sin embargo no presentaron evidencia de la medición de los indicadores por lo que no fue posible validar la veracidad de la información obtenida a través de los Medios de Verificación.

De manera general se encuentra que el diseño del Programa está correctamente expresado en sus RO y en la MML, y corresponde con lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social del Estado de México, la Ley del Adulto Mayor del Estado de México, el PDEM 2005-2011 y el PSSS 2006-2011.

2.5.3. Población potencial y objetivo.

En continuidad con lo anterior, para realizar el PAAM es necesario que el CEMyBS defina la población que presenta el problema de pobreza alimentaria y la población objetivo a la cual se dirigirán los esfuerzos.

Las RO señalan que con el propósito de hacer efectivo el derecho social que promueve el Programa, se tiene la siguiente identificación de beneficiarios:

- *Población universo:* Adultos mayores que habitan en el Estado de México.
- *Población potencial:* Adultos mayores en condición de vulnerabilidad que habitan en el Estado de México.
- *Población objetivo:* Adultos mayores a partir de 70 años en pobreza extrema o alimentaria que habitan en el Estado de México.

* **Fuente:** Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010.

FAPUR

La población potencial y población objetivo están claramente definidas y acotadas en las RO. El beneficio del Programa sólo podrá destinarse a adultos mayores a partir de 70 años en pobreza extrema o alimentaria (excluye a la pobreza de capacidades o patrimonial), entendiéndose ésta, según las RO, a la condición de las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el consumo de la canasta básica; sin embargo ésta condición no fue aclarada ya que la solicitud no contempla un apartado de ingresos, (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010).

Al respecto el CONEVAL, 2010, en su sitio web, (http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Mexico/monyeval/15doc_picp.pdf) define a la pobreza alimentaria como: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Asimismo, de acuerdo con el documento “Política Integral de Combate a la Desigualdad Social” 2005-2011, emitido por el CIEPS, la pobreza alimentaria se identifica en poblaciones rurales cuando el ingreso familiar por persona es de 15.40 pesos diarios o menos, y en urbanas cuando es de 20.90 pesos o menos, para satisfacer sus necesidades de alimentación, (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010).

Por otro lado, de acuerdo con el documento “Medición de la pobreza 2005; Análisis considerando pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y por Línea de Pobreza, Estado de México”, la pobreza extrema deriva de la población en situación de pobreza alimentaria —de acuerdo a la medición de pobreza por ingresos— y a la población con altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Como complemento de las anteriores definiciones, en el documento “Política Integral de Combate a la Desigualdad Social”, emitido por el CIEPS, 2005-2011 se

FAPUR

enuncia que 2.1 millones de personas en el Estado de México se encuentran en pobreza alimentaria. Aunado a ello, el “Análisis: Universos de Atención del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, 2005-2010” determina que la población universo está integrada por 891 mil 609 adultos mayores a partir de los 70 años de edad; la población potencial se compone de 369 mil 740 adultos mayores de 70 años o más, y la población objetivo se integra de 204 mil 895 adultos mayores de 70 años o más en pobreza alimentaria, marginación, exclusión, vulnerabilidad o pobreza extrema, y se estimó con base a los adultos que no disponen de seguridad social ni ingresos monetarios.

Como se dijo anteriormente, la población universo la estimó el CIEPS con información del 2005 y con información del Colegio Mexiquense. Si bien los documentos citados dan soporte al Programa no se identifica un diagnóstico actualizado al 2010 congruente con las definiciones de las poblaciones universo y potencial señaladas en las RO que incorpore la metodología para cuantificar la población objetivo. Para lograr una correcta cuantificación y caracterización de la población potencial y objetivo de adultos mayores de 70 años en pobreza extrema o alimentaria; lo anterior debiera de obtenerse de la información que maneja el CEMyBS responsable de cuantificar a los adultos en esta condición en el Estado de México.

El criterio central definido para determinar a los beneficiarios del Programa, de acuerdo con el punto 8.3 de las RO, es cumplir con los requisitos establecidos en el punto 8.2 del referido documento. En ese entendido, los requisitos de selección son:

- a) Ser una persona de 70 años de edad en adelante;
- b) Vivir en situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad; y
- c) Habitar en el Estado de México, son consistentes con la definición de la población objetivo.

FAPUR

Para que los postulantes lleguen a ser beneficiarios se requiere que comprueben estar en los supuestos de los incisos a y c, que las RO señalan, para ello se deberán presentar los siguientes documentos: copia del acta de nacimiento y original para su cotejo; copia de comprobante de domicilio y original para su cotejo; y copia de identificación oficial y original para su cotejo, (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010).

Sin embargo, el mecanismo para determinar que los postulantes a beneficiarios cumplan el supuesto de selección b), vivir en situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad, es incierto, debido a que para identificar la situación de pobreza extrema o alimentaria, el potencial beneficiario manifiesta en su primer contacto con la instancia ejecutora, sin requerir documentos probatorios, datos socioeconómicos mediante una Cédula de Registro, la cual, por cierto, no contiene elementos para determinar la pobreza extrema o alimentaria (apartado de ingresos) y tampoco incorpora elementos gráficos para ubicar si el domicilio del potencial beneficiario se encuentra en AGEB's con pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad, (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010).

En un segundo momento, previo a su incorporación al programa, se aplica el Formato de Registro que incorpora datos relativos al nivel de ingresos, seguridad social, estado civil, vivienda, escolaridad y servicios de salud, que se vinculan con los conceptos de pobreza alimentaria, pobreza extrema, vulnerabilidad, marginación y exclusión social, (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010).

No obstante, en ambos casos y en función de lo declarado por el solicitante en la Cédula o Formato, no se mostró evidencia que contemple los Criterios de Priorización del apartado 8.4 de las RO, para determinar, conforme a parámetros, el acceso de los solicitantes al Programa; además de acuerdo con lo observado, el

FAPUR

mecanismo empleado para acceder al Programa no se encuentra claramente fundada o motivada su incorporación al programa, ya que en una medida importante la incorporación se realiza confiando en la palabra del solicitante.

En cuanto al Padrón de Beneficiarios entregado por el CEMyBS en donde se concentra la información de los Adultos Mayores que se encuentran inscritos en el programa, cuenta con las características básicas de acuerdo con las “Reglas para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México”, publicadas en la Gaceta del Gobierno del Estado de México del 30 de noviembre de 2009: Nombre del programa; año; trimestre; municipio; primer apellido; segundo apellido; nombre; apoyo; y periodicidad.

Los datos vertidos por los beneficiarios en la Cédula de Registro y Formatos de Registro se capturan en un sistema automatizado operado por la Secretaría de Desarrollo Social, que contienen el Padrón y también se cuentan con los expedientes físicos integrados por los documentos solicitados de los beneficiarios, los cuales se encuentran resguardados en una bodega operada por el CEMyMS.

Cabe hacer mención que la Secretaría de Desarrollo Social no cuenta con un padrón de beneficiarios de todos los programas sociales con los que cuenta el Estado de México, como es señalado en el artículo 27 de la Ley General de Seguridad Social.

De acuerdo con el apartado 6.2 “Actualización del Padrón” de las “Reglas para la Integración y actualización del Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México”, la Instancia Normativa realiza actualizaciones trimestrales del Padrón en los casos de altas y/o bajas de beneficiarios del Programa, lo cual pudo verificarse a través de las Actas de la primera, segunda, tercera y cuarta Sesiones Ordinarias del Comité de Admisión y

FAPUR

Evaluación del Programa, realizadas el 24 de marzo, 2 de junio, 29 de septiembre y 15 de diciembre de 2010, respectivamente.

En resumen la población universo estimada por el CIEPS con información del Censo de Población y Vivienda 2005 se encuentra bien definida en tres grandes rubros, sin embargo esta no es actual por lo que no existe certeza de que la población sea la correcta, además el formato que se utiliza para inscribir a los beneficiarios al programa no incluye que el postulante viva en situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad, ya que no existen los documentos probatorios o datos socioeconómicos que den evidencia de su situación, como tampoco incorpora elementos gráficos para ubicar si el domicilio del potencial beneficiario se encuentra en AGEB's con pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad, a sí mismo no existe evidencia de que el programa tome en cuenta los Criterios de Priorización para poder acceder al programa, (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010).

2.5.4 Análisis de la vinculación de las RO o normatividad aplicable con los objetivos del Programa

Tomando en consideración que este Programa forma parte de la política integral de combate a la desigualdad social y busca disminuir las brechas de pobreza alimentaria, el Programa tiene una sinergia inmediata con el programa *Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años*, así como con los programas *Compromiso Seguridad Alimentaria*, *Apadrina a un Niño Indígena* y *Compromiso con el Futuro*.

Si bien en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) existen programas de atención al adulto mayor como son: *Credencial del Adulto Mayor*, *Descuentos a los Adultos Mayores*, *Trabajo Social para Adultos Mayores* y *Paseos Recreativos para Adultos Mayores*, de programas

FAPUR

estatales con reglas de operación establecidas, no se identificó duplicidad con algún otro programa.

Sin embargo, es pertinente aclarar que al preguntarles a los beneficiarios que otro tipo de apoyo recibían, contestaron que oportunidades, que es un programa federal en el cual da apoyo a hogares con bajos ingresos, el de 70 y más, que también es federal, se dispersa dinero a través de una cuenta bancaria, entregándose dinero mensualmente; y si a estos les sumamos los programas estatales al campo y al DIF, muy probablemente se estarían duplicando esfuerzos por contener la pobreza, por lo que sería conveniente la existencia de un padrón que aglutinara a todas las personas con su dirección que reciben apoyos por parte de la federación y el estado donde se identifique el tipo de apoyo y monto recibido.

De esta manera las autoridades responsables de los programas al contar con este padrón pondrían mayor énfasis en sumar esfuerzos para crear programas con mayor grado de focalización e impactar de mejor manera a la población generando mayores posibilidades y capacidades para superar la brecha de la desigualdad social y por supuesto generar reducciones a los gastos de operación.

En lo referente al apartado de Diseño se encuentra que el Programa se encuentra correctamente identificado y claramente definido al especificar a quienes van dirigidos los esfuerzos y lo que pretenden resolver, además de encontrarse alineado con los Planes Nacionales, Estatales y Programas Sectoriales; sin embargo el diagnóstico presentado fue realizado con información al 2005 y para que un diagnóstico sea lo suficientemente certero es necesario utilizar información actualizada para cuantificar la población universo, potencial y objetivo, información que debiera proporcionar el CEMyBS.

En lo que se refiere a la MML se encuentra debidamente estructurada con su componente y es suficiente para el logro de los objetivos y a reserva de corregir el

FAPUR

Resumen Narrativo del Componente, la Lógica Vertical y Horizontal es clara y se valida en su totalidad.

Respecto a los mecanismos que utiliza el Programa para determinar a los beneficiarios cumplen parcialmente, ya que son adultos de más de 70 años en pobreza alimentaria y se encuentran en el Estado de México, sin embargo los mecanismos de selección no son muy claros ya que la cédula de registro y el formato no contemplan criterios para determinar la pobreza alimentaria o de ingresos.

2.6. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Este apartado contempla verificar que el Programa cuente con planes estratégicos de mediano y largo plazo, y que para ello utilicen indicadores y políticas para alcanzar las metas propuestas, con información actualizada que permita monitorear su desempeño y el presupuesto utilizado; esto significa que todos los esfuerzos tanto de planeación, programación, financiamiento y evaluaciones realizadas estén encaminadas a alcanzar los resultados a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

2.6.1 Mecanismos y herramientas de la planeación estratégica

Al cuestionarle a la Instancia Normativa (CEMyBS) si ¿cuentan con planes estratégicos o con un sistema de planeación estratégica actualizado que abarque el mediano y largo plazos? Asombrosamente la respuesta fue no, aún cuando el Programa deriva de un ejercicio de planeación denominado Política Integral de Combate a la Desigualdad Social con un horizonte sexenal (2005-2011), no se cuenta con un documento estratégico o plan rector de continuidad que permita establecer un punto de llegada para el Programa.

FAPUR

El CEMyBS refiere que la concentración de los esfuerzos de planeación en el corto plazo se debe principalmente a que el Programa está sujeto a la asignación presupuestal de cada año.

El Programa se encuentra dentro de las estrategias y líneas de acción del Pilar Seguridad Social del PDEM 2005-2011 y en el PSSS 2006-2011 que podrían considerarse, aunque indirectamente, los únicos planes de largo plazo del programa. En el primero se define la estrategia “Nuevas opciones para adultos mayores” y la línea de acción: “Otorgar una pensión nutricional y de medicamentos básicos, con entrega mensual, a los adultos mayores de escasos recursos y que no gozan de los beneficios de algún sistema de seguridad social, a través de un estudio socioeconómico y con un programa en constante evaluación”, pero no se establecen indicadores, ni metas parciales o intermedias en el desarrollo de esta acción, (Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales, CONEVAL).

Dentro del PSSS 2006-2011, Vertiente 2 “Igualdad de Oportunidades”, apartado V “Adultos Mayores”, se incluyen dos estrategias, líneas de acción e instrumentación para aterrizar el tema. Se incluye, también, un indicador: (Número de adultos beneficiados con acciones de bienestar social / Total de adultos mayores en el Estado de México) X 100, cuya periodicidad es semestral, pero que es generalizado y no hace referencia específica al Programa, además de no señalar una meta ni una línea base para su posterior medición.

Aunque no se detalla la meta concreta con que el Programa contribuirá a cumplir con los objetivos antes descritos, se observa que las acciones previstas por el Programa se “alinean” con dichas estrategias y líneas de acción.

A nivel de la planeación anual o de corto plazo del Programa, a pesar de que se cuenta con el Plan Operativo 2010 autorizado por el Comité de Admisión y Evaluación en el que se expresa el número de entrega de canastas alimentarias

FAPUR

por beneficiario a nivel municipal, no contiene la calendarización de metas físicas y financieras de forma mensual, que permita dar seguimiento y monitorear la entrega de las canastas alimentarias, por lo que se recomienda elaborar un documento de control que precise tal información.

2.6.2 De la orientación para resultados

Aunque es cierto que el programa cuenta con mecanismos para establecer y definir metas e indicadores tanto en el corto plazo como en el mediano y largo plazo, existen apreciaciones que debieran tomarse en cuenta.

En lo que se refiere al *corto plazo*, la Instancia Normativa cuenta con una Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), que tiene el encargo de coadyuvar a determinar los indicadores con que se evalúan las acciones de dicha instancia, así como dar oportuno monitoreo y seguimiento. Reglamento interior (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha martes 13 de mayo de 2008, Manual General de Organización del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social).

No obstante que la Instancia Normativa presenta indicadores éstos obedecen a la estructura programática del gobierno estatal, la cual alude a una codificación presupuestal identificada con las categorías programáticas: Función, Subfunción, Programa, Subprograma y Proyecto, misma que reporta a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, a través del sistema automatizado SIPREP (Sistema Integral de Presupuesto por Programa), como se señala a continuación.

FAPUR

Cuadro 04, Indicadores SIPREP, Cuarto Trimestre 2010

No.	Proyecto	Periodo	Clave del programa	Nombre del indicador	Resultados	Interpretación de resultados
2	Fomento a la Cultura de Equidad de Género	Octubre-Diciembre	0703010201	Índice de mujeres y adultos mayores que reciben atención psicológica.	125.0%	Brindar atención jurídica y psicológica necesaria mujeres y adultos mayores que soliciten el servicio.
3	Fomento a la Cultura de Equidad de Género	Octubre-Diciembre	0703010201	Índice de personas sensibilizadas en materia de equidad de género.	99.0%	Sensibilizar a hombres y mujeres con temas que promueven la equidad de género.
4	Bienestar Social para la Mujer	Octubre-Diciembre	070300104	Índice de utilidad de talleres y tecnologías aplicadas a mujeres.	99.0%	Otorgar talleres y tecnologías a las mujeres de escasos recursos que sean de utilidad para el ahorro familiar o la generación de ingresos.
5	Bienestar Social para la Mujer	Octubre-Diciembre	0703010104	Acciones para incrementar el bienestar social de las mujeres.	115.34%	Indica el número de acciones que se llevan a cabo en el proyecto de bienestar social.
6	Fomento a la Cultura de Equidad de Género	Octubre-Diciembre	0703010201	Acciones para fomentar la equidad de género en el Estado de México.	110.0%	Indica las acciones que realiza el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social para fomentar la equidad de género entre la población del Estado de México.
13	Fomento a la Cultura de Equidad de Género	Octubre-Diciembre	0703010201	Índice de jóvenes sensibilizados en la prevención del embarazo.	79.97%	Sensibilizar a los jóvenes adolescentes sobre las consecuencias del embarazo a temprana edad.

*Fuente: <http://transparencia.edomex.gob.mx/cemybs/htm/indicadores%202010/INDICADOR%204o%20trim%202010.pdf>

Estos indicadores no tienen relación específica y directa con el Programa, es decir, aglutinan todas las acciones de bienestar social realizadas por el CEMyBS, sin detallar aspectos de eficacia, eficiencia, economía o calidad exclusivos del programa, por tanto no miden su desempeño.

Por otro lado, el Programa cuenta con 12 indicadores de gestión, los cuales miden su operación y se encuentran declarados en el Manual de Procedimientos del PAAM, sin embargo no hay evidencia de que se les dé aplicación y seguimiento, por lo que sería recomendable que sean modificados o en su caso sean modificados o eliminados del Manual ya que como tales no aportan al programa.

A continuación se enlistan los 12 indicadores que se encuentran en Manual de Procedimientos del PAAM:

FAPUR

1. Indicadores para medir el tiempo de elaboración y publicación de las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
2. Indicadores para medir el tiempo para elaborar el Expediente Técnico con la distribución del presupuesto del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores
3. Indicadores para medir el tiempo de elaboración y aprobación del Plan Operativo del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
4. Indicadores para medir la eficiencia en la elaboración y difusión de la convocatoria para ingresar al Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
5. Indicadores para medir la recepción y registro de formatos de los solicitantes al Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
6. Indicadores para medir la eficiencia en la aprobación del padrón de beneficiarios del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
7. Indicadores para medir la eficiencia en la entrega de la Tarjeta Adultos Mayores.
8. Indicadores para medir la eficiencia en la entrega de la canasta alimentaria a los beneficiarios del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
9. Indicadores para medir la eficiencia en la entrega de la Tarjeta Adultos Mayores
10. Indicadores para medir el índice de satisfacción en la entrega de las canastas alimentarias a los adultos mayores beneficiarios del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.
11. Indicadores para medir la eficiencia en la entrega de la canasta alimentaria a los beneficiarios del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores
12. Indicadores para medir el índice de adultos mayores satisfechos con los productos que integran su canasta alimentaria del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores.

*Fuente: Manual de Procedimientos del PAAM.

No obstante que en la MML se expresan dos indicadores para medir las Actividades que son “Porcentaje de Cobertura de la población objetivo” y “Costo de inversión por beneficiario”, y dos indicadores para medir los Componentes que son “Nivel de satisfacción de beneficiarios” y Número de quejas de los

FAPUR

beneficiarios”, no consiguen el fin último al no medir el desempeño del Programa en el corto plazo (anual) a través de la aplicación y monitoreo de los indicadores antes citados. (MML presentada por la unidad administrativa).

Por otro lado, en materia de metas físicas asociadas al presupuesto, dentro del SIPREP, en el formato PPP-11a denominado *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora*, con la codificación presupuestal: *Proyecto 0703020105* “Apoyo y orientación para la alimentación y salud de los adultos mayores”, se tiene una meta física relativa al programa, que es: “Entregar paquetes nutricionales a los adultos mayores de 70 años”, la cual, por cierto, sólo se alcanzó en 89.97 por ciento, como muestra en el Cuadro núm. 02:

Cuadro 05, Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora

Informe de metas por proyecto	Programa:	07030200000: Apoyo a los adultos mayores
Ejercicio 2010	Proyecto:	0703020105: Apoyo y orientación para la alimentación y salud de los adultos mayores
Fecha: 14/01/2011 9:22 am ppp11#	Unidad Responsable:	2150000000: Secretaria de Desarrollo Social
Cuarto Trimestre	Unidad Ejecutora:	2150000000: Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social

Metas por proyecto				Avance trimestral						Avance Acumulado Anual					
Id	Nombre de las metas	Programación anual		Programado		Alcanzado		Variación		Programado		Alcanzado		Variación	
		U. M.	Programada	Meta	%	Meta	%	Meta	%	Meta	%	Meta	%	Meta	%
3632-3497	Realizar eventos que revaloran a los adultos mayores en el seno familiar y social	Evento	156	91	19.87	57	36.54	26	16.67	156.00	100	200	130.77	46	30.77
3553-3498	Gestionar convenios y/o cartas compromiso con el sector público, social y privado en beneficio de los adultos mayores	Documento	220	40	19.18	28	12.73	-12	-5.45	220.00	100	398	180.91	178	80.91
3655-3500	Gestionar jornadas de bienestar social para el adulto mayor	Jornada	24	5	30.88	9	37.50	4	16.67	14.00	100	29	120.83	5	20.83
87049-4431	Entregar paquetes nutricionales a los adultos mayores de 70 años.	Paquete	1,310,944	452,736	25.00	394,018	21.76	-58,718	-3.24	1,810,944	100	1,629,326	89.97	-161,618	-10.05

Total: 2,194,298.00

*Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integral de Presupuesto por Programa

FAPUR

Contenido en el formato PPP-13a del SIPREP, correspondiente al cuarto trimestre, se señala como causa de la variación de las metas físicas, la siguiente leyenda: “La variación de entrega de paquetes alimentarios responde al comportamiento del padrón de beneficiarios como: fallecimientos, cambios de domicilio, motivos de salud y otras propias a la edad de los adultos mayores”. (Formato PP-13 del SIPREP).

En términos de control en la ejecución del programa, esta medición de metas sólo sirve para identificar el grado de cumplimiento de lo programado contra lo ejecutado, es decir, para medir la eficacia operativa del Programa.

En lo que corresponde al *mediano y largo plazo*, la Instancia Normativa cuenta con la MML, que incluye, además de indicadores de Actividad y Componentes, los de Propósito y Fin, los cuales facilitan la medición del resultado e impacto del Programa; sin embargo, como ya se mencionó al inicio de este apartado, no se cuenta con un Plan Estratégico que defina con precisión, entre otros aspectos, las metas de los indicadores, los requerimientos financieros y materiales para alcanzarlas y los plazos para su medición, por lo que, resulta necesario realizar las acciones pertinentes para aplicarlos y monitorearlos.

Importante es que la Dirección de Bienestar Social para Adultos Mayores del propio CEMyBS, sea la que administre el Padrón, incluyendo actualizaciones, mediante el sistema informático automatizado “Punto Clave”, y de manera global, el número de canastas alimenticias entregadas. Por su parte, la Unidad de Apoyo Administrativo controla el presupuesto asignado, las ministraciones realizadas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, los procesos licitatorios, y pagos a proveedores, es decir, maneja el presupuesto autorizado, modificado y ejercido.

FAPUR

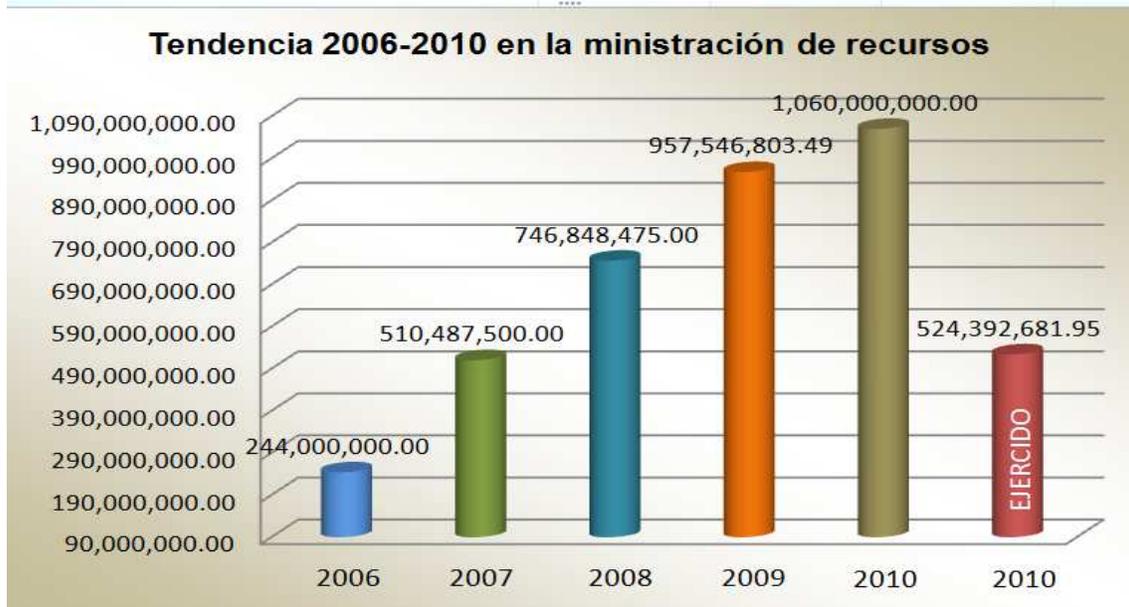
Esto se limita a que la información generada obedezca solamente a los avances presupuestales y metas físicas (canastas alimentarias) asociadas al Programa, no así la medición del desempeño con una visión para resultados. Esto se demuestra en los informes que mensualmente la Secretaría de Desarrollo Social pública en la “Gaceta del Gobierno” denominados “Informe de la aplicación de los Recursos y Evolución de los Programas Sociales”.

Lo anterior significa que, a pesar de que la Instancia Normativa lleva un control de las despensas entregadas y del presupuesto ejercido, estos no van de la mano ya que las despensas entregadas dependen del presupuesto asignado y no de las necesidades detectadas, además de que no existe registro de los 12 indicadores operativos sobre la ejecución del Programa, esto resta valor a las actividades realizadas y más aún, al no mostrar evidencia que contenga las mediciones y resultados de los 9 indicadores que componen la MML.

Ahora bien, los requerimientos del presupuesto no se ligan al cumplimiento de metas. La inexistencia de un documento de planeación estratégica que señale estrategias y metas vinculadas a indicadores de gestión anuales y de la MML de mediano y largo plazo, origina que la cobertura y resultados del Programa dependan de la asignación presupuestal que se le fije al mismo.

FAPUR

GRAFICA 1



*FUENTES: Información obtenida del Of. 20321-CAGIS-1015/10, Secretaría de Finanzas, de fecha 08 de noviembre de 2010. Gaceta del Gobierno, No. 15 de fecha 20 de enero de 2011, "Informe de la Aplicación de los Recursos y Evolución de los Programas Sociales para el mes de Diciembre de 2010.

La asignación de presupuesto para el Programa la genera la Secretaría de Finanzas el Gobierno del Estado de México y aunque es evidente que existe una tendencia presupuestal de crecimiento en los últimos años, (observación propia durante el análisis de la información) esto no precisamente significa la mejora de ingesta de alimentos o su calidad de vida, ya que el cumplimiento estaría en función de crear las condiciones propicias para que los adultos mayores en pobreza alimentaria superen esa condición y sean menos los recursos a utilizar o la plusvalía estaría reflejada si se aumentara la cobertura, lo que justificaría plenamente el incremento de recursos.

Cabe destacar que el presupuesto asignado por parte del gobierno estatal y aprobado por el Congreso Local, obedece a criterios de disponibilidad de recursos, por lo que, tampoco a ese nivel se realiza una verdadera tarea de planeación en la que, de manera clara se ligen los montos de recursos destinados al Programa con las metas de desempeño definidas, (Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2010).

FAPUR

En este sentido, los recursos con los que cuenta el Programa son federales y estatales. La parte federal proviene del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, FISE) del Ramo General 33 y el resto del recurso es de origen estatal.

Cuadro 06 Presupuesto Asignado y Autorizado del Gasto de Inversión Sectorial 2010. Número de Obra y/o Acción: 63338

Presupuesto Asignado y Autorizado por La Secretaría de Finanzas	Presupuesto Autorizado Informado en Gaceta del GEM	Cancelación Presupuestal Secretaría de Finanzas	Presupuesto Final Autorizado	Fuentes de Financiamiento	
				Estatal	Federal
1,150' 000,000.00	1,150' 000,000.00	90'000,000.00	1'060,000,000.00	637'631,000.00	422'369000.00,
Of. número 20321-AGIS-0138/10 15/02/10	Gaceta No. 35 del 19 de febrero de 2010	Of. número 20321-CAGIS-1015/10 08/11/10		Los recursos federales pertenecen al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	

*Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la entidad.

Respecto al FISE, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, por lo que la aplicación de recursos a través del programa esta apegada a la Ley.

Así mismo, el Subsecretario de Planeación y Presupuesto mediante oficio 20321-AGIS-0138/10 de fecha 5 de febrero de 2010, asignó y autorizó a la Secretaría de Desarrollo Social, con cargo al Gasto de Inversión Sectorial (GIS), un monto de mil 150 millones de pesos al programa "Adultos Mayores Pensión Alimenticia Geriátrica", asignándole un número de control de obra/acción 63338.

FAPUR

Esta cifra concuerda con el “Informe de la Aplicación de los Recursos y Evolución de los Programas Sociales” para el mes de enero de 2010, publicado en la Gaceta del Gobierno Núm. 35 de fecha 19 de febrero de 2010.

No obstante, con fecha 8 de noviembre de 2010, el referido Subsecretario, mediante oficio 20321-CAGIS-1015/10, comunica al Secretario de Desarrollo Social la cancelación de recursos al referido programa por 90 millones de pesos, dando como resultado un presupuesto de mil 60 millones, cifra acorde con el expediente técnico firmado por la Vocal Ejecutiva del CEMyBS el 1 de marzo de 2010.

Ahora bien, en el reporte emitido por la Secretaría de Finanzas en el que informa los resultados de la Cuenta Pública 2010, se observa que fueron asignados, autorizados y ejercidos en este programa 637 millones 631 pesos de recursos estatal y en el reporte de la Secretaría de Finanzas, a través de la Dirección General de Planeación y Gasto Público, se informa que los recursos del FISE por 422 millones 369 mil están asignados y ejercidos. (Ver anexo IV).

Resumiendo este apartado, el Programa cuenta con metas e indicadores que le permiten tener un control sobre lo programado, presupuestado y ejercido en cuanto a recursos y apoyos entregados, sin embargo los indicadores no tienen relación específica con el Programa ya que estos no detallan aspectos de eficacia, eficiencia, economía o calidad que para evaluaciones de desempeño es imprescindible medirse y sobre todo para los programas sociales.

2.7. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

Este apartado se considera el más importante, sin menospreciar los anteriores, ya que este vierte la información que arrojan los cuestionarios y análisis de estos resultados; lo que permite determinar si fue bien definida la población universo, objetivo y específica, lo que probará si se llevó a cabo una focalización eficiente y adecuada para la evaluación realizada. Esto sustentaría el uso y destino de los

FAPUR

recursos, mejorando las condiciones de vida de los adultos mayores y que realmente estén siendo entregados a personas de escasos ingresos o pobreza alimentaria como lo señalan las RO y que estos incidan poco o mucho en su calidad de vida. (Ver anexo III).

2.7.1 Análisis de Cobertura

Ya se mencionó que para definir y cuantificar la población universo, potencial y objetivo; se emplearon documentos realizados por el CIEPS —apoyados de estudios de INEGI, CONEVAL, CONAPO, COESPO y El Colegio Mexiquense, A.C.—, por un lado, el estudio “Política Integral de Combate a la Desigualdad Social”, el cual brinda un panorama de la población estatal en pobreza alimentaria, este refiere que son 2.1 millones de personas en el Estado de México en esta condición; asimismo, se consideró el “Análisis: Universos de Atención del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores 2005-2010”, que determina que la población universo está compuesta de 891 mil 609 adultos mayores; la población potencial de 369 mil 740 adultos mayores de 70 años o más; y la población objetivo integrada por 204 mil 895 adultos mayores de 70 años o más en pobreza alimentaria.

En referencia a este último documento, no obstante de considerar fuentes oficiales para la cuantificación de la población universo y potencial, éstas no son actualizadas, además no corresponden con la definición del numeral 4 de las RO. Es decir, para la población universo en las RO, se establece que se considera adulto mayor a todas aquellas personas a partir de 70 años de edad, mientras que en el documento se cuantifica para una población desde los 60 años de edad. Por otro lado, para la población potencial, en las RO se define que estará compuesta por adultos mayores en condición de vulnerabilidad que habitan en el Estado de México, sin embargo, la cuantificación no precisa a los adultos mayores que se encuentran en esta situación.

FAPUR

Para la categoría de análisis de la población objetivo, si bien su cuantificación corresponde con la definición de las RO, ésta no incluye un método de cálculo, y por tanto, requiere de mayor precisión en su focalización que permita incorporar mayores elementos en el diagnóstico para realizar un cruce de información entre las necesidades de ingreso y alimentación, (observación propia durante el estudio).

El cuadro núm. 3 que se muestra a continuación refiere la información agregada sobre la Cobertura Anual del Programa con base al resultado del “Análisis de Universos de Atención del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores 2005-2010”, elaborado por el CEMyBS como se puede observar la población potencial y objetivo no aumenta de 2006 al 2010 y la población atendida no aumentó de 2009 a 2010, lo que llevaría a pensar que las personas en esta condición tiende a disminuir; sin embargo para marzo 2011 que es cuando financieramente arranca el programa cuentan con un padrón de 158,570 beneficiarios lo que significa que va en aumento y no en disminución.

Cuadro 07 Cobertura del Programa

Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del Programa (PA/PP)*100	Eficiencia de Cobertura (PA/PO)*100
2006	369,740	204,895	80,000	21.64	39.04
2007	369,740	204,895	130,912	35.41	63.89
2008	369,740	204,895	139,323	37.68	68.00
2009	369,740	204,895	150,912	40.82	73.65
2010	369,740	204,895	150,912	40.82	73.65

*Fuente: CIEPS con información del INEGI. II Censo de Población y Vivienda de 2005. Estimaciones propias del CIEPS con información del INEGI y CONEVAL. XII Censo General de Población y Vivienda 2000; y II Censo de Población y Vivienda de 2005. Mapas de Pobreza por Ingresos y Rezago Social 2005.

Es importante destacar que el Programa no establece metas para sus indicadores de Fin y Propósito, por lo que no es posible determinar la medida en que el nivel de avance en la cobertura del Programa es adecuado con respecto a una estrategia, correctamente establecida y cuantificada.

FAPUR

Así mismo los indicadores “Porcentaje de Cobertura de la Población Objetivo Atendida” y “Eficiencia de Cobertura” identificados en el documento “Análisis: Universos de Atención del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, 2005-2010”, elaborado por el CIEPS, aún cuando cuentan con línea base y temporalidad de medición, no tienen metas establecidas para medir de manera precisa el nivel de avance en la atención del problema al que se enfoca el Programa.

2.7.2 Análisis de Focalización

Como se indicó en el apartado de Diseño, para determinar que un solicitante se considere beneficiario, debe aportar elementos que comprueben ser una persona de 70 años de edad en adelante y habitar en el Estado de México. Asimismo, como criterio central de selección del Programa, el posible beneficiario debe estar en el supuesto de vivir en situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad.

Pues bien, la Instancia Normativa para identificar a los posibles a beneficiarios, en situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad, utiliza el *Formato de Registro* del Programa, en el que el solicitante, sin proporcionar documentos probatorios, declara información relativa a los ingresos que percibe, situación laboral, servicios de salud que recibe, enfermedades o discapacidad que tenga y la situación patrimonial de su vivienda.

Además, en el *Formato de Registro* no refiere un apartado o herramienta metodológica (mapas de pobreza) que auxilien en la determinación con precisión al personal que opera el programa a evaluar y especificar la situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad de los adultos mayores, esto es que el personal que registra no es el mismo que captura los datos así que el que captura no puede inferir mas información que la que no se encuentra en dicho formato.

FAPUR

Para verificar que los beneficiarios incluidos en el Padrón cumplan con el supuesto de pobreza extrema o alimentaria⁶, marginación, exclusión social o vulnerabilidad de los adultos mayores, no se mostró información sistematizada que, por beneficiario, señale sus características socioeconómicas que conduzcan a determinar la situación antes referida. Por lo que no se puede evaluar, con información de gabinete, una adecuada focalización del Programa.

Por ello, como más adelante se explica, el trabajo en campo realizado conlleva la verificación de expedientes de 250 beneficiarios seleccionados en la muestra representativa⁷, los cuales deberán cumplir con los supuestos que permitan inferir el estado de la focalización del Programa.

Ahora bien, legalmente hablando, la Ley de Desarrollo Social del Estado de México puntualiza en su artículo 17 que para instrumentar programas en materia de desarrollo social, *se deberá contar con diagnóstico focalizado sobre las zonas de atención prioritarias e inmediatas.*

Asimismo, el numeral 5 “Cobertura” de las reglas de operación, determina que el programa operará en los 125 municipios del Estado de México, dando prioridad a las localidades y AGEB’s en donde habiten los adultos mayores que se encuentren en condición de pobreza extrema o alimentaria.

Atendiendo lo anterior se realizó un análisis documental para verificar que la focalización del Programa corresponda a lo estipulado en las reglas de operación, es decir, constatar que se dé prioridad a las localidades y AGEB’s donde habiten los adultos mayores que se encuentren en condición de pobreza extrema o alimentaria.

6 De acuerdo con el CONEVAL, en su sitio web, define a la pobreza alimentaria como: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

7 Para conocer los detalles de la muestra, revisar el documento “Marco Muestral para el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores” ubicado en el apartado de anexos.

FAPUR

Para ello el método de muestreo aplicado fue probabilístico aleatorio y consideró los componentes: tamaño de población, nivel de confianza (95%), proporción de la población con las características de interés y de precisión. El diseño de la formula se tomó del documento “Muestreo Estadístico Aplicado a la Auditoría”, publicado por la Dirección General del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados de la Federación. (Véase anexo II, Metodología de la Encuesta).

Resultado de esta metodología se determinó una muestra de 250 unidades de estudio, obteniendo los siguientes resultados de acuerdo a su municipio y localidad del Estado de México y su grado de marginación (Ver anexo II):

Grado de Marginación (CONAPO):

- 56.6% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de marginación Muy Baja.
- 16.9% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de Marginación Baja.
- 8.7% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de Marginación Media.
- 19.4% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de Marginación Alta.
- 1.6% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de marginación Muy Alta.

Grado de Rezago Social (CONEVAL):

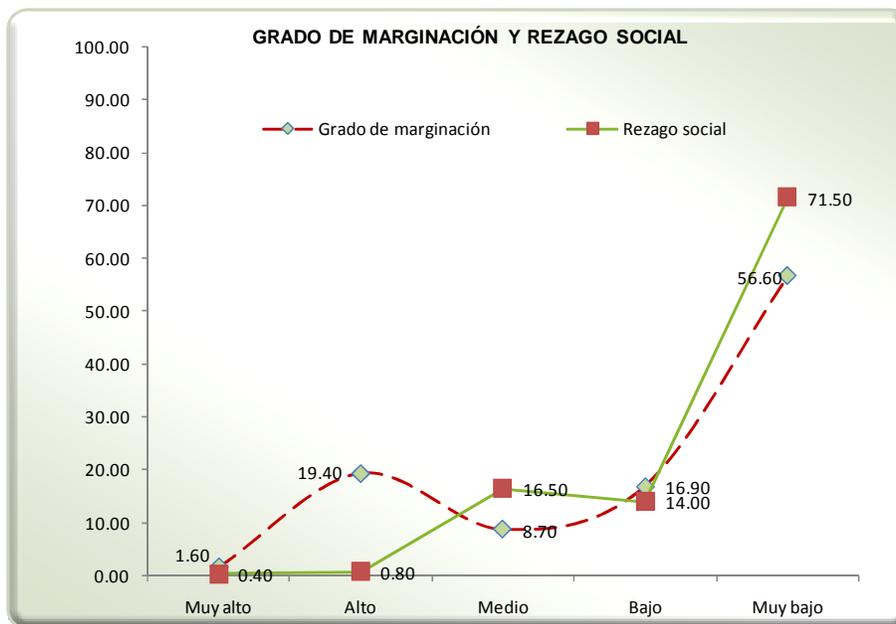
- 71.5% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Muy Bajo.
- 14% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Bajo.

FAPUR

- 16.5% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Medio.
- 0.8% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Alto.
- 0.4% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Muy Alto.

Nota: El análisis realizado para determinar el grado de marginación y de rezago social, se constató en 242 expedientes, los 8 restantes de la muestra seleccionada no fueron presentados por el CEMyBS.

GRAFICA 2



*Funete: Elaboración propia.

La gráfica anterior muestra que los resultados obtenidos mediante la revisión de expedientes, arroja que la mayoría de los beneficiarios seleccionados se encuentran en un grado de marginación muy bajo; es decir que por su localización no requerirían de apoyo, en otras palabras se identificaron mayor cantidad de beneficiarios en municipios o localidades de un alto nivel de ingresos, cuando de acuerdo al grado de marginación debieran ser los beneficios que se encuentran con mayor pobreza (muy alta marginación).

FAPUR

Con base en el análisis de la información obtenida de los expedientes de las unidades de estudio (250), 124 se identificaron en las fuentes primarias (CONEVAL y CONAPO) y para las restantes unidades de estudio, de las localidades que no se ubicaron en dichas fuentes, se utilizó el grado de marginación y rezago social del municipio.

Para las 124 unidades de estudio se obtuvieron los siguientes resultados:

Grado de Marginación (CONAPO):

- 20.9% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de marginación Muy Baja.
- 22.5% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de Marginación Baja.
- 16.1% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de Marginación Media.
- 37.1% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de Marginación Alta.
- 3.2% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de marginación Muy Alta.

Grado de Rezago Social (CONEVAL):

- 40.3% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Muy Bajo.
- 25.8 de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Bajo.
- 31.4% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Medio.
- 1.6% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Alto.

FAPUR

- 0.8% de los domicilios se encuentra ubicado en una localidad con grado de rezago social Muy Alto.

En base al análisis realizado sobre la focalización del Programa se concluye que:

- La incidencia de los beneficiarios con domicilios que se encuentran en una localidad con grado de marginación y rezago social Muy Alto y Alto es menor con respecto a los beneficiarios que habitan en zonas de Muy Baja y Baja Marginación y Rezago Social, condición que no guarda correspondencia con el numeral 5 “Cobertura” de las Reglas de Operación, referente a dar prioridad a las localidades donde habiten adultos mayores que se encuentren en condición de pobreza extrema o alimentaria.

2.8 OPERACIÓN

En este apartado se vierte información sobre la manera de operar del PAAM, si cumple con la normatividad, que para el caso serían las RO, verificando la emisión de una convocatoria, si los archivos o expedientes cuentan con la información requerida para la incorporación al programa; verificando que dicha información se utilice para priorizar los esfuerzos en aquellas personas que se encuentran con mayor rezago y por último, si los apoyos (despensas) son entregados en el lugar y en los tiempos señalados por la Instancia Normativa.

2.8.1 Análisis de las RO o normatividad aplicable

Es posible afirmar que el Programa cuenta con procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de los beneficiarios; teniendo en cuenta que en el apartado 10.2 de las RO se encuentra especificado el procedimiento del programa del inciso c) al inciso g) se refieren los pasos para seleccionar a los beneficiarios:

c) Convocatorias.

d) Registro de solicitudes.

FAPUR

- e) *Entrega de tarjetas.*
- f) *Entrega de canastas alimentarias.*
- g) *Integración del padrón.*

Lo anterior se constata en el Manual de Procedimientos del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores específicamente en los procedimientos del 4 al 6 como se describen a continuación:

- 4. *Elaboración y difusión de la convocatoria para el registro en el Programa.*
- 5. *Recepción y registro de solicitudes para ingresar al Programa.*
- 6. *Integración del padrón de beneficiarios del Programa.*

De igual forma, en el 8.3 de las RO se declaran los criterios de selección, en los que se determina que los beneficiarios, para ser susceptibles de recibir el apoyo del Programa, deben cumplir con los requisitos de selección enunciados en el 8.2 de las RO y son:

- *Ser una persona de 70 años de edad en adelante.*
- *Vivir en situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad.*
- *Habitar en el Estado de México.*

Además de los requisitos antes establecidos, deberán presentar la siguiente documentación:

- *Copia del acta de nacimiento.*
- *Copia de comprobante de domicilio.*
- *Copia de identificación oficial.*

El punto 8.4 de las RO refieren los criterios de priorización para aceptar a los adultos mayores postulantes al Programa, como a continuación se presenta.

FAPUR

Se dará preferencia en el Programa a los adultos mayores que:

- a. Presentaron su solicitud de registro al programa, no fueron beneficiados y cumplen con los requisitos establecidos en las presentes reglas.*
- b. Tengan alguna discapacidad.*
- c. Se encuentren en estado de viudez.*
- d. No dispongan de casa propia; y*
- e. Los demás que determine el comité.*

Aunado a lo anterior se constató que se encuentran declarados tanto en las RO como el Manual del Programa los procedimientos y mecanismos para la selección de beneficiarios, no obstante se realizó un examen de archivos, revisión de la documentación y observación de la ejecución del Programa para verificar que su operación respecto a la selección de beneficiarios se apega con eficacia a lo estipulado en las RO.

Derivado del revisión de archivos, revisión de la documentación y observación de la ejecución del Programa de este procedimiento, se constató que está basado en el Manual de Procedimientos del Programa vigente 2010, el cual no incorpora una de las actividades señaladas en las RO, esta se refiere a la priorización que se deberá de tomar en cuenta para la incorporación a ser beneficiario del Programa:

- No existe evidencia que sustente la ejecución de los criterios de priorización señalados en el numeral 8.4, ni de la determinación de las solicitudes que procedan para su aprobación establecida en el inciso e) del numeral 10.1 de las RO el cual refiere que “el comité determinará las solicitudes que procedan de acuerdo a los criterios establecidos en las presentes reglas y la disponibilidad de los recursos.

Al respecto, se aprecia que la operación del programa incumple lo expresado en las Reglas de Operación y por otro lado el Comité de Admisión y Evaluación no emplea los criterios de priorización en las solicitudes para determinar con base en

FAPUR

un orden de prelación establecido, aquellas que deban incorporarse al Programa, incumpliendo con las atribuciones que le confiere el numeral 15.2 de las Reglas de Operación.

Consecuencia de ello, existe el riesgo de discrecionalidad en la selección de beneficiarios postulados para incorporarse al Programa o que se limite derecho que tiene toda persona a participar y a beneficiarse de los programas y acciones de desarrollo social.

Asimismo, en el numeral 8.6 de las RO se puntualizan los “Formatos a utilizar” para su registro como solicitante:

- Formato del registro del programa.
- Cédula de validación.
- Carta compromiso.
- Solicitud.

Con la información recabada de los solicitantes y en cumplimiento de lo establecido en las RO en su numeral 10.1 operación del programa inciso b), se señala que el CEMyBS integra un expediente, mismo que es guardado en su archivo.

Resultado de la revisión y verificación de expedientes se exponen los siguientes resultados:

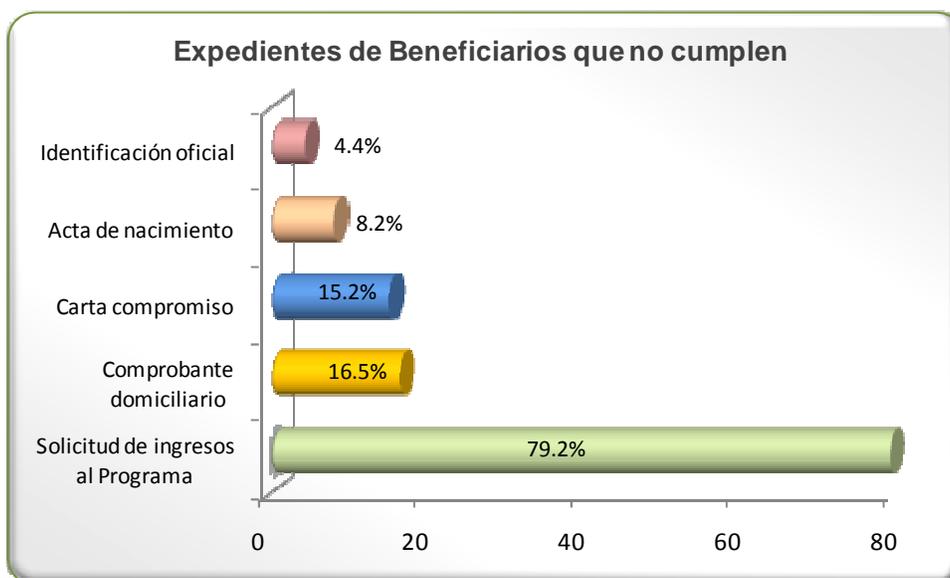
- a) De los 250 expedientes solicitados, 8 no fueron presentados por el CEMyBS, lo que representa 3.2 por ciento de la muestra aplicada.
- b) 241 expedientes carecen de algún “requisito de selección” y/o “formato a utilizar” establecido en las reglas de operación, esto es 96.4 por ciento.
- c) Sólo uno cumple con la documentación establecida en las reglas de operación.

FAPUR

La incidencia en la ausencia de algún documento respecto a los expedientes incompletos es la siguiente:

- 79.2 por ciento de los expedientes no cuentan con solicitud de ingreso.
- 16.5 por ciento de los expedientes no presentan copia de comprobante domiciliario.
- 15.2 por ciento de los expedientes no cuenta con carta compromiso.
- 8.2 por ciento de los expedientes no presentan copia del acta de nacimiento.
- 4.4 por ciento de los expedientes no cuenta con copia de identificación oficial.

GRAFICA 3



*Fuente: Resultado de la verificación de expedientes.

Asimismo, de los 250 expedientes revisados 67.6 por ciento cuentan con “cédula de registro”, elaborados del 2006 al 2008, 16.8 por ciento presentan “formato de registro”, elaborados del 2009 al 2011 y 12.4 por ciento no presentaron ninguno de los documentos de registro.

FAPUR

Por lo anterior expuesto y de acuerdo con el análisis realizado sobre los expedientes de los beneficiarios se concluyó que:

La ausencia de documentación de beneficiarios y/o la existencia de expedientes incompletos contraviene lo estipulado en los numerales 8.1 “permanencia”, referente al cumplimiento de los requisitos, 8.2 “requisitos de selección”, relativo a la presentación de documentación y 8.3 “criterios de selección” de las reglas de operación, colocando a los beneficiarios del programa en el supuesto del 8.9.2 inciso f) que indica la cancelación del apoyo del programa cuando se incumpla lo señalado en el documento en comento.

Por otro lado, la ausencia de 8 expedientes de los 250 solicitados denota vulnerabilidad en la aplicación de los procedimientos de recepción y registro de solicitudes para ingresar al PAAM, administración e integración y resguardo de expedientes, lo cual representa un riesgo para la operación del programa.

2.8.2 Solicitud de apoyos

Se encontró que el programa no cuenta con información automatizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes, ello dificulta operar los criterios de priorización para la selección de los beneficiarios y a su vez limita conocer las características socioeconómicas de los demandantes y su cuantificación. Y si a esto sumamos que en campo, los reclutadores de beneficiarios sólo registran los documentos del número de beneficiarios que la asignación presupuestal les permite incorporar.

De este modo, únicamente se cuenta con un Padrón en el que se detallan las características de los beneficiarios, no así los de las demandantes o aquellos que se encuentran en espera y que posiblemente requieran el apoyo más que los actuales beneficiarios.

FAPUR

La aplicación de los criterios de priorización, permitiría recoger y administrar en una base de datos la información de los solicitantes del Programa, y para una segunda etapa de reclutamiento contar con las solicitudes que podrán ser incorporadas.

Asimismo, el numeral 10.1 “Operación del programa” inciso a), y en el 11.1 “Convocatoria” de las RO, estipulan que en función de la disponibilidad presupuestal el Gobierno del Estado de México emitirá la convocatoria para el registro de los solicitantes a través del CEMyBS.

Atendiendo a lo anterior, se solicitó al CEMyBS evidencia documental y/o gráfica de la convocatoria realizada para el ejercicio fiscal 2010, sin embargo se informó que no fue elaborada debido a la insuficiencia presupuestal del Programa. Lo anterior se constató al visitar los centros comprometidos, donde, tanto coordinadores regionales como promotores de bienestar social comentaron que no se había emitido la convocatoria y por ello, no se habían establecidos módulos de atención e información para el registro de solicitantes al Programa.

También se revisaron las Gacetas del Gobierno del Estado de México donde se determina el monto de los recursos autorizados del periodo de 2006 a 2010 para el Programa, reflejando una tendencia de incremento para cada año, ejemplo de esto se tiene que en el año 2009 el monto autorizado fue de 957 millones 546 mil pesos y para 2010 fue de 1 mil 60 millones de pesos, es decir, un incremento de 102 millones 453 mil pesos.

De acuerdo con el análisis realizado sobre la emisión de la convocatoria para el Programa se concluyó que:

- Pese a que hubo incremento presupuestal de 2009 a 2010 de 102 millones 453 mil pesos, no se publicó la convocatoria 2010 lo que deja a la imaginación que hicieron con el recurso no utilizado etiquetado para el programa.

FAPUR

Ahora bien, los procedimientos para la recepción y procesamiento de solicitudes están debidamente documentados y estandarizados en las RO en los numerales 8.5 Registro, 8.6 Formatos a utilizar y 8.7 Padrón de beneficiarios, así como en el Manual de Procedimientos vigente para 2010:

- Procedimiento 05: Recepción y registro de solicitudes para ingresar al Programa. El cual tiene como objetivo incluir en el Programa a los adultos mayores que cumplan con los requisitos para ser parte del Padrón, mediante la recepción y registro de las solicitudes de inscripción recibidas en la fecha establecida.

La actividad mencionada se conecta con el siguiente procedimiento:

- Procedimiento 06: Integración del Padrón de Beneficiarios del Programa. El cual tiene como objetivo generar y mantener actualizada una base de datos con la información de los solicitantes postulantes al Programa, mediante el registro de sus datos en archivo electrónico, a fin de integrar los datos de las personas que formarán parte del Padrón, el cual será aprobado por el Comité de Admisión y Evaluación del Consejo.

No obstante ello, las “Reglas para la Integración y Actualización del Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México y Municipios” publicadas el 30 de noviembre de 2009, determinan que la estructura básica del padrón debe contener los siguientes elementos: Nombre del programa; año; trimestre; municipio; primer apellido; segundo apellido; nombre; apoyo; y periodicidad, así como la actualización trimestral.

Atendiendo a lo anterior, el padrón entregado por el CEMyBS, con corte al 31 de diciembre de 2010, está integrado con un total de 150,912 beneficiarios, sin embargo al corroborar esta cifra contra las Actas de Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Comité de Admisión y Evaluación PAAM 2010 se detectaron

FAPUR

diferencias al identificar 11,425 altas y 10,041 bajas, integrando en total un Padrón de 152,145 beneficiarios; por su parte, los Informe de Aplicación de Recursos y Evolución de los Programas Sociales para el mes de diciembre de 2010, publicado en Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha de 20 de enero de 2011, presentan 135,777 beneficiarios y, por otro lado, las cifras reportadas en la página de transparencia del website (<http://transparencia.edomex.gob.mx/cemybs/>) con fecha de actualización 29/04/2011, contabilizaban un total de 151,000 beneficiarios.

Respecto al Padrón, también se realizó la verificación y análisis identificando 384 nombres duplicados, dos beneficiarios triplicados, uno acompañado de la leyenda *Contingencia CEMyBS*, 674 sin primer apellido y 213 sin ninguno de ellos. (Análisis propio con información de la entidad).

Para constatar los resultados derivados del análisis al Padrón relativos a los 384 nombres duplicados, se tomó una muestra representativa aleatoria del 10 por ciento de las unidades identificadas, a fin de verificar en la base de datos de beneficiarios las inconsistencias encontradas, lo que derivó en los siguientes resultados:

- 51 por ciento son homónimos,
- 43.5 por ciento corresponden a beneficiarios duplicados y
- 5.5 por ciento de beneficiarios duplicados han recibido mayor número de despensas al permitido por las reglas de operación.

Así, de acuerdo con el análisis realizado sobre el padrón de beneficiarios se concluyó que:

- La presencia de registros duplicados y nombres incompletos en el padrón genera una base de datos inconsistente. Las posibles causas de esta condición es la ausencia de mecanismos de control interno desde la

FAPUR

recepción y registro de solicitudes para ingresar al programa y la administración e identificación de los registros de la base de datos.

2.8.3 Tipo de apoyos

Las RO señalan que el Programa tiene como propósito mejorar la ingesta de alimentos a personas mayores de 70 años que viven en condición de pobreza extrema o alimentaria, a través del otorgamiento de canastas alimentarias —de manera mensual—, adicionalmente productos de limpieza y aseo personal, componentes que contribuyen a que dicho núcleo poblacional goce de mayor equidad social, siendo ésta el fin último del Programa. Lo anterior se refrenda en los numerales 6.1 y 6.2 donde señalan el tipo y el monto del apoyo.

El apoyo otorgado a los beneficiarios es gratuito y será cubierto en su totalidad por el Gobierno del Estado de México a través del CEMyBS, (Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 10 de febrero de 2010).

Para la operación del Programa, el CEMyBS utiliza el *Sistema Informático Automatizado Punto Clave el cual no depende de ellos sino de Tiendas SORIANA* (Información proporcionada por el CEMyBS) para dar seguimiento de los registros, tarjetas y reportes de cada uno de los adultos mayores que reciben su canasta alimentaria, dicho sistema genera un reporte denominado *Listado de Transacciones por Usuario*, en el cual se observa el historial de apoyos otorgados a los beneficiarios, el número de transacción, número de autorización, la terminal por la cual paso la tarjeta de adulto mayor, la fecha de entrega, la fecha de expiración y la cantidad entregada.

2.8.4 Ejecución

Para este apartado el CEMyBS como se mencionó anteriormente presentó evidencia de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos

FAPUR

en las RO (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados).

Uno de los objetos de la Ley de Desarrollo Social es asegurar la rendición de cuentas y transparencia en la ejecución de los programas de desarrollo social y la aplicación de los recursos para el desarrollo social, a través de procedimientos de aprobación, incluidos en las RO, así como su respectiva supervisión, verificación, control y acceso a la información pública.

Asimismo, el artículo décimo de la citada Ley expresa que la política de desarrollo social se sujetará, entre otros, al principio de transparencia, es decir, que la información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades locales garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

Atendiendo lo anterior, el CEMyBS a través de las unidades administrativas que lo operan presupuestal y programáticamente, registraron avances sobre su ejecución. Por un lado, la Dirección de Bienestar Social para Adultos Mayores administra el padrón, incluyendo actualizaciones, mediante el sistema informático automatizado “punto clave”, y de manera global, el número de canastas alimenticias entregadas. Por su parte, la Unidad de Apoyo Administrativo controla el presupuesto asignado, las ministraciones realizadas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, los procesos licitatorios, y pagos a proveedores, es decir, maneja el presupuesto autorizado, modificado y ejercido. (Información proporcionada por el CEMyBS).

Esta información, relativa a avances presupuestales y metas físicas (apoyos entregados), es la que el CEMyBS, a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, publica mensualmente en la Gaceta del Gobierno del Estado de México mediante el “Informe de la Aplicación de los Recursos y Evolución de los Programas Sociales”.

FAPUR

Derivado del análisis realizado sobre la difusión de los avances en la operación del programa se concluyó que:

- La información contenida en los informes publicados en la “Gaceta del Gobierno” no es suficiente para comprender la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales.
- Ampliar esta información con elementos como: nombre del programa; fecha de publicación de las reglas de operación; presupuesto asignado y autorizado; presupuesto ejercido al mes del informe; cobertura municipal; número de beneficiarios al mes del informe; y avance físico de las acciones al mes del informe permitiría monitorear con mayores elementos la evolución del programa y contribuiría a asegurar la rendición de cuentas y transparencia en la aplicación de los recursos para el desarrollo social.

Como fue mencionado anteriormente, el programa cuenta con una estructura organizacional que le permite entregar y producir los Componentes de la MML y alcanzar el logro del Propósito; esto se alcanza porque el Programa se encuentra sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México; la instancia normativa responsable de la operación a nivel estatal es el CEMyBS y la dependencia evaluadora es el CIEPS. (Ver anexo VII).

A partir del análisis de los organigramas se observa que se prevén instancias para realizar las principales actividades en la operación del Programa establecidas tanto en RO como en el Manual de Procedimientos. En ese sentido, el diseño general de la estructura organizacional cuenta con los elementos necesarios para entregar los Componentes de la MML, es decir, la entrega de canastas de productos básicos para mejorar su calidad nutricional.

FAPUR

Sin embargo hay dificultad para la verificación del alcance del logro del Propósito, por un lado no existe evidencia de la medición de los indicadores planteados en la MML, y por el otro, esta medición depende de una evaluación externa.

Por último, considerando las *complementariedades del programa con otros programas estatales* se corroboró que existe una colaboración y coordinación efectiva con el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años y el Programa Compromiso con el Futuro, ya que existe una relación y complementariedad con el PAAM, puesto que estos programas los ejecuta el CEMyBS a través de la Dirección de Bienestar Social para Adultos Mayores, refrendándose mediante el Formato de Registro, ya que utilizan el mismo para incorporar a los solicitantes de los programas como beneficiarios.

2.8.5 Análisis de la evaluación al PAAM

Hasta este momento conocemos cómo se ha comportado el programa PAAM y cuales sus carencias, ahora toca mencionar que durante las visitas realizadas a los diferentes municipios, el cuestionario aplicado a los beneficiarios quedó corto, ya que no contó con elementos en los cuales se dejara evidencia sobre la opinión que tienen los beneficiarios del programa sobre la politización de los apoyos por parte de las dependencias operadoras.

Las visitas a los beneficiarios del programa dejó claro que en su mayoría los apoyos son entregados a personas que cuentan con algún grado de pobreza alimentaria, sin embargo existen casos aislados pero no por ello menos importantes, como en el municipio de San Felipe del Progreso, que si bien el apoyo fue otorgado a personas de bajos recursos, también se otorgó a simpatizantes del partido en el poder, como lo mencionó uno de sus líderes de regionalización en aquella comunidad, además de ello no fueron entregadas en su totalidad las despensas ya que mencionó que algunas de las personas firmaron por adelantado la totalidad de despensas recibidas sin haberse entregado.

FAPUR

En el municipio de Valle de Bravo, uno de los beneficiarios en su momento fue movilizador del partido y estuvo encargado de recabar información sobre las personas en condiciones de pobreza alimentaria, ésta persona beneficiaria del programa vive en el centro de la ciudad en una casa que supera los 500 m², además menciona que no le fueron entregadas todas las despensas así como el dinero que le había prometido por la movilización de la gente durante los pasados comicios; aunado a ello éste beneficiario no requiere la despensa ya que recibe una pensión por el ISSEMYM al haber trabajado más de 30 años como maestro al servicio del Estado de México.

En el municipio de Metepec se detectó que un beneficiario es Médico y mencionó haber recibido material para construcción y despensas por la movilización realizada en apoyo al partido.

A pesar de que éstos son casos aislados de la muestra realizada para los 125 municipios del Estado de México, desafortunadamente aún se practica el uso inapropiado de los recursos, donde la ayuda social se condiciona y por otra no es entregada a las personas a la que está dirigido dicho apoyo resolviendo así poco el problema de la pobreza alimentaria en el Estado.

El PAAM para los adultos mayores en pobreza alimentaria es muy útil porque ayuda a aquellos que durante su vida laboral trabajaron y que desafortunadamente no cuentan con una pensión o apoyo de su familia.

De lo anterior se identificó un beneficiario en el Municipio de Lerma, que su casa es de adobe y con las lluvias se derrumbó y no cuenta con ningún apoyo más que el que le otorga el CEMyBS mensualmente.

Otro caso es en Ixtlahuaca, donde una señora de lengua otomí de 117 años no ve ni oye y casi no camina y cuenta con el beneficio del programa; comentan sus

FAPUR

hijos que su mamá sigue viviendo en su casa de adobe y que la despensa es muy útil ya que ellos no cuentan con los recursos suficientes para solventar los gastos de médico y medicamentos.

En fin son más los casos de personas que son beneficiadas con justificación por parte del programa operado por el CEMyBS que de los que no. El focalizar los apoyos e identificar a aquellas personas que por su lugar geográfico y situación económica son aspirantes a ser beneficiarios fortalece al programa, sin embargo es importante tenerlo actualizado para evitar sesgos en su información.

Aunado a lo anterior, en palabras de los propios operadores del programa comentan que para determinar si una persona es susceptible de otorgársele el beneficio del programa lo determinan de acuerdo a su forma de vestir y expresarse, en vez de realizar la selección por diámetro abdominal o toma de sangre para determinar su grado de anemia o carencia alimentaria, es aquí donde debieran aplicar los criterios de priorización que señalan las propias RO del programa.

En general el PAAM funciona en cuanto a su operación, es decir cuenta con una estructura organizacional, con los recursos para pago de papelería, despensas, transporte y personal, entre otros; así mismo cuenta con los elementos necesarios como es un estudio sobre los adultos mayores, que si bien no está actualizado permite tener una idea de cómo se comporta este sector de la sociedad, cuentan con un padrón de beneficiarios, pero carecen de una lista de espera en la cual prioricen como se menciona en las RO la inclusión de los postulantes a acceder al programa.

Sumando todo lo analizado y lo encontrado durante la realización de la presente Tesina, se concluye que si bien existen programas sociales que son una obligación desde la Constitución Mexicana, éstos no cuentan fehacientemente con un estudio que justifique la erogación de recursos para solventar una

FAPUR

problemática existente, al no pretender solucionar el problema de raíz es decir el apoyo solo es un paliativo que solventa momentáneamente su carencia alimentaria y causa dependencia del Estado, ya que si bien el intento por parte de las autoridades de mejorar las condiciones de vida de la población se lleva a cabo no genera mecanismos para que por sí mismos los beneficiarios logren alcanzar un estándar de vida que les permita generar sus propios recursos y no dependan de lo que el gobierno les “regala”.

Como se observa, por una parte existe dependencia de las personas con escasos recursos y por la otra las autoridades utilizan esta dependencia para motivar u orientar la preferencia política de los beneficiarios, por lo tanto el objetivo general del programa se cumple parcialmente, ya que no todos los apoyos se enfocan en personas adultas mayores que viven en pobreza extrema, y no cumplen con un párrafo que se encuentra al final de las RO y de la caja de las despensas entregadas, que a la letra dice. “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político, queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social, quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado ante las autoridades conforme a lo que dispone la Ley de la materia.” (Gaceta del Gobierno del 10 de febrero de 2010: 9).

En consecuencia los programas difícilmente podrán dejar de politizarse, vale la pena hacer hincapié de que los apoyos que dispersa la Secretaría de Desarrollo Social sean entregados después de un estudio donde se determinen aquellas personas susceptibles de recibir apoyo, aunque esto retrasaría un poco la entrega, existiría la certeza de que son entregados a quien realmente lo necesita y si a lo anterior se suma que el estudio fuera realizado por una organización sin fines de lucro diferente a la gubernamental, generaría mayor transparencia a los programas.

FAPUR

A continuación se muestra el porcentaje alcanzado por cada una de las etapas evaluadas, con ello se pretende dar a la presente Tesina un resultado cuantitativo y cualitativo proporcional al logro alcanzado por el programa.

Cuadro 8 Diseño

✓ ALINEACIÓN				Cumple	Cumple
➤ CPEUM	➤ CPESEM	➤ LAM	➤ RO	No con las RO	90%
➤ PND	➤ PDEM	➤ PSSS			
➤ LGDS	➤ LDSEM	➤ LAMEM			
✓ ESTUDIO PREVIO				Incumple	Cumple
"Medición de la Pobreza 2005 por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Estado de México"				Parcialmente	85.71%
➤ IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	➤ MML	➤ ÁRBOL DE PROBLEMAS	Matriz incompleta		
➤ ÁRBOL DE OBJETIVOS	➤ RELACIÓN DE OBJETIVOS	➤ COLEGIO MEXIQUENSE	Parcialmente		
X ESTUDIOS NACIONALES INTERNACIONALES				NO	40.0%
X MARCO TEÓRICO				Parcial	
X POBREZA ALIMENTARIA				Parcial	
X PODER ADQUISITIVO				NO	
X CIFRAS 2005				NO	

*Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la evaluación realizada al PAAM.

$$\text{Calificación } \frac{90 + 85.71 + 40.0}{3} = 71.9 \%$$

Po lo anterior expresado en cuanto al diseño existen acciones que no fueron realizadas, sin embargo el programa funciona, además otras actividades fueron entregadas o desarrolladas parcialmente por lo que su resultado demuestra esa parcialidad al obtener un resultado cercano al 72%.

FAPUR

Cuadro 9 Planeación Estratégica

✓ CONCEPTO	Cumple	Cumple
Se encuentra inserto en los diferentes Planes	Si	55.55%
12 indicadores de gestión	Si	
Se entregó el 89.97% de los paquetes nutricionales	Si parcial	
Presupuestado 1,060,000,000.00	Si	
Ejercido 524,392,681.95 (49.47%).	Si parcial	
No evidencia del resultado de los 12 indicadores (POA)	No	
No se mostró evidencia de 9 indicadores de MML	No	
No miden el desempeño	No	
No cuentan con planeación estratégica (mediano y largo plazo)	No	

*Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la evaluación realizada al PAAM.

Calificación 5 de 9 = 55.55%

Respecto a la planeación estratégica se determina que apenas y cumple por arriba del 50% respecto de la documentación a entregar y su complementariedad; sin embargo existen parcialidades como la entrega de paquetes nutricionales y el presupuesto ejercido del total programado.

Cuadro 10 Cobertura

✓ CONCEPTO	Cumple	Cumple
125 municipios	Si	100%
150,912 beneficiarios	Si	

*Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la evaluación realizada al PAAM.

Cuadro 11 Focalización

✓CONCEPTO	Cumple	Cumple
Adultos mayores de 70 años	Si	50%
Residen en el Estado de México	Sí	
Se encuentran en pobreza alimentaria	No	
Se encuentran dentro del AGEB que maneja CONAPO	No	

*Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la evaluación realizada al PAAM.

Para el caso de la cobertura y la focalización, se constata que en cuanto a la cobertura el programa abarca los 125 municipios del Estado de México y de acuerdo al padrón se les otorgaron a los beneficiarios al menos una despensa durante el periodo evaluado. Por lo tanto en este apartado se cumple al 100%, sin embargo cabe aclarar que para las despensas que no fueron entregadas no existe evidencia de que fin tuvieron, es decir si se asignaron a alguien más o que se mencione la causa por la cual no fueron entregadas, (enfermedad, superación de su condición de pobre o en el peor de los casos el deceso de la persona).

En la parte de la focalización, el programa atiende a la población objetivo que vive en el Estado de México sin embargo mediante los cuestionarios aplicados a los beneficiarios se pudo detectar que no todos ellos se encuentran en pobreza alimentaria así como no todos se encuentran en las áreas AGEB determinadas por el CONAPO y el CONEVAL. Por lo tanto existe un porcentaje del 50% logrado existiendo una parcialidad en la focalización.

Cuadro 12 Operación

✓ CONCEPTO	Cumple	Cumple
Ausencia de expedientes de beneficiarios	No	33.33%
Expedientes no presentan la totalidad de documentación	No	
Empleo de los criterios de priorización	No	
Información automatizada	Parcial	
Se publicó la convocatoria	No	
Cifras del número de beneficiarios en diferentes documentos	Parcial	

*Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la evaluación realizada al PAAM.

En este apartado la ausencia de expedientes de beneficiarios y aquellos que cuentan con uno pero que carecen de documentación, existe el riesgo de que algunos beneficios sean otorgados a personas que participen en actividades proselitistas, al no existir expediente o falta de documentación se puede pensar cualquier cosa. Por lo que obtienen en este punto evaluado un porcentaje de avance del 33.33%.

Es importante resaltar lo mencionado en el apartado solicitud de apoyos, en donde se detectaron algunas deficiencias del padrón entregado por la entidad, al identificar 384 nombres duplicados, dos triplicados, a los que se les entregaron despensas y destaca que se encontraron 674 sin primer apellido y 213 sin ninguno, que en total suma son 1,273 apoyos que carecen de sustento para ser incorporados al programa.

FAPUR

Sumando los porcentajes obtenidos en cada uno de los aspectos evaluados al PAAM se tiene lo siguiente.

Cuadro 13 Concepto evaluado

No.	CONCEPTO EVALUADO	%
1	Diseño	71.90
2	Planeación Estratégica	55.55
3	Cobertura	100.00
4	Focalización	50.00
5	Operación	33.33
	Total alcanzado	62.15

*Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la evaluación realizada al PAAM

Los resultados obtenidos en la evaluación al PAAM solo es un reflejo de lo que sucede con los demás programas operados por el CEMyBS y por las demás dependencias gubernamentales, por lo que conviene tomar en cuenta estos resultados para beneficio de los programas futuros que el gobierno implemente en apoyo a los más necesitados en el Estado de México.

Por último la fórmula utilizada para el muestreo probabilístico para auditores utilizado por la ASF y por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, como ya se mencionó anteriormente se utiliza en el supuesto de que los recursos (despensas) fueron entregados, sin embargo el manejo de los porcentajes en la fórmula reducen considerablemente la objetividad del resultado, lo que genera un empobrecimiento de los datos obtenidos y recabados por lo que conviene para estudios posteriores que se requiera de mayor certeza y profundidad o en su caso utilizar otra fórmula estadística a fin de darle un sentido más académico y científico.

CONCLUSIONES

Después de llevar a cabo la evaluación al PAAM con ayuda de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal emitidos por la ASF se tiene la siguiente conclusión.

En seguimiento al objetivo de la presente Tesina, el PAAM cumplió al entregar a los beneficiarios una despensa alimentaria para mejorar sus condiciones de vida, sin embargo en algunos casos estas no fueron entregadas en municipios de “muy alta y muy alta marginación” como lo marcan las RO; además de ello existen en algunos de los procesos evaluados omisiones que restan valor al programa.

El resultado global de la evaluación es que el PAAM cumple parcialmente el objetivo general y con los objetivos específicos, ya que por una parte sí entrega una despensa alimentaria y cumple con la normatividad federal y estatal, sin embargo existen elementos que se consideran en las RO que no son claramente identificados en la cobertura, focalización y operación del programa.

El PAAM opera con una normatividad vigente y cumple con la Ley General de Seguridad Social al emitir reglas de operación; contar con un padrón de beneficiarios e identificar la población que se encuentra en zonas de alta y muy alta marginación; sin embargo la ausencia de algunos expedientes y la falta de algunos documentos que son necesarios para que los beneficiarios puedan incluirse en el padrón como beneficiarios; debilitando la operación del programa.

Recapitulando sobre lo encontrado durante la Tesina realizada al PAAM en cada uno de los cuatro puntos tratados para la evaluación del Programa tenemos lo siguiente.

En el **Diseño** se verificó que el Programa se encuentra adecuadamente diseñado, esto llevó a realizar un análisis para determinar en qué medida ha contribuido el

FAPUR

programa a mejorar la ingesta de alimentos y si los objetivos se encuentran alineados con los plasmados por las instancias normativas; así mismo la revisión de los indicadores de la Matriz de Marco Lógico y sus Reglas de Operación.

En este sentido, el programa cumple parcialmente con los objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo Nacional 2007- 2012 y con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005- 2011, ya que si bien existe un diagnóstico actualizado y adecuado elaborado por el CIEPS sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del Programa, este fue elaborado con cifras derivadas del Censo de Población y Vivienda 2005, y no de información actualizada con la cual ostenta tener el CEMyBS.

A pesar de que el programa cuenta con criterios de incorporación, éstos no se encuentran previstos en los formatos que utiliza la entidad ejecutora, en donde se coloquen los datos de los beneficiarios para posteriormente ser analizados antes de su incorporación, lo que causa que no se incorporen a beneficiarios que requieran realmente una mayor atención.

En cuanto al diseño del programa, éste aparece claramente descrito en los *Lineamientos de los Términos de Referencia para la Evaluación de Programas Federales*, como es lo que deberá contener la MML y que es señalado en las Normas así como en sus RO, correspondiendo con lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social del Estado de México, la Ley del Adulto Mayor del Estado de México, el PDEM 2005-2011 y el PSSS 2006-2011. La lógica interna de diseño del Programa es la lógica vertical del resumen narrativo de la MML y se afirma que ésta es, en lo general, congruente con las RO; sin embargo a excepción del indicador de Actividad “Porcentaje de Cobertura de la Población Objetivo Atendida” los demás indicadores no presentan una línea base y tampoco una temporalidad de medición, es decir que no existe una evaluación sistemática antes de poner en práctica el programa que pudiera medir el avance. El no definir

FAPUR

previamente los indicadores ni establecer el tiempo en que habrá de cubrirse el objetivo, limita la posibilidad de evaluar los logros del Programa.

El Programa define claramente la población universo, potencial y objetivo, sin embargo el diagnóstico presentado es obsoleto, ya que refiere consigna cifras del Censo de Población y Vivienda 2005; además no existe evidencia de que el beneficiario postulante viva en situación de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad, también no incorporan elementos donde se certifique que el domicilio se encuentra en un AGEB's donde se presenta la condición de pobreza extrema o alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad; aunado a ello no se refiere que el programa tome en cuenta los Criterios de Priorización para que los beneficiarios accedan al programa.

Respecto a los diferentes programas que existen en apoyo a la alimentación y a los adultos mayores es pertinente aclarar que al preguntarles a los beneficiarios que otro tipo de apoyo recibían, el 100% refieren recibir un apoyo federal *oportunidades*, el cual está dirigido a hogares con bajos ingresos; el de *70 y mas* son apoyos económicos mensuales y si a estos les sumamos los programas estatales de apoyo al campo y los del DIF, muy probablemente se estarían duplicando esfuerzos en materia alimenticia.

En **Planeación Estratégica**, el Programa se encuentra inserto dentro de las estrategias y líneas de acción del Pilar Seguridad Social del PDEM 2005 – 2011 y en el PSSS del Estado de México 2006-2011 que se pueden considerar como los planes de largo plazo del programa, en el *Corto Plazo* cuentan con una Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación, responsable de evaluar las acciones, monitorear y dar seguimiento al programa. En lo que corresponde al *mediano y largo plazo*, la Instancia Normativa cuenta con la MML, que incluye, además de indicadores de Actividad y Componentes, los de Propósito y Fin, los cuales facilitan la medición del resultado e impacto del Programa. Sin embargo, la

FAPUR

Instancia Normativa no cuenta con planes estratégicos o con un sistema de planeación estratégico actualizado que abarque el mediano y largo plazo, esto debido a que el programa está sujeto a la asignación presupuestal de cada año.

En este sentido, los recursos con los que cuenta el Programa corresponden un 60.15% federal y 39.84% estatal, que dan un total de 1'060, 000,000.00. La parte federal proviene del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, (FISE) del Ramo General 33 y el resto del recurso es proporcionado con recursos del propio estado.

En síntesis, el Programa cuenta con metas e indicadores para controlar los recursos programados, presupuestados y ejercidos en cuanto a recursos y apoyos entregados, sin embargo, los indicadores no tienen relación específica con el Programa ya que estos no detallan aspectos de eficacia, eficiencia, economía o calidad, aspectos que debieran tomarse en cuenta para su medición, sobre todo por ser un programa de desarrollo enfocado a abatir una necesidad social.

En lo que respecta a la **cobertura**, el programa abarca los 125 municipios del estado y se encuentra dirigido de acuerdo a las RO, a adultos mayores a partir de 70 años de edad, mientras el documento utilizado para su cuantificación refiere a la población a partir de los 60 años de edad. En lo que respecta a su cuantificación las RO la definen como adultos mayores en condición de vulnerabilidad, sin embargo no existe una cuantificación de la población que se encuentra en esta situación a partir de los 60 años, por lo que deberán incluirla o alinear el documento con el apoyo otorgado solo a aquellos adultos mayores 70 años.

La **focalización** se realizó tomando en cuenta el grado de marginación de localidades y AGEB's en donde habiten adultos mayores en condiciones de pobreza extrema o alimentaria, considerando los estudios del CONEVAL y del CONAPO; el análisis de los resultados de los cuestionarios arrojó que el 56.6% de

FAPUR

los domicilios se encuentran ubicados en localidades con un grado de marginación muy bajo, es decir que la mayoría de adultos mayores se encuentra en domicilios que no presentan rezago social y el 19.4% se localizó en localidades con un grado de Marginación Alto. Los resultados obtenidos no pretenden minimizar los esfuerzos de la dependencia que participan en la entrega de apoyos, simplemente es lo que sucede y tampoco significa que se haya desatendido a la población con mayor grado de marginación, si no lo que se requiere es que exista mayor precisión en la población que ellos mismo han decidido apoyar, y que no se beneficien a comunidades que no presente rezago como lo señalan las RO, lo que mejoraría la entrega de apoyos a personas que se encuentren pobreza extrema o alimentaria.

En cuanto a su **Operación** el Programa cuenta con procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de los beneficiarios, lo anterior se constata en el Manual de Procedimientos del Programa; sin embargo no incorpora una de las actividades señaladas en las RO, que refiere la priorización que se deberá tomar en cuenta para la incorporación de los beneficiarios y por otro lado el Comité de Admisión y Evaluación no emplea dichos criterios en las solicitudes para determinar con base en un orden de prelación establecido aquellos que deban incorporarse al Programa.

Así mismo, la convocatoria, no fue realizada por falta de presupuesto a pesar de haberse incrementado tanto el presupuesto como el número de beneficiarios, a éste respecto se constato mediante la revisión de los 25 expedientes que los beneficiarios del programa adultos mayores de 60 a 69, estos son incorporados al PAAM 70 años y mas; sin realizar un estudio previo y se constate que la información contenida en el anterior expediente sea veraz, lo que demerita la calidad de la información.

Por otro lado no existe un listado de posibles beneficiarios en espera al programa, como el realizado en el Distrito Federal al “Programa Pensión Alimenticia para

FAPUR

Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal” en él se cuenta con una lista de espera para poder ingresar al programa y en el cual ya fueron recabados los documentos e información necesaria para su ingreso; (Contaduría Mayor de H. de la Asamblea Legislativa del D.F. 2010) actividad que debiera contemplarse para los Programas en el Estado de México.

En resumen, si bien el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores ataca un problema puntal, existen acciones que las Autoridades pueden mejorar en cuanto al diseño, planeación, cobertura, focalización y operación, ya que la percepción del beneficiario es buena considerando que sí les ayuda a atenuar la condición de pobreza alimentaria en la que se encuentran; sin embargo, falta asertividad, ya que si bien es cierto los adultos mayores contestaron consumir en su mayoría los productos entregados, no existe evidencia documental en la que los productos beneficien su estado nutricional, es decir, no existe un estudio clínico previo al ingreso del programa con el cual se pueda constatar que el apoyo además de beneficiar una mayor ingesta, beneficie realmente el estado nutricional de quien lo consume.

Por otra parte, existen testimonios de personas que son beneficiarios del programa y a la vez son movilizadores políticos, lo cual transgrede la ley ya que las propias RO señalan que “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político, queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social, quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado ante las autoridades conforme a lo que dispone la Ley de la materia.” (Gaceta del Gobierno del 10 de febrero de 2010: 9).

A continuación se emiten algunas recomendaciones personales que pueden ayudar a mejorar el Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores derivado del resultado a ésta evaluación.

FAPUR

Es importante que las autoridades generen mecanismos que minimicen los riesgos, para evitar que los apoyos generen dependencia de la población; que el apoyo que se entrega sea temporal y no permanente, previo estudio en el que se ubique a la población objetivo, que para éste caso son aquellos adultos mayores en pobreza alimentaria que vivan en el Estado de México; por otra parte se deberán cerciorar que las instituciones no sean las mismas que otorgan o dispersen los apoyos a fin de reducir la percepción de la población sobre la politización de los apoyos.

Primero, se recomienda desarrollar un estudio diagnóstico focalizado con información actualizada que detalle cuantitativa y cualitativamente la situación que guarda el estrato de población objetivo del Programa, teniendo claras sus necesidades y gustos de alimentación, así como sus ingresos, en el contexto estatal y municipal, a fin de que ayude a justificar el Programa, mejorar el diseño, focalización de recursos y señalar los plazos de medición, así como alcanzar las metas de sus indicadores y de no ser así reajustarlas.

Segundo, se recomienda que los formatos incluyan criterios que ayuden a determinar el grado de pobreza o de rezago social en el que viven los adultos mayores de 70 años, y no se basen solamente en la palabra de quien lo solicita, presentando para ello evidencia o comprobante de su estatus. Por ejemplo el punto 8.4 de las RO advierte que uno de los criterios para acceder al programa es tener alguna discapacidad, sin embargo el hecho de ser adultos mayores de 70 años los coloca por su edad en un grado de discapacidad, y si el programa incluyera rangos o criterios desagregados de discapacidad, generaría que el Programa contara con mayor precisión y menos dispersión.

Tercero, se sugiere contar con la totalidad de expedientes debidamente integrados, que permita identificar los requerimientos necesarios para ser beneficiario del programa o de lo contrario se procedería a la cancelación del mismo como lo mencionan las RO, por lo que es importante que la instancia

FAPUR

operadora implemente las actividades de depuración y actualización documental de los expedientes de beneficiarios, que permita en los casos procedentes, identificar y recabar la información faltante en cada expediente, a fin de cumplir con lo estipulado en las RO y con ello garantizar la permanencia en el programa y poder realizar las respectivas bajas o sustituciones. Esto pudiera realizarse a través de un sistema computarizado el cual permita conciliar cifras de beneficiarios, el gasto programado y ejercido así como facilitar los trabajos de depuración y actualización del Padrón.

Cuarto y último, es imprescindible que para los futuros programas alimentarios, se tome en cuenta dentro de los criterios de selección, el entregar por parte del beneficiario un estudio clínico o que la propia autoridad operadora lo realice conjuntamente con la Secretaría de Salud del Estado, en donde se determine el estado nutricional (anemia) del postulante a fin de tener un control sobre la mejora nutricional y alimentaria que proporciona el programa, focalizando y eficientando aún más los beneficios que otorga el programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Auditoría Superior de la Federación; Auditoría Especial de Desempeño. Jacob Cancino Romero Ciudad de México agosto 2012, “Muestreo Probabilístico para Auditores”

ACTAS DEL CEMyBS

Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México, 2010, “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Comité de Admisión y Evaluación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores 01/2010”.

Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México, 2010, “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Comité de Admisión y Evaluación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores 01/2010”.

Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México, “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Comité de Admisión y Evaluación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores 02/2010”.

PÁGINA WEB

Carstens Agustín Guillermo, Martínez Cazares Germán, Hernández Licona Gonzalo, 2007, “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Sociales de la Administración Pública Federal” en el Diario oficial de la Federación, viernes 30 de marzo de 2007, México CONEVAL, consultado en:

http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

FAPUR

Carstens Agustín Guillermo, Martínez Cazares Germán, Hernández Licona Gonzalo, 2007, *“TR1: MODELO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS”*, México CONEVAL, Ciudad de México Páginas. 45-68 Consultado en:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/tr1_consistencia_resultados.pdf

Gonzalo Hernandez Licona, Secretario Ejecutivo, CONEVAL, Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales, 2007.

Félix Acosta Díaz, Fernando Cortés Cáceres, María Graciela Freyemuth Enciso, Agustín Escobar Lataí, Juan Ángel Rivera Dommarco, Graciela María Teruel Belismelis, María del Rosario Cárdenas Elizalde, Fernando Alberto Cortés Cáceres, Agustín Escobar Latapi, Salomón Nahmad Sittón, Jhon Scott Andretta, Graciela María Teruel Belismelis. “Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto”. CONEVAL, México D.F. febrero, 2010. Consultado en:

http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FI_NAL_web.pdf

CONEVAL Comunicados de Prensa No. 001 Distrito Federal, 08 de febrero de 2012. http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2012/ComunPrensa001_InformeEvaluacion_2011.pdf

CONEVAL. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. 2012 <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx>

Abreu Viamontes, Claudio; Burgos Bencomo, Ymary de los Dolores; Cañizares Inojosa, Daniel; Viamontes Cardoso, Alfredo. 2008. "Estado nutricional en adultos mayores". *Archivo Médico de Camagüey*, núm. Septiembre-Octubre, consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211116122005>

Abreu Viamontes, Claudio; Jiménez Macías, Ivonne; Ferrer Herrera, Ismael Mariano; Betancourt Navarro, Maritza. 2009. "Modificación del conocimiento sobre

FAPUR

estado nutricional en adultos mayores". *Archivo Médico de Camagüey*, núm. Sin mes, consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211116128006>

Márquez Serrano, Margarita. 2007. "Desprotección social en adultos mayores viviendo en la pobreza urbana". *Salud Pública de México*, núm. Sin mes, pp. 346-348. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10649136>

Matos Bazó, Ruth. 2005. "Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo". *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, núm. mayo, pp. 360-377. Universidad de Zulia Venezuela. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28000211>

MONTOYA-ARCE, Bernardino Jaciel; MONTES-DE-OCA-VARGAS, Hugo. 2010. "Los adultos mayores del Estado de México en 2008. Un análisis sociodemográfico". *Papeles de Población*, núm. Julio-Septiembre, pp. 187-231. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11215313007>

Shamah-Levy, Teresa; Cuevas-Nasu, Lucía; Mundo-Rosas, Verónica; Morales-Ruán, Carmen; Cervantes-Turrubiates, Leticia; Villalpando-Hernández, Salvador. 2008. "Estado de salud y nutrición de los adultos mayores en México: resultados de una encuesta probabilística nacional". *Salud Pública de México*, núm. Septiembre-Octubre, pp. 383-389. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10650506>

Vega Cano, R. y Gómez Prado. 2012. "Importancia de la evaluación de programas sociales. Una revisión documental de algunas perspectivas, en". *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. Abril 2012. Consultado en: www.eumed.net/rev/cccss/20/vcgp.html

Contaduría Mayor de H. de la Asamblea Legislativa del D.F. (2010) "Evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal para el año 2010".

FAPUR

Gaceta del Gobierno del Estado de México, miércoles 10 de febrero de 2010.
Reglas de Operación del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/feb101.PDF>

Normas Jurídicas de la UNAM.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/83/pr/pr12.pdf>

Padrón de Beneficiarios 2010 Secretaría de Desarrollo Social
<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedesem/informacion/pbeneficiarios/desplegado-padronbeneficiarios.pdf>

Planeación Urbana Aguas Calientes
<http://www.aguascalientes.gob.mx/ivsop/Eventos/Jornadas2011/4%20Planeacion%20Urbana%20Salvador%20Gomez%20Rocha%20SEDESOL.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social.
<http://portal2.edomex.gob.mx/sedesem/inicio/index.htm?ssSourceNodeId=12121&ssSourceSiteId=sedesem>

SEDESOL
http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Adultos_Mayores_de_70_y_mas

Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social
<http://transparencia.edomex.gob.mx/sedesem/transparencia.htm>

LIBROS.

MUSTO Stefan (1975) " Análisis de Eficiencia, Metodología de Evaluación de Programas sociales de Desarrollo" Editorial Técnos Madrid España.

<http://www.monografias.com/trabajos11/aprosoc/aprosoc.shtmlLeer>
<http://www.monografias.com/trabajos11/aprosoc/aprosoc.shtml#ixzz2dUZ3eimX>

Derycke, Pierre-Henry. 1971. "La economía urbana" Colección Nuevo Urbanismo, núm. 3, Instituto de Administración Local, Madrid, Página 16.

FAPUR

Coordinación de Planeación – Dirección General de Planeación. Universidad Autónoma de México UNAM “Guía Mínima para la Elaboración de Planes de Desarrollo Institucional”; 2008

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Septiembre 2012 “Serie Mejores Políticas para un Desarrollo incluyente” www.oecd.org/mexico

MARCO JURÍDICO CONSULTADO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 5 de noviembre de 2013.
- Ley General de Desarrollo Social. (20 de enero 2004).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, vigente al 07 de agosto de 2013.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México; (01 de julio 2004).
- Ley General de Desarrollo Social del Estado de México; (31 diciembre 2004).
- Ley del Adulto Mayor del Estado de México; (09 de julio 2008).
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011.
- Programa Sectorial de Seguridad Social del Estado de México 206 – 2011.
- Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2010.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México. (Gaceta del Gobierno del Estado, 04 de mayo de 2006).
- Reglamento del Comité de Admisión y Evaluación del Programa “Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”, del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, de la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, lunes 3 de noviembre de 2008).
- Reglas de Operación del Programa “Pensión Alimenticia para Adultos Mayores”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, miércoles 10 de febrero de 2010)

FAPUR

- Reglas para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales del Gobierno del Estado de México y Municipios. (Gaceta del Gobierno del Estado, 30 de noviembre de 2009)
- Manual General de Organización del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, martes 13 de mayo de 2008).
- “Acuerdo del Ejecutivo del Estado para concentrar los esfuerzos de la acción gubernamental e impulsar el desarrollo integral de la población asentada en regiones de atención prioritaria”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, jueves 16 de octubre de 2003).
- “Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, martes 24 de enero de 2000).
- “Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, lunes 18 de diciembre de 2000).
- “Reglamento interior del comité estatal para la atención del adulto mayor”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, lunes 20 de septiembre de 2010).
- Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de febrero de 2010. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, viernes 19 de marzo de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de marzo de 2010” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, viernes 16 de abril de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de abril de 2010. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, jueves 20 de mayo de 2010).

FAPUR

- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de mayo de 2010”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, viernes 18 de junio de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de junio de 2010”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, viernes 16 de julio de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de julio de 2010”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, viernes 20 de agosto de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de agosto de 2010. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, jueves 17 septiembre de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de septiembre de 2010”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, miércoles 20 de octubre de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de octubre de 2010”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, viernes 19 de noviembre de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de diciembre de 2010”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, lunes 20 diciembre de 2010).
- “Informe de la aplicación de los recursos y evolución de los programas sociales para el mes de enero de 2010”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, jueves 20 enero de 2011).
- Decreto del Comité de Admisión y Evaluación del Programa “Pensión Alimenticia para Adultos Mayores” del CEMyBS, de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.
- Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Instituto Mexiquense de la Juventud y Bienestar Social.

FAPUR

ANEXOS

ANEXO I

Aspectos financieros del programa

Informes de la Aplicación de los Resultados y Evolución del Programa Social (Presupuesto Autorizado y Ejercido)

En el Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2011, se determinaron las asignaciones presupuestales a través de tres clasificaciones:

Programática; es decir a nivel programa presupuestal; artículo 5.

Administrativa; Por dependencia; artículo 10.

Por Capítulo de Gasto; artículo 11.

Es en esta última clasificación, es en la que recae la asignación presupuestal de este programa, específicamente en el Capítulo 6 Denominado "Obras Públicas", a través del Gasto de Inversión Sectorial. Por lo tanto en el cuadro siguiente se observa:

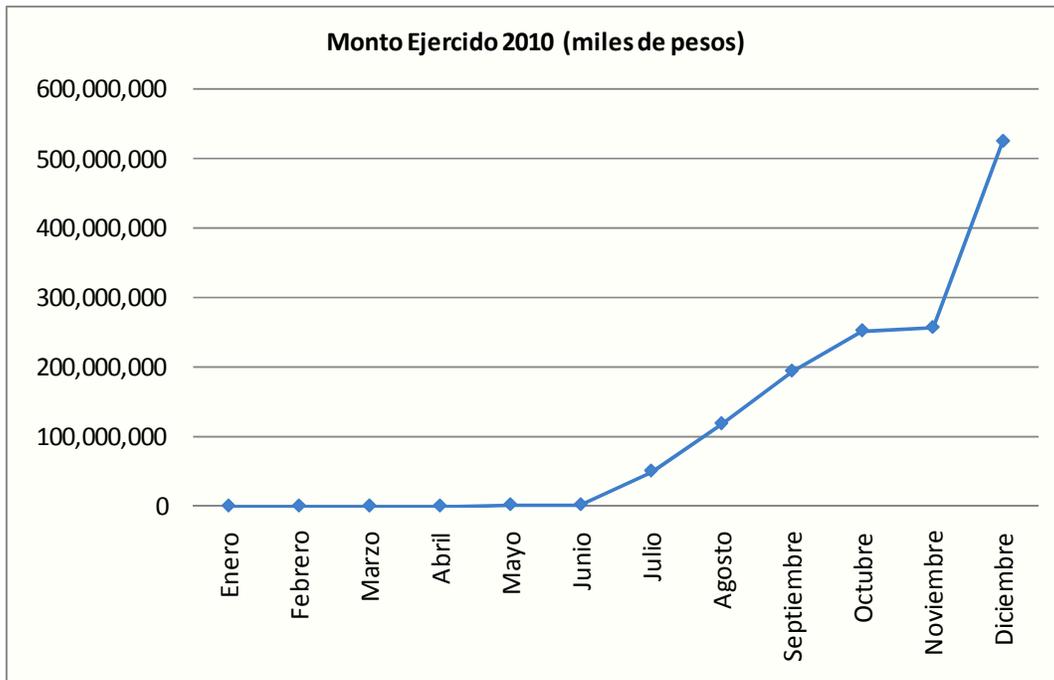
FAPUR

Cuadro 13, Presupuesto Liberado y Ejercido del programa “Pensión Alimenticia para Adultos Mayores 2011”

MES	MONTO LIBERADO	Ejercido Mensual	MONTO EJERCIDO (acumulado)	Variación
Enero		0.00	0.00	43,699,390.17
Febrero	1,150,000,000.00	0.00	0.00	43,699,390.17
Marzo		0.00	0.00	43,699,390.17
Abril		0.00	0.00	43,699,390.17
Mayo		2,000,000.00	2,000,000.00	43,699,390.17
Junio		0.00	2,000,000.00	43,699,390.17
Julio		48,297,513.00	50,297,513.00	43,699,390.17
Agosto		68,087,867.00	118,385,380.00	43,699,390.17
Septiembre		75,610,540.00	193,995,920.00	43,699,390.16
Octubre		58,023,506.00	252,019,426.00	43,699,390.16
Noviembre		4,785,762.00	256,805,188.00	43,699,390.16
Diciembre		267,587,494.00	524,392,682.00	43,699,390.16
	Total ejercido	524,392,682.00	524,392,682.00	524,392,682.00

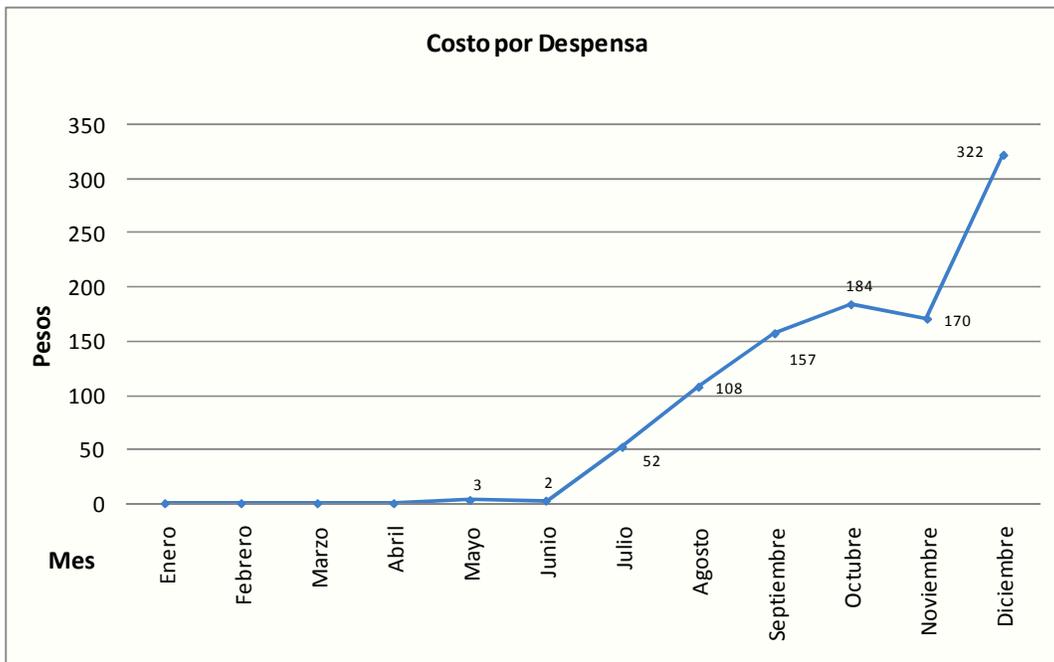
Nota: Información obtenida del Informe mensual de la Aplicación de los Recursos y Evolución de los Programas Sociales (Gaceta del GEM 2010)

FAPUR
Gráfica 4



Fuente: Cálculos propios de la Aplicación de los Recursos y Evolución de los Programas Sociales (Gaceta del GEM 2011)

Gráfica 5



Fuente: Cálculos propios consto de despensa entre número de despensas entregadas.

ANEXO II

Cuadro 14, Metodología de la encuesta

Tamaño y riesgo del muestreo estadístico de atributos de control en el universo de la población con un error admisible que no excede el 10%.

Tamaño de muestra	Porcentajes de riesgo de otorgar confianza injustificada (PROCIs)	Cantidad de errores detectados en la muestra					Porcentaje de error detectado	Porcentaje de Riesgo de Control
		0	1	2	3	4		
22		10					0	20
29		5					0	10
38			10				2.6	20
46			5				2.2	10
52					10		3.8	20
61					5		3.3	10
65						10	4.6	20
76						5	3.9	10
78							5.1	20
89							4.5	10

Fuente: Elaboración propia

- Selección del universo y/o muestra

FAPUR

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA							
EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES POR ZONA GEOGRÁFICA Y MUNICIPIO							
REGIONES	COD_MPIO	MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	EXPEDIENTES		ENCUESTAS	
				250	TOTAL	22	TOTAL
I ATLAOACUILCO [18,342]	001	Acambay	1,402	2			
	003	Aculco	875	1			
	014	Atzacmulco	1,396	2			
	026	Chapa de Mota	711	1			
	064	El Oro	798	1			
	42	Ixtlahuaca	2,154	4		1	
	045	Jilotepec	1,644	3			
	048	Jocotitlán	1,109	2			
	056	Morelos	831	1			
	071	Polotitlán	551	1			
	074	San Felipe del Progreso	2,395	5		1	
	124	San José del Rincón	1,489	2			
	079	Soyaniquilpan de Juárez	361	1			
	085	Temascalcingo	1,860	3		1	
102	Timilpan	766	1	30		3	
II ZUMPANGO [4,808]	010	Apaxco	473	1			
	036	Hueyoxtla	1,062	2			
	044	Jaltenco	324	0			
	059	Nextlalpan	430	1			
	096	Tequixquiac	815	1			
	125	Tonanitla	184	0			
	120	Zumpango	1,520	3	8	1	1
III ECATEPEC [17,347]	002	Acolman	684	1			
	016	Axapusco	764	1			
	33	Ecatepec de Morelos	10,771	19		2	
	061	Nopaltepec	259	0			
	065	Otumba	1,007	2			
	075	San Martín de las Pirámides	525	1			
	081	Tecámac	1,876	3		1	
	084	Temascalapa	689	1			
	092	Teotihuacán	772	1	29		3
IV CUAUTITLÁN [11,862]	020	Coacalco de Berriozábal	930	2			
	023	Coyotepec	743	1			
	024	Cuautitlán	670	1			
	121	Cuautitlán Izcalli	2,319	4		1	
	035	Huehuetoca	535	1			
	053	Melchor Ocampo	620	1			
	091	Teoloyucán	943	2			
	095	Tepotzotlán	933	2			
	108	Tultepec	533	0			
	109	Tultitlán	2,736	5		1	
	112	Villa del Carbón	900	1	20		2
V NAUCALPAN DE JUÁREZ [19,725]	013	Atizapán de Zaragoza	2,395	4		1	
	037	Huixquilucan	1,853	3			
	038	Isidro Fabela	132	0			
	046	Jilotzingo	374	1			
	057	Naucalpan de Juárez	6,194	10		1	
	060	Nicolás Romero	1,811	3			
104	Tlalnepantla de Baz	6,966	12	33	1	3	

FAPUR

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA							
EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES POR ZONA GEOGRÁFICA Y MUNICIPIO							
REGIONES	COD_MPIO	MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	EXPEDIENTES		ENCUESTAS	
				250	TOTAL	22	TOTAL
VI TOLUCA [26,545]	005	Almoloya de Juárez	2,241	4		1	
	006	Almoloya del Río	197	0			
	012	Atizapán	139	0			
	018	Calimaya	773	1			
	019	Capulhuac	371	1			
	027	Chapultepec	118	0			
	047	Jiquipilco	1,363	2			
	051	Lerma	2,098	3		1	
	054	Metepec	2,413	4		1	
	055	Mexicaltzingo	215	0			
	062	Ocoyoacac	911	2			
	067	Otzolotepec	955	2			
	072	Rayón	330	0			
	073	San Antonio la Isla	211	0			
	076	San Mateo Atenco	940	2			
	087	Temoaya	1,282	2			
	090	Tenango del Valle	1,206	2			
	098	Texcalyacac	117	0			
101	Tianguistenco	912	2				
106	Toluca	6,663	11		1		
043	Xalatlaco	394	1				
115	Xonacatlán	1,102	2				
118	Zinacantepec	1,594	3	44		4	
VII TEXCOCO [5,685]	011	Atenco	708	1			
	028	Chiautla	456	1			
	030	Chiconcuac	418	1			
	069	Papalotla	90	0			
	093	Tepetlaoxtoc	554	1			
	099	Texcoco	3,005	5		1	
	100	Tezoyuca	454	0	9		1
VIII VALLE DE BRAVO [5,664]	007	Amanalco	574	1			
	032	Donato Guerra	619	1			
	041	Ixtapan del Oro	262	0			
	066	Otzoloapan	259	0			
	078	Santo Tomás	312	1			
	110	Valle de Bravo	1,133	2			
	111	Villa de Allende	865	1			
	114	Villa Victoria	1,506	3		1	
116	Zacazonapan	124	0	9		1	
IX NEZAHUALCÓYOTL [16,242]	029	Chicoloapan	1,088	2			
	031	Chimalhuacán	2,838	5			
	039	Ixtapaluca	2,711	4			
	070	La Paz	786	1			
	058	Nezahualcóyotl	8,819	16	28	1	1
X AMECAMECA [9,619]	009	Amecameca	510	1			
	015	Atlautla	554	1			
	017	Ayapango	182	0			
	025	Chalco	2,305	4			
	022	Cocoatlán	308	1			
	034	Ecatzingo	233	0			
	050	Juchitepec	605	1			
	068	Ozumba	709	1			
	083	Temamatla	201	0			
	089	Tenango del Aire	297	0			
	094	Tepetlaxpa	518	1			
	103	Tlamanalco	600	1			
	122	Valle de Chalco Solidaridad	2,597	4	15	1	1

FAPUR

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA
EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES POR ZONA GEOGRÁFICA Y MUNICIPIO

REGIONES	COD_MPIO	MUNICIPIO	BENEFICIARIOS	EXPEDIENTES		ENCUESTAS	
				250	TOTAL	22	TOTAL
XI IXTAPAN DE LA SAL [10,098]	004	Almoleya de Alquisiras	433	1			
	021	Coatepec Harinas	890	1			
	040	Ixtapan de la Sal	671	1			
	049	Joquicingo	311	1			
	052	Malinalco	654	1			
	063	Ocuilán	670	1			
	077	San Simón de Guerrero	237	0			
	080	Sultepec	899	1			
	086	Temascaltepec	1,071	2			
	088	Tenancingo	1,264	3		1	
	097	Texcaltitán	593	1			
	107	Tonatico	506	1			
	113	Villa Guerrero	815	1			
117	Zacualpan	550	1				
119	Zumpahuacán	534	1	17		1	
XII TEJUPILCO [4,985]	008	Amatepec	1,351	2			
	123	Luvianos	871	1			
	082	Tejupilco	1,570	3		1	
	105	Tlatlaya	1,193	2	8		1
Total			150,912	250	250	22	

Fuente. Elaboración propia con datos del CEMyBS.

FAPUR

Caracterización del universo de estudio (a quiénes, en dónde)

PADRÓN DE BENEFICIARIOS PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES							
REGIÓN	NÚMERO ALEATORIO	MUNICIPIO	FOLIO	PATERNO	MATERNO	NOMBRE (1)	NOMBRE (2)
I ATLACOMULCO	1	ACAMBAY	0010745			FAUSTA	JUANA
	219	ACAMBAY	0011294	CORREA	MATIAS	PETRA	
	2,377	ACULCO	0030999	GONZALEZ	GONZALEZ	MA	APOLINAR
	12,118	ATLACOMULCO	0140422	CARDENAS	VALENCIA	MARTIN	EUGENIO
	12,264	ATLACOMULCO	0140619	DE LA CRUZ	CARDENAS	JUANA	ERNESTINA
	18,751	CHAPA DE MOTA	0260381	MARTINEZ	HILARIA	EPIFANIO	GENARO
	40,716	EL ORO	0640139	LOPEZ	GONZALEZ	JUANA	
	48,435	IXTLAHUACA	0420642	AMADO	LARA	INES	
	48,687	IXTLAHUACA	0422583	CAYETANO	LEANDRO	GUADALUPE	
	48,864	IXTLAHUACA	0422742	DE LALUZ	ONOFRE	MAURA	
	49,541	IXTLAHUACA	0422419	LOPEZ	PEÑALOZA	CLAUDIO	
	51,406	JILOTEPEC	0451778	BLAS	DE JESUS	IGNACIO	
	51,758	JILOTEPEC	0450457	GARCIA	LUGO	SOCORRO	
	51,960	JILOTEPEC	0452020	HERNANDEZ	VALENTIN	INEZ	
	55,131	JOCOTITLAN	0481109	HERNANDEZ	ROJAS	LUCIANO	
	55,733	JOCOTITLAN	0481091	ZAÑIGA	ALVAREZ	RAUL	
	65,103	MORELOS	0560268	VALENCIA	CASTILLO	ANDREA	
	87,806	POLOTITLAN	0710481	ZALDIVAR	CASTRO	MARIA	
	88,440	SAN FELIPE DEL PROGRESO	0742381	BAUTISTA	CRUZ	RAFAELA	
	88,967	SAN FELIPE DEL PROGRESO	0742857	FUENTES	GUTIERREZ	MARIA	ANSELMA
	89,144	SAN FELIPE DEL PROGRESO	0740521	GARDUÑO	GARCIA	FAUSTINA	
	89,296	SAN FELIPE DEL PROGRESO	0743088	GONZALEZ	MEDINA	SANTIAGO	
	89,823	SAN FELIPE DEL PROGRESO	0742055	MEDINA	SEGUNDO	CRISANTO	
	91,213	SAN JOSE DEL RINCON	1240910	FLORES	GUILLERMO	DEMETRIA	
	92,065	SAN JOSE DEL RINCON	1240170	SANCHEZ	SANTOS	JUANA	
	95,568	SOYANIQUILPAN DE JUAREZ	0790250	PATRICIO	RODRIGUEZ	MARIA MERCED	
	101,030	TEMASCALCINGO	0850250	ARIAS	MARTINEZ	JUAN	APOLINAR
	101,357	TEMASCALCINGO	0851530	DOMINGUEZ	REYES	FELIPE	SANTIAGO
	101,459	TEMASCALCINGO	0851591	FUENTES	LEGORRETA	GERMAN	
	117,805	TIMILPAN	1020900	GONZALEZ	MIGUEL	FACUNDA	
II ZUMPANGO	8,483	APAXCO	0100294	LOPEZ	AGUILAR	J. GUADALUPE	
	41,768	HUEYPOXTLA	0360199	CAMACHO	RIVERO	SIMON	
	42,058	HUEYPOXTLA	0360856	HERNANDEZ	HERNANDEZ	FILIBERTO	
	71,745	NEXTLALPAN	0590098	VAZQUEZ DEL MERCADO	HERRERA	MIGUEL	
	112,037	TEQUIXQUIAC	0960771	MIGUEL	JUAREZ	ENEDINA	
	149,416	ZUMPANGO	1200324	AGUIRRE	MATURANO	FERNANDO	
	150,143	ZUMPANGO	1200125	LOPEZ	BASTIDA	ALFONSA	
	150,910	ZUMPANGO	1201503	ZUÑIGA	GALICIA	PEDRO	
III ECATEPEC	1,670	ACOLMAN	0020799	HERNANDEZ	RIVERO	MARIA	GABINA CONSUELO
	14,112	AXAPUSCO	0160880	CRUZ	CERVANTES	CATALINA	
	29,660	ECATEPEC	03312620	ALEJO	PEREZ	NATALIO	
	29,878	ECATEPEC	03317159	ANGELES	NUÑEZ	EULALIA	
	30,312	ECATEPEC	0332434	BAUTISTA	ALVAREZ	CRECENCIA	
	30,710	ECATEPEC	03313276	CANO	VAZQUEZ	ANTONIO	
	30,928	ECATEPEC	0339985	CASTILLO	RIVERA	AMPARO	
	31,110	ECATEPEC	0337211	CHAVEZ	ALFARO	RAMON	
	31,111	ECATEPEC	03317335	CHAVEZ	AMADOR	PABLO	
	31,221	ECATEPEC	03317095	COLIN	RUIZ	ANTONIO	
	31,367	ECATEPEC	03312412	CORTES	RINCON	MARINA	
	31,477	ECATEPEC	03314189	CRUZ	LARA	ISAAC	
	31,515	ECATEPEC	0333565	CRUZ	RAMOS	JOAQUIN	
	31,553	ECATEPEC	03316043	CRUZ	ZEPEDA	BLANCA	
	31,591	ECATEPEC	0339700	DE BACA	JUAREZ	JUANA	
	31,629	ECATEPEC	0335260	DE LA ROSA	MATAMOROS	CARMEN	
	31,667	ECATEPEC	0333282	DEL ROSAL	PEREZ	REYNALDO	
	31,705	ECATEPEC	0333270	DELOYA	VARGAS	JOSE	
	31,743	ECATEPEC	0334818	DIAZ	HERNANDEZ	LUIS	
	31,781	ECATEPEC	03313485	DIAZ	TORRES	GILBERTO	LUIS
	31,819	ECATEPEC	03315195	DOMINGUEZ	ESPINOZA	LORENZO	
	84,667	OTUMBA	0650079	GARCIA	CHARRAGA	ANGEL	
	85,219	OTUMBA	0650617	VICUÑA	ROJAS	VIDAL	
	92,745	SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	0750029	VARGAS	MACIAS	DOLORES	
	96,628	TECAMAC	0811465	AGUILAR	GONZALEZ	SANJUANA	
	96,705	TECAMAC	0810102	ANDRADE	CARDOSO	MARIA	
	97,032	TECAMAC	0810220	ENCISO	MARQUEZ	PABLO	
	100,927	TEMASCALAPA	0840518	ZUÑIGA	REYES	VICTOR	
	109,087	TEOTIHUACAN	0920485	GARCIA	GUTIERREZ	RAMONA	

FAPUR

PADRÓN DE BENEFICIARIOS							
PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES							
REGIÓN	NÚMERO ALEATORIO	MUNICIPIO	FOLIO	PATERNO	MATERNO	NOMBRE (1)	NOMBRE (2)
IV CUAUTTLÁN	22,955	COACALCO	0201197	BARRIENTOS	DIAZ	PILAR	
	23,065	COACALCO	0201280	CRUZ	BLANCAS	BALBINA	
	25,710	COYOTEPEC	0230533	VELAZQUEZ	CRUZ	FRANCISCO	
	26,363	CUAUTTLÁN	0240446	TOSTADO	TOSTADO	JOSE	
	26,510	CUAUTTLÁN IZCALLI	1212538	ALVAREZ	Y SERRANO	RITA	
	26,872	CUAUTTLÁN IZCALLI	1211657	CRUZ	SANCHEZ	GABRIEL	
	27,378	CUAUTTLÁN IZCALLI	1210999	HERNANDEZ	PALOMARES	MA LEONIDES	
	27,632	CUAUTTLÁN IZCALLI	1210740	MALDONADO	Y MARTINEZ	DELFINO	
	41,657	HUEHUETOCA	0350561	VEGA	DUARTE	CONCEPCION	
	61,426	MELCHOR OCAMPO	0530024	PEREZ	GOMEZ	EUDOLIA	
	108,178	TEOLOYUCAN	0910971	FLORES	JIMENEZ	JUANA	
	108,705	TEOLOYUCAN	0911032	ROJAS	MORALES	LINO	
	111,477	TEPOTZOTLÁN	0950454	SANCHEZ	GARCIA	DONATO	
	111,604	TEPOTZOTLÁN	0950915	VERGARA	JIMENEZ	CATARINA	
	135,025	TULTITLÁN	1091016	ALVARADO	ARREDONDO	JUAN	
	135,127	TULTITLÁN	1091086	AVILA	LOREDO	ALEJANDRA	
	135,229	TULTITLÁN	1092630	BRAVO	ACOSTA	LILIA	
	135,331	TULTITLÁN	1091064	CASIANO	TELLEZ	JOSE	HIPOLITO
	135,508	TULTITLÁN	1091414	CUEVAS	REYES	MARIA	ESTELA
	143,154	VILLA DEL CARBON	1120051	VELAZQUEZ	GONZALEZ	EULOGIA	
V NAUCALPAN DE JUÁREZ	9,616	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	0132029	AGUILAR	BOCANEGRA	ASUNCION	
	9,798	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	0133549	BARRERA	GONZALEZ	PETRA	
	9,908	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	0130037	CAMPOS	SERRANO	ANA	ENRIQUETA
	9,946	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	0130680	CASTAÑEDA	DIAZ	JUANA	
	42,750	HUIXQUILUCAN	0372229		GONZALEZ	SABINO	
	42,891	HUIXQUILUCAN	0372183	CAÑADA	LICONA	ANGELA	
	43,001	HUIXQUILUCAN	0372421	CORONA	BORJA	MARIA	LUISA
	52,895	JILOTZINGO	0460032	AGUILAR	ROSAS	AURELIA	
	65,206	NAUCALPAN	0573149	ACOSTA	GUADARRAMA	MARIA	LORETO
	65,308	NAUCALPAN	0574898	ALEJANDRO	GANTE	BENITO	
	65,335	NAUCALPAN	0577109	ALVARADO	CASTRO	MARIA	LUCIA
	65,362	NAUCALPAN	0574802	ALVAREZ	ALVA	HILARIO	
	65,839	NAUCALPAN	0572708	CALLEJAS	MARTINEZ	JUANA	PRAXEDIS
	66,016	NAUCALPAN	0578064	CASTILLO	JIMENEZ	GUILLERMO	
	66,118	NAUCALPAN	0570338	CHAVEZ	ANGUIANO	CONCEPCION	
	66,245	NAUCALPAN	0575023	CORTEZ	CRUZ	RAFAEL	GENARO
	66,372	NAUCALPAN	0573930	DE JESUS	CARLOS	ROBERTA	
	66,499	NAUCALPAN	0577967	DOMINGUEZ	CAMPA	MARIA	ISABEL
	80,880	NICOLAS ROMERO	0601378	CHAVEZ	MONTOYA	ANA	
	81,232	NICOLAS ROMERO	0600877	GONZALEZ	CISNEROS	JOSE	
	81,709	NICOLAS ROMERO	0600072	MONROY	JASSO	FELICITAS	
	118,963	TLALNEPANTLA	1048806	ACOSTA	RODRIGUEZ	MIGUEL	
	119,090	TLALNEPANTLA	1047648	ALMAZAN	ALMAZAN	JAIME	
	119,242	TLALNEPANTLA	1046337	ARAUJO	ARIAS	ANTONIA	
	119,469	TLALNEPANTLA	10410185	BARCENAS	FRANCO	ALBERTO	
	119,621	TLALNEPANTLA	1049070	BLANCAS	GALVAN	MIGUEL	
	119,798	TLALNEPANTLA	1044434	CAMPOS		BERTHA	
	119,975	TLALNEPANTLA	1048001	CASTILLO	SOLORIO	GLORIA	
	120,252	TLALNEPANTLA	1040728	CORTES	MARTINEZ	ATANACIO	
	120,454	TLALNEPANTLA	1043694	DE LOS SANTOS	RAMIREZ	ZENaida	
	120,731	TLALNEPANTLA	1046642	ESTEVEZ	ASCENCIO	JOSE	
	121,033	TLALNEPANTLA	1040111	GARCIA	DIAZ	MARIA	
	125,830	TLALNEPANTLA	1049417	ZAVALA	HERNANDEZ	JORGE	

FAPUR

PADRÓN DE BENEFICIARIOS PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES								
REGIÓN	NÚMERO ALEATORIO	MUNICIPIO	FOLIO	PATERNO	MATERNO	NOMBRE (1)	NOMBRE (2)	
VI TOLUCA	3,829	ALMOLOYA DE JUAREZ	0050940	CONTRERAS	CONTRERAS	TERESA		
	4,084	ALMOLOYA DE JUAREZ	0052701	ESTRADA	FLORES	GREGORIA	RITA	
	4,231	ALMOLOYA DE JUAREZ	0050612	GARCIA	SANCHEZ	JOVITA		
	4,522	ALMOLOYA DE JUAREZ	0051808	HERNANDEZ	SALAZAR	BERNARDINA		
	15,634	CALIMAYA	0180921	VILLEGAS	BLANQUEL	VIDALA	BARBARA	
	15,853	CAPULHUAC	0190302	LINARES	GIL	GUADALUPE		
	50,750	XALATLACO	0430574	MENDOZA	ROSAS	FRANCISCA		
	53,924	JIQUIPILCO	0470008	HERNANDEZ	LOPEZ	JOSE		
	54,626	JIQUIPILCO	0471614	ZAMUDIO	LOPEZ	LUMINOSA		
	57,449	LERMA	0512416	ACOSTA	LOPEZ	MARIA	EMMA	
	57,976	LERMA	0510229	DIAZ	HERNANDEZ	FRANCISCA	ZENAYDA	
	58,878	LERMA	0510089	ORTEGA	CERON	MARIA	MANUELA	
	61,979	METEPEC	0541008	CAMPOS	ALBITER	VICTOR		
	62,381	METEPEC	0540790	ESTRADA	SERRANO	JOSE		
	62,833	METEPEC	0540354	HINOJOSA	SOLORZANO	TERESA		
	63,160	METEPEC	0541785	MENDEZ	HUERTA	JOSE	JESUS	
	82,873	OCOYOACAC	0620864	ESCUZIA	REA	ROSENDO		
	83,125	OCOYOACAC	0620067	MAYA	GUADARRAMA	ANTONIO	FRANCISCO E	
	85,900	OTZOLOTEPEC	0670013	HERNANDEZ	PAREDES	ANASTACIA		
	86,152	OTZOLOTEPEC	0670760	QUEZADAS	MARTINEZ	SUSANA	JUANA	
	92,773	SAN MATEO ATENCO	0760099	ALCANTARA	GONZALEZ	JOSE GUADALUPE	HILARIO	
	92,950	SAN MATEO ATENCO	0760341	ESCOBAR	CASTAÑEDA	MARIA		
	103,875	TEMOAYA	0871052			MARIA	MARGARITA	
	103,977	TEMOAYA	0871354	ARROYO	RUBIO	SALVIA	CELIA	
	106,744	TENANGO DEL VALLE	0900449	ALMAZAN	GONZALEZ	CARMEN		
	106,846	TENANGO DEL VALLE	0901461	BOBADILLA	OCAMPOS	CARMEN		
	116,796	TIANGUISTENCO	1010366	CORRALES	CASTILLO	ERASMO		
	117,248	TIANGUISTENCO	1011092	PEÑA	TINOCO	MARIA		
	127,243	TOLUCA	1064373	ALMAZAN	PIÑA	EMELIA		
	127,345	TOLUCA	1062722	ARANDA	GONZALEZ	SOFIA		
	127,397	TOLUCA	1062132	ARRIAGA	ESTRADA	JOSEFINA		
	127,549	TOLUCA	1060278	BECERRIL	GARCIA	BALBINA		
	127,676	TOLUCA	1060871	BERNARDINO	ANGELES	AGUSTINA		
	127,828	TOLUCA	1060302	CARMONA	FLORES	ROSALIO		
	127,905	TOLUCA	1061784	CASTILLO	GARCIA	CAMILO		
	128,007	TOLUCA	1060662	CHAVEZ	PALMA	GREGORIO		
	128,234	TOLUCA	1067027	CUEVAS	SANTANA	CONCEPCION		
	128,336	TOLUCA	1060065	DE LA LUZ	PEÑALOZA	JOSE	BERNABE	
	129,983	TOLUCA	1060176	HERNANDEZ	PEREZ	JUAN		
	145,500	XONACATLAN	1150647	AGUILAR	ALVAREZ	LORENZA		
	145,802	XONACATLAN	1151310	FERNANDEZ	FELIX	JULIA		
	147,337	ZINACANT EPEC	1180266			VICTOR		
	147,589	ZINACANT EPEC	1181343	CHAPARRO	ROMULO	FULGENCIA		
	148,295	ZINACANT EPEC	1181883	MERCADO	JAVIER	EPIFANIA		
	VII TEXCOCO	8,846	ATENCO	0110820	CORTES	CARMONA	MARGARITA	
		19,546	CHIAUTLA	0280347	ROSALES	RAMOS	MARGARITA	
		19,837	CHICONCUAC	0300197	NAVA	OLMEDO	EUFEMIO	
110,167		TEPETLAOXTOC	0930656	VERGARA	ONTIVEROS	MA	GUADALUPE	
113,420		TEXCOCO	0990998	BAEZ		TORIBIO		
113,822		TEXCOCO	0990416	DEL RIO	MEZA	GUADALUPE		
114,349		TEXCOCO	0990941	GONZALEZ	JUAREZ	MARIA	ANA	
114,626		TEXCOCO	0990610	JIMENEZ	VELAZQUEZ	MAGDALENA		
114,978	TEXCOCO	0992729	MEZA	VARGAS	LUCAS	CARLOS		

FAPUR

PADRÓN DE BENEFICIARIOS PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES							
REGIÓN	NÚMERO ALEATORIO	MUNICIPIO	FOLIO	PATERNO	MATERNO	NOMBRE (1)	NOMBRE (2)
VIII VALLE DE BRAVO	5,989	AMANALCO	0070093	DELGADO	RIVERA	ONECIMO	
	28,973	DONATO GUERRA	0320690	GOMEZ	CRUZ	FRANCISCA	
	95,315	SANTO TOMAS	0780218	TINOCO	DIAZ	MARIA	EPIFANIA
	137,693	VALLE DE BRAVO	1101343	ALMAZAN	COLIN	ESPERANZA	
	137,845	VALLE DE BRAVO	1100191	CARDOSO	SANTANA	FRANCISCA	
	142,247	VILLA DE ALLENDE	1110408	VILCHIS	GARCIA	CARITINA	
	144,064	VILLA VICTORIA	1140754	ANTONIO	ALANIS	JACINTO	
	144,316	VILLA VICTORIA	1140088	DE LA CRUZ	GONZALEZ	FELIPA	
	145,472	VILLA VICTORIA	1140202	ZEPEDA	ARRIAGA	FRANCISCO	
IX NEZAHUALCÓYOTL	94,025	CHICOLOAPAN	0290060	BALDERAS	HERRERA	AJUROA	
	94,186	CHICOLOAPAN	0290628	DIAZ	GARCIA	ARTURO	
	20,276	CHIMALHUACAN	0313458	BELLO	ESPINOZA	NUNILA	
	20,458	CHIMALHUACAN	0312823	CASTELAN	FLORES	JERONIMO	
	20,676	CHIMALHUACAN	0310760	CUEVAS	MERLOS	DANIEL	
	20,930	CHIMALHUACAN	0313870	GARCIA	JIMENEZ	ELVIA	
	21,220	CHIMALHUACAN	0311252	HERNANDEZ	MAGNO	HERIBERTO	
	45,035	IXTAPALUCA	0390058	CABRERA	MORATO	ARCADIO	
	45,112	IXTAPALUCA	0393738	CASTAÑEDA	CORTES	DELFINA	
	45,214	IXTAPALUCA	0391907	CONTRERAS	BARCENAS	MARIA	RAYMUNDA
	45,341	IXTAPALUCA	0390244	DE LA ROSA	TORRES	MICHAELA	TRINIDAD
	57,421	LA PAZ	0700200	VICENTE	HERNANDEZ	FRANCISCA	
	71,798	NEZAHUALCOYOTL	0585420		HERNANDEZ	MARIA	LORETO
	72,125	NEZAHUALCOYOTL	0587634	ALVAREZ	CASTRO	ESTELA	
	72,727	NEZAHUALCOYOTL	0588960	BERNAL	HERNANDEZ	ROSA	
	73,404	NEZAHUALCOYOTL	05812110	CORONA	GUTIERREZ	ANICETO	
	73,481	NEZAHUALCOYOTL	5810649	CORTEZ	RAMIREZ	JOEL	
	73,608	NEZAHUALCOYOTL	0584050	CRUZ	RODRIGUEZ	ROSA	
	73,710	NEZAHUALCOYOTL	0585615	DE LALUZ	PONSE	MARIA	
	75,620	NEZAHUALCOYOTL	5810972	HERRERA	ESTRADA	JORGE	
	73,837	NEZAHUALCOYOTL	05811290	DOMINGUEZ	FLORES	EMA	
	74,014	NEZAHUALCOYOTL	0580616	ESPINOZA	RUIZ	CATALINA	
	74,216	NEZAHUALCOYOTL	0585027	FLORES	VERA	LUIS	
	75,018	NEZAHUALCOYOTL	0587413	GONZALEZ	ROSALES	MARIA	
	75,445	NEZAHUALCOYOTL	5810324	HERNANDEZ	LUNA	ANA	
	75,997	NEZAHUALCOYOTL	0586074	LEVARO	OCAMPO	DOMINGO	
	76,824	NEZAHUALCOYOTL	5810967	MEDINA	PINEDA	ROSA	
	77,476	NEZAHUALCOYOTL	05812735	NAVA	MATAMOROS	DOMINGO	
X AMECAMECA	7,933	AMECAMECA	0090567	GONZALEZ	ARROYO	ADALBERTO	
	13,929	ATLAUTLA	0150490	YBAÑES	MARTINEZ	ENRIQUE	
	16,108	CHALCO	0250348	ALVIRDE	NUÑEZ	GLORIA DE JESUS	
	16,290	CHALCO	0250484	CALVILLO	MENDOZA	ESTANISLAO	
	16,580	CHALCO	0252193	ESCOBEDO	MEDINA	TOMAS	
	16,654	CHALCO	0250516	FLORES	ROJAS	ALBINO	
	24,985	COCOTITLAN	0220267	VANEGAS	GALICIA	ETELVINA	
	56,641	JUCHITEPEC	0500595	VILLEGAS	DE LA ROSA	JOSE	SILVESTRE
	87,159	OZUMBA	0680857	YAÑEZ	MUÑIZ	MANUEL	
	110,220	TEPETLIXPA	0940344	ANZURES	ALVARADO	ELIAS	
	118,835	TLALMANALCO	1030668	SUAREZ	ORDOÑEZ	FLORENCIO	
	138,877	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	1223551	ALEJANDRO	CARRASCO	MARIA	VIRGINIA
	139,379	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	1223282	DIAZ	RAMIREZ	GUADALUPE	
	139,556	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	1222166	GARCIA	DE LA CRUZ	MARIANA	
	141,365	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	1220125	XUCHITL	GUTIERREZ	FLORENTINA	

FAPUR

PADRÓN DE BENEFICIARIOS PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES							
REGIÓN	NÚMERO ALEATORIO	MUNICIPIO	FOLIO	PATERO	MATERO	NOMBRE (1)	NOMBRE (2)
XI IXTAPAN DE LA SAL	3,144	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	0040375	GUADARRAMA	MARTINEZ	DOMINGA	
	24,224	COATEPEC HARINAS	0210284	HERNANDEZ	ARIZMENDI	AUSTREBERTO	
	48,079	IXTAPAN DE LA SAL	0400821	VARGAS	ASUNCION	LUIS	
	55,861	JOQUICINGO	0490152	HERNANDEZ	SOSA	BERNARDINO	
	61,021	MALINALCO	0520418	VAZQUEZ	BECERRIL	FRANCISCA	
	83,605	OCUILAN	0630442	ARIAZ	GARCIA	DOMINGA	
	95,846	SULTEPEC	0800609	CAYETANO	MENDIOLA	SANTOS	
	102,868	TEMASCALTEPEC	0860936	BENITEZ	AGUILAR	ADELINA	
	102,970	TEMASCALTEPEC	0860899	COLIN	VENCES	JUANA	
	105,384	TENANCINGO	0880369	CRUZ		MODESTO	MIGUEL
	105,636	TENANCINGO	0880120	GONZALEZ	MENDOZA	PETRA	
	106,138	TENANCINGO	0881253	ROMO	JAYME	AGRIPINA	
	112,917	TEXCALTILAN	0970725	RIVAS	LOPEZ	GASPAR	
	134,392	TONATICO	1070534	VERA	VELAZQUEZ	REGULO	
	143,961	VILLA GUERRERO	1130851	VILLEGAS	ACASIO	ANDREA	FELIX
	147,259	ZACUALPAN	1170004	ZAGAL	MENEZ	CARLOS	
	149,163	ZUMPAHUACAN	1190555	MORALES	MORENO	DELFINO	
XII TEJUPILCO	6,411	AMATEPEC	0081307	ACUÑA	MACEDO	AUSTREBERTO	
	6,557	AMATEPEC	0081386	CABRERA	ELIZALDE	PRISCA	
	59,562	LUVIANOS	1230543	ALVARADO	GOROSTIETA	ROBERTA	
	98,616	TEJUPILCO	0820796	AVILES	BARRUETA	PEDRO	
	98,993	TEJUPILCO	0820885	FLORES	SANCHEZ	SOCORRO	
	99,220	TEJUPILCO	0821633	JARAMILLO	GARCIA	AGUSTIN	JUAN
	126,034	TLATLAYA	1050389	BENITEZ	GOMEZ	JUAN	
	126,590	TLATLAYA	1051016	MARTINEZ	SANCHEZ	CORDIANA	

Fuente. Elaboración propia con datos del CEMyBS.

FAPUR

ANEXO III

Cuestionario aplicado a beneficiarios

DISEÑO DE LA ENCUESTA

PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES (PAAM)

La presente encuesta tiene como propósito evaluar el impacto del *Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores* de acuerdo con sus reglas de operación y aplicación de los recursos en el Estado de México.

Estado:

Municipio:

Localidad o comunidad:

Colonia:

Nombre del entrevistado:

Fecha de nacimiento:

Sexo:

H M

Estado civil:

Casado (a) Soltero (a) Viudo (a)

Beneficiarios (Marque con X según corresponda)

1. ¿Actualmente usted trabaja?

Sí No

Sí ¿dónde?

FAPUR

2. ¿Cuánto percibe de ingresos al mes?

\$0-2,000 \$2,001-5,000 \$5,000-10,000 Más de \$10,000

3. ¿De quién depende usted económicamente?

Hijo(a) Sobrino(a) Otro

(Otro) Especificar:

4. ¿Se ha inscrito en algún programa social de gobierno?

Sí No

¿Cuál (es)?

A)

B)

5. ¿A partir de qué fecha (año/mes/día) se incorporó al PAAM?

6. ¿Por qué medio de difusión se enteró del programa, del cual es beneficiario?

Convocatoria Conocido Otro

(Otro) Especificar:

7. ¿En dónde le informaron de los requisitos para solicitar el ingreso al Programa?

Módulo de registro Centro compromiso Otro

FAPUR

(Otro) Especificar:

8. ¿Usted realizó los trámites de registro en el módulo directamente?

Sí

No

(No) Especificar:

9. ¿Por qué medio se le notificó su aceptación al programa?

Publicación de listas Me informaron personalmente Otro

(Otro) Especificar:

10. ¿Cuenta usted con la tarjeta adultos mayores?

Sí

No

11. ¿Después de cuánto tiempo recibió la tarjeta?

90 días hábiles 100 días hábiles Más de 100 días hábiles

12. ¿Qué tipo de apoyo recibe del programa?

Especie

Monetario

13. ¿Cada cuándo le entregan la canasta básica?

Mensual Bimensual Trimestral

FAPUR

Otro: _____ ¿Por qué? _____

14. ¿Le entregan el apoyo con base a las fechas programadas?

Sí

No

Uno o más días antes

Uno o más días después

15. ¿Mencione los productos de la canasta básica que recibe?

Bienes de consumo	Unidad de medida	Cantidad Recibida
Aceite Vegetal comestible	1 l.	
Arroz súper extra	1 kg.	
Atole de amaranto	100 g.	
Atún enlatado en agua	170 g.	
Avena natural en hojuelas	500 g.	
Bebida de amaranto y soya	30 g.	
Café soluble	100 g.	
Cereal Multigrano	150 g.	
Cereal de soya y frutas secas	25 g.	
Colado de frutas	65 ml.	
Colado de Fruta y verduras	65 ml.	
Ensalada de legumbres enlatada	400 g.	
Frijol claro	1 kg.	
Galletas Marías	170 g.	

FAPUR

Gelatina en polvo para preparar con leche	200 g.	
Leche semidescremada en polvo enriquecida con vitaminas y minerales	240 g.	
Lenteja	500 g.	
Pasta de harina de trigo	200 g.	
Salchicha de trucha y calamar	90 g.	
Sardina de tomate enlatada	425 g.	
Guiso de proteína de soya texturizada sabor Tinga de Pollo y Chile Macho	125 g	
Supercereal	55 g.	
Servilletas	125 pzas.	
Caja de Cartón	N/A	

Completa

Incompleta

Otro:

16. ¿Consume usted todos los productos que le brinda el PAAM?

Sí

No

Otro _____

(No) Porque:

17. Los productos que no consume ¿cuál es su destino final?

Obsequia

Vende

Tira

18. ¿Ha recibido productos de limpieza y aseo personal?

FAPUR

Sí

No

(No) Porque: _____

19. ¿Refiera que productos de limpieza recibe?

Bienes de consumo	Unidad de medida	Cantidad Recibida
Blanqueador líquido concentrado	500 ml	
Detergente en polvo para ropa y trastes	500 g.	
Jabón de lavandería en barra	400 g.	
Jabón de tocador neutro en barra	150 g.	
Papel higiénico	4 rollos	
Caja de Cartón	N/A	

Completa

Incompleta

Otro: _____

20. ¿Sabe qué Institución Pública (Dependencia), es la responsable de entregarle la despensa?

Sí

No

(Sí) Cuál: _____

21. ¿Algún servidor público lo ha visitado para verificar si ha recibido la despensa?

Sí

No

(Sí) Quién: _____

FAPUR

22. ¿Firma usted algún documento cuando recibe la despensa?

Sí

No

(Sí) Cuál:

23. ¿Recibe un trato amable y respetuoso por el servidor público que le entrega la canasta básica?

Sí

No

(No) Porque:

24. Durante el año 2010 ¿cuántas veces recibió el apoyo del programa?

1 a 3

3 a 6

6 a 9

Más de 10

25. Desde que usted fue incorporado al programa ¿cuántas veces lo ha recibido?

1 a 5

5 a 15

15 a 20

Más de 20

26. Con base a las obligaciones de los beneficiarios del PAAM ¿participa usted en actividades comunitarias?

Sí

No

27. Describa brevemente ¿en qué consisten las actividades?

28. ¿Cuántas veces al mes las realiza?

Una

dos

Tres

FAPUR

Cuatro Cinco Más de cinco

29. ¿Tiene usted casa propia?

Sí No

30. La vivienda de su propiedad cuenta con los servicios (sólo sí es afirmativa la respuesta anterior) y materiales de construcción siguientes:

Agua	<input type="checkbox"/>	Internet	<input type="checkbox"/>	Techo (teja o lamina)	<input type="checkbox"/>
Luz	<input type="checkbox"/>	Teléfono	<input type="checkbox"/>	Techo (concreto)	<input type="checkbox"/>
Drenaje	<input type="checkbox"/>	Piso (tierra)	<input type="checkbox"/>	Niveles (1)	<input type="checkbox"/>
Cable/TV	<input type="checkbox"/>	Piso (concreto)	<input type="checkbox"/>	Niveles (2)	<input type="checkbox"/>

Población Objetivo Población Universo

31. ¿La canasta alimentaria ha disminuido los gastos de alimentación en su persona?

Sí No

32. ¿En qué ocupa el gasto que destinaba a la alimentación?

Salud	<input type="checkbox"/>	Educación	<input type="checkbox"/>	Recreación	<input type="checkbox"/>
Vestido	<input type="checkbox"/>	Transporte	<input type="checkbox"/>	Vivienda	<input type="checkbox"/>
Servicios	<input type="checkbox"/>				

(Luz, Agua, etc.)

FAPUR

Percepción de los beneficiarios

Concepto	Bueno	Regular	Malo
El ser incluido en algún programa social de gobierno.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El ser beneficiario del PAAM.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cómo considera el actuar de los servidores públicos encargados del Programa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La información que recibe por parte de los servidores públicos a cargo del PAAM.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conocer sus derechos y obligaciones.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cómo califica las instalaciones del centro compromiso.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El conocer las fechas de entrega de los apoyos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El recibir una canasta básica mensual.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La calidad de los productos de la canasta.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El conocer la caducidad de los productos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La calidad de los artículos de limpieza y aseo personal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El tiempo de espera en los centros compromiso para la recepción de la canasta.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El participar en actividades comunitarias.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El presentar una queja o denuncia respecto a la operación del programa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

FIRMA DEL BENEFICIARIO

GRACIAS.

FAPUR

ANEXO IV

Cuadro 15 Presupuesto Asignado y Autorizado del Gasto de Inversión Sectorial 2010. Número de Obra y/o Acción: 63338

Presupuesto Asignado y Autorizado por La Secretaría de Finanzas	Presupuesto Autorizado Informado en Gaceta del GEM	Cancelación Presupuestal Secretaría de Finanzas	Presupuesto Final Autorizado	Fuentes de Financiamiento	
				Estatal	Federal
1,150' 000,000.00	1,150' 000,000.00	90'000,000.00	1'060,000,000.00	637'631,000.00	422'369000.00,
Of. número 20321-AGIS-0138/10 15/02/10	Gaceta No. 35 del 19 de febrero de2010	Of. número 20321-CAGIS-1015/10 08/11/10		Los recursos federales pertenecen al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	

ANEXO V

Cuadro 16, Información de Cuenta Pública 2010. Presupuesto Ejercido del Gasto de Inversión Sectorial. Número de Obra y/o Acción: 63338

Presupuesto Asignado, Autorizado y Ejercido		Total
Estatal	Federal	
		1,060 000,000.00

ANEXO VI

Cuadro 17, Componentes de la Canasta Alimentaria

Bienes de consumo	Cantidad	Bienes de consumo	Cantidad
Aceite Vegetal comestible	1 lt.	Frijol claro	1 kg.
Arroz súper extra	1 kg.	Galletas Marías	170 g.
Atole de amaranto	100 g.	Gelatina en polvo	200 g.
Atún enlatado en agua	170 g.	Leche semidescremada en polvo	240 g.
Avena natural en hojuelas	500 g.	Lenteja	500 g.
Bebida de amaranto y soya	30 g.	Pasta de harina de trigo	200 g.
Café soluble	100 g.	Salchicha de trucha y calamar	90 g.
Cereal Multigrano	150 g.	Sardina de tomate enlatada	425 g.
Cereal de soya y frutas secas	25 g.	Guiso de proteína de soya	125 g
Colado de frutas	65 ml.	Supercereal	55 g.
Colado de Fruta y verduras	65 ml.	Servilletas	125 pzas.
Ensalada de legumbres enlatada	400 g.	Frijol claro	1 kg.

FAPUR

Cuadro 18, Productos de Limpieza

Bienes de consumo	Cantidad
Blanqueador líquido concentrado	500 ml
Detergente en polvo para ropa y trastes	500 g.
Jabón de lavandería en barra	400 g.
Jabón de tocador neutro en barra	150 g.
Papel higiénico	4 rollos

* Fuente: Elaboración propia.

ANEXO VII

Cuadro 19 Instancias relacionadas con la operación del Programa

Generalidades	Dependencia	Objetivo	Atribuciones relativas al programa
Sectorización	SEDESEM	<ul style="list-style-type: none"> Planear, coordinar, dirigir y evaluar, la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y recursos, para elevar el nivel de vida de la población, más desprotegida en el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar los programas y acciones de combate a la pobreza, que se ejecuten en la Entidad; Promover el abastecimiento de productos de consumo básico, entre población de escasos recursos; Promover que los recursos públicos, destinados a los programas sociales, se apliquen dando cobertura de prioridad, a los municipios en este orden: de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad.
Ejecución	CEMyBS	<ul style="list-style-type: none"> Promover el Bienestar Social Integral de niñas, mujeres, adultos mayores e integrantes de la sociedad en general. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la superación de la mujer y adultos mayores ante instituciones públicas y privadas.
Evaluación	CIEPS	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar y proponer políticas y acciones en el Estado de México en materia de desarrollo social. Desarrollar investigaciones a efecto de identificar factores que retrasen el desarrollo social de las poblaciones. Vincular el intercambio de ideas y experiencias en materia de evaluación e investigación en desarrollo social con organismos nacionales e internacionales. Difundir los resultados de los estudios, investigaciones y proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Difundir los resultados de sus estudios, investigaciones y proyectos; Evaluar y proponer respecto a las políticas y acciones que en materia de desarrollo social ejecuten las instancias federal, estatal y municipal dentro del territorio estatal;

* Fuente: Elaboración propia.