

**ESTRATEGIAS PARA LA ATENCIÓN DE
LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES
PROSPECTIVA 2030
PROGRAMA E003 “SERVICIOS A
GRUPOS CON NECESIDADES
ESPECIALES”**

2018

Índice

1	Presentación.....	2
2	Desempeño por componente del Programa E003	3
2.1	Asesoría jurídica	3
2.2	Centro de Atención Integral	4
2.3	Albergues.....	6
2.4	Residencias de día.....	7
2.5	Tarjeta Inapam	8
2.6	Vinculación productiva	10
2.7	Centros Culturales.....	11
2.8	Clubes	13
3	Comparación de los objetivos a nivel componente del Programa y la caracterización de la población objetivo	14
3.1	Asesoría jurídica	17
3.2	Centro de Atención Integral	19
3.3	Albergues.....	19
3.4	Residencias de día.....	20
3.5	Tarjeta Inapam	20
3.6	Vinculación productiva	20
3.7	Centros Culturales.....	20
3.8	Clubes.....	21
4	Estrategias para afrontar los retos señalados en el Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante	21
5	Glosario.....	31

1 Presentación

Con el propósito de definir las estrategias de atención a las personas adultas mayores (PAM) de acuerdo al proceso acelerado de transición demográfica en el marco del Programa E003 *Servicios a grupos con necesidades especiales* a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), y tomando en cuenta los resultados de la Evaluación de Diseño realizada al Programa en el ejercicio 2016, así como el Análisis prospectivo de la situación de la población de 60 años de edad en adelante (Análisis prospectivo) presentado por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2017, se elaboró el presente documento que describe la implementación de acciones específicas en los diversos componentes del Programa.

En cumplimiento con los compromisos establecidos en el Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las recomendaciones asentadas en la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014 del Programa E003, el presente documento contempla tres elementos principales por cada uno de los componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):

- El desempeño histórico de los componentes del Programa E003 (Avance físico de los indicadores de la MIR del Programa E003, cobertura con respecto a la población objetivo y presupuesto ejercido).
- Una comparación de la cobertura de los servicios otorgados por el Programa E003 y la caracterización de la población adulta mayor señalada en el Análisis prospectivo.
- Descripción de las estrategias para afrontar los retos señalados en el Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante.

2 Desempeño por componente del Programa E003

De acuerdo con la Evaluación de Diseño del Programa E003 llevada a cabo durante el ejercicio 2016,¹ así como los resultados del Análisis presupuestario elaborado por el Inapam en 2017,² los tipos de apoyo con los que cuenta el Programa son 8, mismos que se enlistan a continuación, y de los cuales se presenta la evolución del avance físico por ejercicio fiscal:

2.1 Asesoría jurídica

El servicio proporciona, asesoría y orientación jurídica gratuita a las PAM, o en su caso a los familiares de la persona mayor, con el objetivo de ayudar a resolver problemas legales que pudieran tener o en su caso canalizarlos a las instancias correspondientes para que sean atendidos y/o representados.

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE ASESORÍA JURÍDICA (2013-2017)

Variable	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	2,558	1,627	2,544	3,247	2,994
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	0.02%	0.01%	0.02%	0.03%	0.05%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$7,201,805	\$6,578,170

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en: http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Nd: Información no disponible.

Aunado a la asesoría jurídica de manera presencial, a partir del ejercicio 2017 también se presta el servicio a través de correo electrónico y vía telefónica, lo cual aumenta la cobertura del mismo. Asimismo, la presencia del Departamento de Asesoría Jurídica en diversos eventos organizados por el Inapam, así como en los que el Instituto es convocado por instituciones afines, representa un factor que puede incentivar la cobertura.

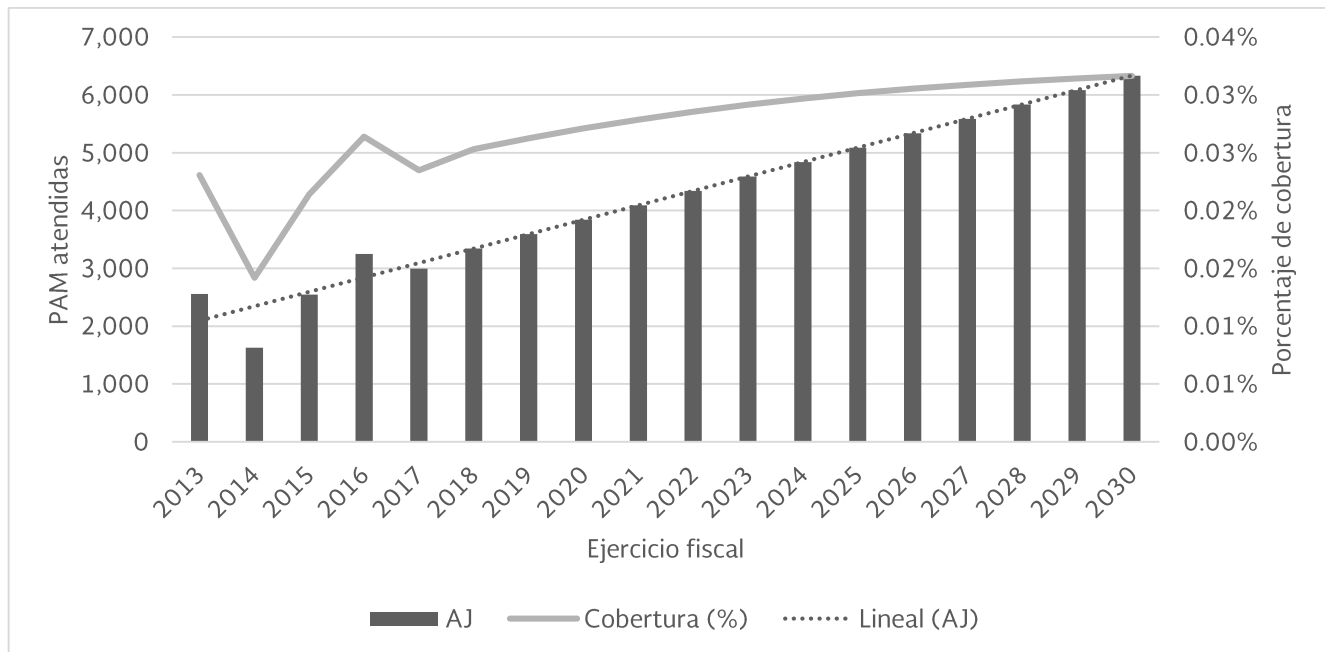
Debido a ambos factores, de cobertura aumentó en un 0.02% respecto a la registrada en el ejercicio 2016., lo cual significó una tasa de crecimiento de 67%.

¹ Ahumada Lobo y Asociados, **Evaluación de Diseño del Programa E003 Servicios a grupos con necesidades especiales**, México, 2016, p. 6, Disponible en: [http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/1346/1/images/Evaluacion%20de%20Diseno%20E003%20Servicios%20a%20grupos%20con%20necesidades%20especiales%20INAPAM\(1\).pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/1346/1/images/Evaluacion%20de%20Diseno%20E003%20Servicios%20a%20grupos%20con%20necesidades%20especiales%20INAPAM(1).pdf)

² Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), **Análisis presupuestario Programa E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales"**, México, 2017, p. 28, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/258279/An_lisis_presupuestario_Pp_E003.pdf

En la siguiente gráfica se muestra la tendencia en el otorgamiento de servicios de Asesoría jurídica (AJ);

TENDENCIA DE OTORGAMIENTO DE SERVICIOS DE ASESORÍA JURÍDICA A 2030 Y PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA RESPECTO A LA PO DEL PROGRAMA E003



FUENTE. Elaboración propia, con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:
http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Aun considerando la tendencia a la alza en el otorgamiento de servicios de AJ, para el ejercicio fiscal 2030, la proyección indica que se alcanzarán a otorgar únicamente 6 mil 332 servicios, lo que representa el 0.03% del total de la población objetivo (PO) del Programa, definida como: “todas aquellas personas que cuenten con 60 años de edad y más” misma que, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), ascenderá a 20 millones 014 mil 853 personas. Lo anterior, sobre el supuesto de que el presupuesto asignado a este componente incremente en la misma proporción.

2.2 Centro de Atención Integral

El Centro de Atención Integral brinda servicios médicos especializados a bajo costo, con el objetivo de poner al alcance de las PAM, servicios médicos de primer nivel, buscando mantener y mejorar su salud, a través de programas sanitarios preventivos y curativos.

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE CENTRO DE ATENCIÓN INTEGRAL (2013-2017)

Unidad de medida	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	Nd	17,586	42,081*	26,164	23,489**
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	0.0%	0.2%	0.4%	0.2%	0.2%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$27,492,137	\$24,348,712

Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:

http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

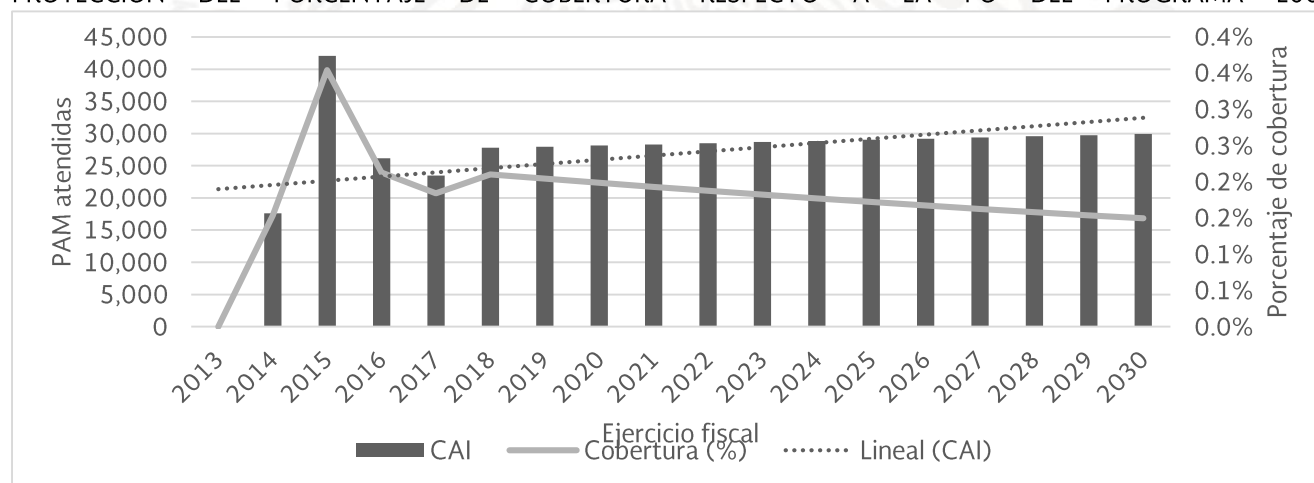
* Se contabilizan consultas en CAI, albergues y residencias de día.
** Contabilizado como consultas médicas generales y de especialidad.
Nd: Información no disponible.

Las diferencias en la contabilización del servicio en los ejercicios fiscales, no permiten establecer una tendencia clara, no obstante, el único factor que a futuro incide en la variación de la demanda de las consultas en el CAI es la mejora en la calidad de los servicios que se otorgan.

El porcentaje de cobertura se mantuvo constante en los últimos dos ejercicios fiscales (0.16%).

En la siguiente gráfica se muestra la tendencia en el otorgamiento de consultas en el Centro de Atención Integral (CAI);

TENDENCIA DE OTORGAMIENTO DEL SERVICIO DE CONSULTAS EN CENTRO DE ATENCIÓN INTEGRAL A 2030 Y PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA RESPECTO A LA PO DEL PROGRAMA E003



FUENTE. Elaboración propia, con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:

http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Considerando la tendencia en la prestación del servicio y sobre el supuesto de que el presupuesto anual para el CAI se mantenga, para 2030 se alcanzará un total de 29 mil 928 consultas, lo que

representaría el 0.1% del total de las PAM en el país para ese año, de acuerdo con las proyecciones del CONAPO, esto es, aún menos que el porcentaje de cobertura alcanzado en 2017.

2.3 Albergues

Este servicio ofrece estancia prolongada a las personas de 60 años o más, que por razones personales y/o familiares, se encuentran en estado de desamparo.

Se presenta a continuación el evolutivo del avance de este servicio en un periodo de cinco años:

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE ALBERGUES (2013-2017)

Unidad de medida	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	Nd	149	139	130	130*
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	0.000%	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$59,132,669	\$52,209,192

Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:

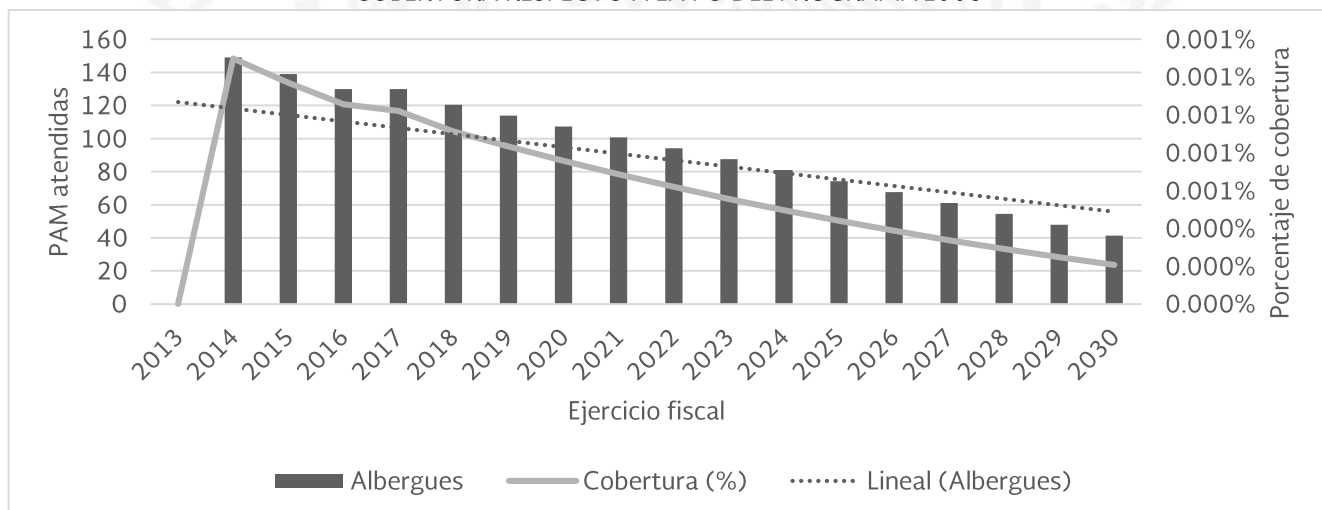
http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

* Capacidad ocupada.

Nd: Información no disponible.

El porcentaje de cobertura se mantuvo constante en los últimos dos ejercicios fiscales (0.001%). Lo anterior, responde a que las instalaciones no se encuentran adaptadas a las necesidades de la población en términos de funcionalidad de las PAM. Debido a que las instalaciones no son adecuadas para la población usuaria, la tendencia en el otorgamiento de este servicio resulta a la baja;

TENDENCIA DE OTORGAMIENTO DEL SERVICIO DE ALBERGUES A 2030 Y PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA RESPECTO A LA PO DEL PROGRAMA E003



FUENTE. Elaboración propia, con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:
http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Tomando en cuenta la tendencia del número de PAM atendidas en los Albergues del Inapam, así como los factores descritos, para 2030 se espera que la prestación del servicio descienda a 41 personas atendidas.

Cabe señalar que el presupuesto ejercido en este componente es el más alto en el Programa.

2.4 Residencias de día

Este servicio brinda atención integral especializada a PAM que no cuentan con apoyo familiar durante el día o que les interese realizar las actividades que se brindan en la residencia, promoviendo así su autocuidado.

Se presenta a continuación el evolutivo del avance de este servicio en un periodo de cinco años:

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE RESIDENCIAS DE DÍA (2013-2017)

Unidad de medida	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	Nd	130	144	124	113*
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	0.000%	0.001%	0.001%	0.001%	0.001%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$22,592,122	\$20,008,383

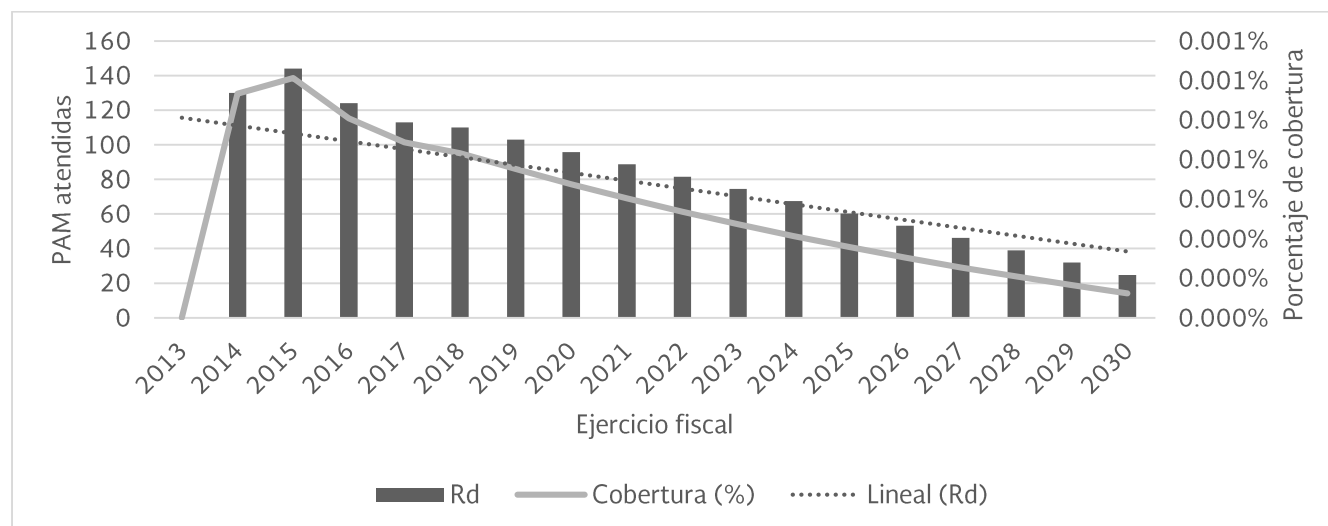
Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:
http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

* Capacidad ocupada.

Nd: Información no disponible.

Al igual que en el caso de los Albergues, las Residencias de día (Rd) requieren adecuación de las instalaciones a las necesidades de la población atendida (PA). La cobertura también se mantuvo constante.

TENDENCIA DE OTORGAMIENTO DEL SERVICIO DE RESIDENCIAS DE DÍA A 2030 Y PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA RESPECTO A LA PO DEL RPROGRAMA E003



FUENTE. Elaboración propia, con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en: http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

De acuerdo con la gráfica, la población atendida esperada para 2030 en Rd asciende a un total de 25 PAM, lo que representa el 0.0001% de la población mayor de 60 años en el país.

Este componente es el segundo a través del cual el Programa E003 ejerce mayor cantidad de presupuesto.

2.5 Tarjeta Inapam

Los beneficios que las PAM obtienen al obtener la credencial del Inapam pueden agruparse en los siguientes rubros: alimentación; asesoría y servicios legales; educación, recreación y cultura; salud; transporte; y vestido y hogar.

En los últimos cinco ejercicios, el Inapam afilió a PAM, como se muestra a continuación:

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE TARJETA INAPAM (2013-2017)

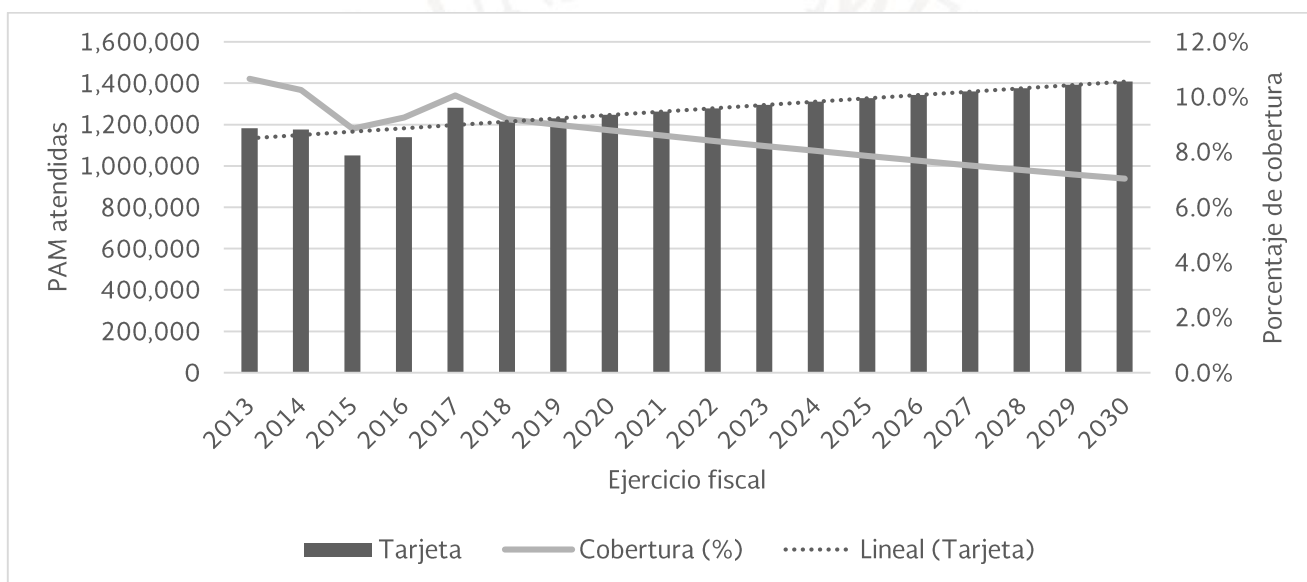
Unidad de medida	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	1,182,060	1,175,869	1,050,592	1,139,269	1,281,189
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	10.9%	10.2%	8.8%	9.3%	10.1%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$63,967,740	\$55,305,982

Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en: http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>
Nd: Información no disponible.

Debido a que la Tarjeta no es por sí mismo un servicio, que preste el Inapam en el marco del Programa E003, sino que representa una estrategia de coordinación con la iniciativa privada (IP) y con algunos entes del gobierno, los factores que pueden incrementar la cobertura de la afiliación son; la alianza con municipios para efectuar la afiliación transversal, la firma de convenios de concertación para establecer porcentajes de descuento para las PAM con los prestadores de bienes y servicios, así como las acciones de colaboración con otros programas sociales (Pensión Para Adultos Mayores +65, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de inclusión social PROSPERA), para fomentar la obtención de la Tarjeta.

El Inapam ha realizado esfuerzos para continuar con estas estrategias de coordinación, por lo que la demanda de tarjetas por año, por parte de la PO ha tenido un crecimiento en términos absolutos y relativos, manteniendo su porcentaje de cobertura durante el periodo 2013- 2017 en cerca de 9.8%;

TENDENCIA DE OTORGAMIENTO DEL SERVICIO DE TARJETA INAPAM A 2030 Y PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA RESPECTO A LA PO DEL PROGRAMA E003



FUENTE. Elaboración propia, con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:
http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Como se observa en la tabla, existe una brecha entre la cantidad de personas que cumplen 60 años en cada ejercicio fiscal y la cantidad de PAM que son afiliadas por el Inapam. Lo cual se ve reflejado en la disminución del porcentaje de cobertura desde 2013.

Dicha brecha muestra la imperiosa necesidad de realizar una correcta planeación aparejada a las realidades y evolución de la población adulta mayor en México, puesto que para 2030, y de

acuerdo con la tendencia del componente, se esperaba afiliar a un total de 1 millón 408 mil 283 PAM en ese año, lo que representa únicamente el 7.0% del total de la PO.

Cabe señalar que, considerando las estrategias de transversalidad, el costo por Tarjeta emitida por el Inapam es comparativamente bajo, respecto al resto de los componentes, sin embargo, a menudo los beneficios no alcanzan a la población que más los necesita o se encuentran orientados a la población que cuenta con más recursos, por lo que podría clasificarse como un apoyo regresivo.

2.6 Vinculación productiva

El Inapam lleva a cabo diversas acciones que tienen como finalidad lograr la reincorporación de las PAM a la vida productiva y apoyar su economía mediante una coordinación permanente con empresas e instituciones que ofrecen fuentes de trabajo para este grupo poblacional.

El avance físico de este servicio en un periodo de cinco años, se comportó de la siguiente manera:

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE VINCULACIÓN PRODUCTIVA (2013-2017)

Unidad de medida	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	10,782	10,056	18,796	26,625	20,623
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	10.9%	10.2%	8.8%	9.3%	10.1%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$4,895,029	\$3,934,677

Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:

http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y

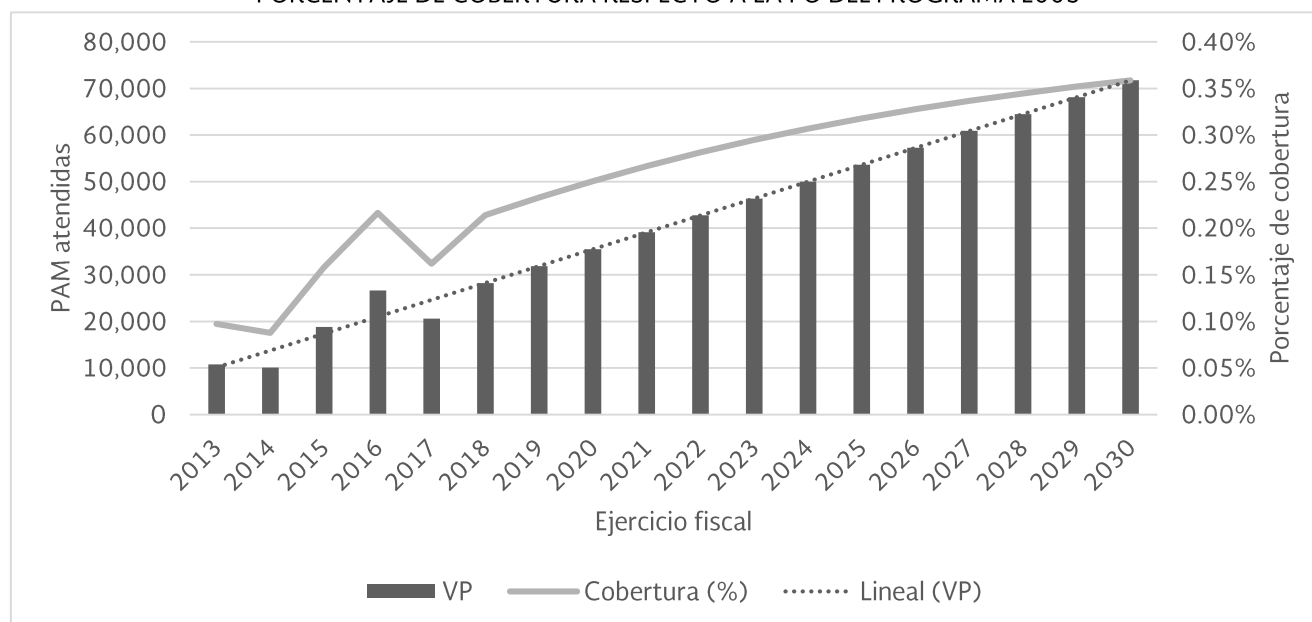
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Nd: Información no disponible.

La Vinculación productiva (VP) que realice el Programa E003 depende en gran medida del número de ofertas gestionadas las cuales están en función de las necesidades de las empresas colaboradoras, con quienes el Inapam firma convenios.

No contar con los perfiles adecuados de las PAM para cubrir los requisitos de las empresas colaboradoras que tienden a ser cada vez más específicos ya sea por escolaridad, tipo de pensión, salud o por edad, representa un reto en el aumento de la cobertura del Programa.

TENDENCIA DE OTORGAMIENTO DEL SERVICIO DE VINCULACIÓN PRODUCTIVA A 2030 Y PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA RESPECTO A LA PO DEL PROGRAMA E003



FUENTE. Elaboración propia, con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:
http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

La tendencia del servicio indica que para 2030 se podría vincular hasta un total de 71 mil 753 PAM, lo que en términos relativos alcanzaría un 0.36% del total de la población adulta mayor. Esto representa un importante progreso para el componente, no obstante, considerando los recursos ejercidos, la cobertura es muy deficiente.

Así también, es de señalar que este componente en específico presenta más duplicidades con otros Programas sociales que el resto.³

2.7 Centros Culturales

El Inapam cuenta con cuatro Centros Culturales (CC) en la Ciudad de México en los cuales se imparten materias y talleres a través de un sistema de enseñanza, flexible y acorde a las características de aprendizaje de las PAM. A continuación se presenta el evolutivo del avance de este servicio en un periodo de cinco años:

³ Ahumada Lobo y Asociados, **Evaluación de Diseño del Programa E003 Servicios a grupos con necesidades especiales**, México, 2016, p. Anexo 9 Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno.

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE CENTROS CULTURALES (2013-2017)

Unidad de medida	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	Nd	Nd	877	432	1,664
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	0.0%	0.0%	0.01%	0.00%	0.01%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$7,354,241	\$5,786,097

Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:

http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y

<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Nd: Información no disponible.

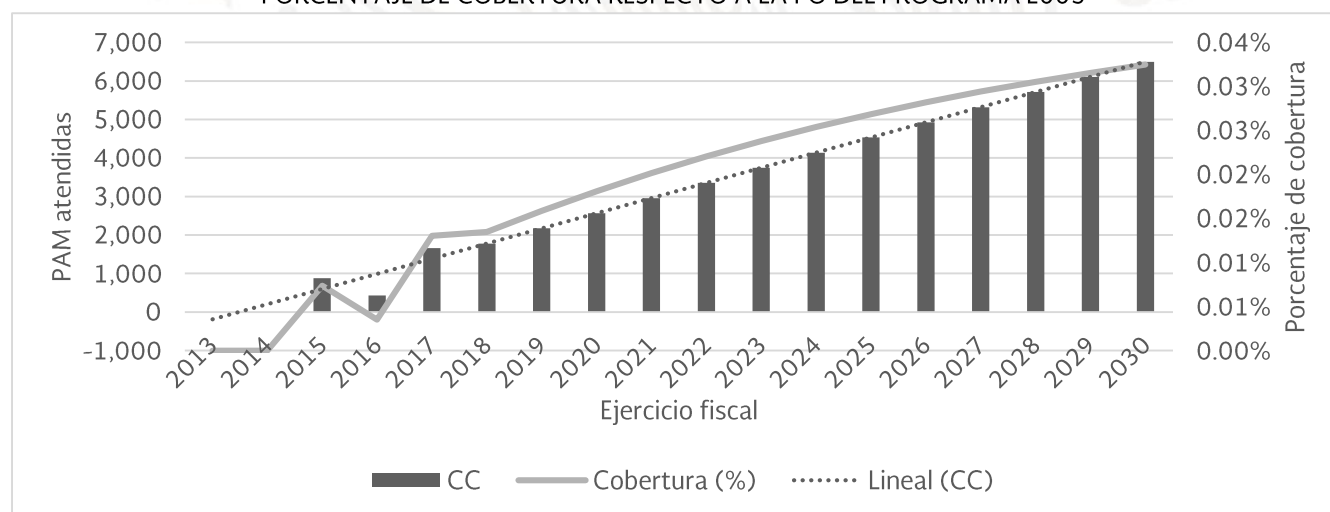
La mejora en la calidad de los servicios que se otorgan en los CC se considera un factor para incentivar la demanda de la población adulta mayor, así como la disposición de apoyo del voluntariado para la impartición de clases.

Un factor que podría, por el contrario, disminuir la asistencia de las PAM a los cursos impartidos son precisamente los problemas propios del envejecimiento (deterioro de la salud) que no les permiten continuar.

El Inapam ha intentado tanto incentivar el aumento de la cobertura a través de los elementos descritos, sin embargo, tal como se muestra en la tabla, el porcentaje respecto a la población total de PAM en México no ha aumentado en los ejercicios 2015-2017.

La tendencia en términos absolutos, por otra parte sí presenta un importante incremento;

TENDENCIA DE OTORGAMIENTO DEL SERVICIO DE CENTROS CULTURALES A 2030 Y PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA RESPECTO A LA PO DEL PROGRAMA E003



FUENTE. Elaboración propia, con base en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad, Inapam y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:

http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y

<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Para 2030, se espera un total de 6 mil 500 PAM inscritas, no obstante, esto representaría solamente el 0.03% del total de la PO del Programa E003.

2.8 Clubes

El Instituto cuenta con una metodología específica mediante la cual ayuda a grupos de PAM a crear grupos autogestivos en los cuales se llevan a cabo actividades y se deciden acciones a favor del beneficio colectivo.

Se presenta a continuación el evolutivo del avance de este servicio en el periodo 2013-2017:

DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE CLUBES (2013-2017)

Unidad de medida	Avance físico				
	2013	2014	2015	2016	2017
PAM atendida	2,067,192*	4,222,019*	Nd	Nd	7,700,991*
Porcentaje de cobertura respecto a la población de referencia (PAM en México)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Presupuesto ejercido en el componente	Nd	Nd	Nd	\$6,967,556	\$3,438,799

Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa 2010-2030, CONAPO. Disponibles en:

http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Rendicion_de_Cuentas y

<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

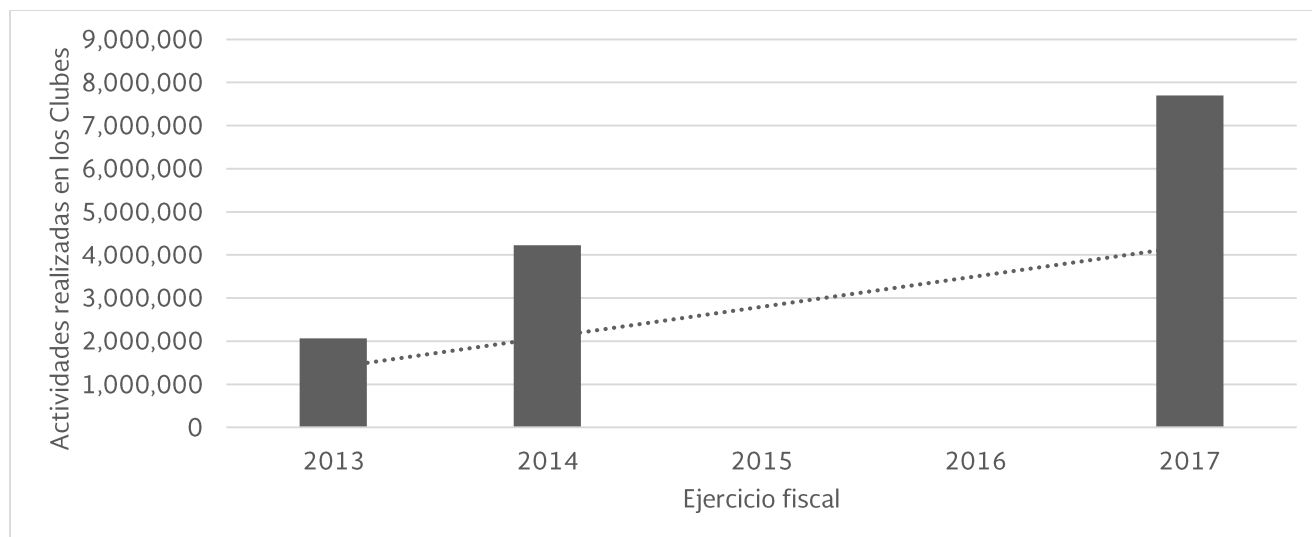
* De acuerdo con la información disponible, no es posible contabilizar a las PAM atendidas, solamente el número de servicios otorgados en los Clubes.

Nd: Información no disponible.

Como se observa en la tabla, la unidad de medida para los Clubes no es correcta, debido a que la naturaleza de estos espacios es autogestiva, no es posible considerar a las actividades que ahí de desarrollan como servicios públicos prestados por el Instituto a través del Programa, razón por la cual, el presupuesto ejercido es bajo.

En este orden de ideas, no es posible establecer una relación de cobertura respecto al total de PAM en México, por lo que los principales factores que han sido señalados por las Unidades Responsables (UR) de la operación del componente para afrontar el reto del aumento de cobertura en el servicio son la falta de infraestructura (no se cuenta con espacios propios del Instituto), la carencia de un convenio jurídico que comprometa a los representantes municipales a otorgar recursos para el funcionamiento de los Clubes, así como la poca continuidad entre las acciones desarrolladas entre cambios de figuras presidenciales en municipios.

TENDENCIA DE ACTIVIDADES REALIZADAS EN CLUBES, 2013-2017



Fuente: Elaboración propia con base a lo reportado en los Informes de Autoevaluación sobre el Desempeño General de la Entidad.

Si bien existe una tendencia al alza en la realización de actividades en los Clubes que promueve el Programa, es necesario que las UR establezcan controles ya sea para medir el número de PAM que asisten a estos espacios, o bien, que la unidad de medida se establezca como el número de Clubes que el Programa E003 apoyó para su conformación.

3 Comparación de los objetivos a nivel componente del Programa y la caracterización de la población objetivo

A continuación, se presenta una serie de aspectos relevantes tomados del Análisis prospectivo, en orden de esclarecer la situación de las PAM a 2030 y estar en condiciones de planear adecuadamente las modificaciones que en cuestión ya sea de diseño o de operación, deberá llevar a cabo el Programa E003 para acercarse a la totalidad de la cobertura de su PO.

De acuerdo con la Evaluación de Diseño realizada al Programa en 2016, “aunque [el Inapam] cuenta con procedimientos definidos de entrega de servicios, el Programa no tiene instrumentos estandarizados o sistematizados para obtener datos sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios para todos y cada uno de los servicios de provee”.⁴ Por otra parte, “no es posible conocer la demanda total de apoyos por cada uno de los [...] servicios del Programa ni en su totalidad”.⁵ Es por estos motivos que los componentes no se encuentran alineados con la caracterización de la PO ni con los factores descritos en el Análisis prospectivo.

⁴ Ahumada Lobo y Asociados, **Op. Cit.**, p. 44

⁵ **Ibíd.**, p. 44

En referencia a la justificación de la creación y diseño del Programa, la misma evaluación identificó como una debilidad “la carencia de elementos teóricos o empíricos en el Diagnóstico [del Programa] que justifiquen cada una de las intervenciones, [...] por lo cual no se puede concluir que la intervención sea la más eficaz”.⁶

El primer factor relacionado con la dinámica demográfica y el envejecimiento poblacional que señala el Análisis prospectivo es la esperanza de vida al nacer, posteriormente indica que la “proporción de mujeres y hombres con sesenta años o más con respecto al total de la población en 2030 será de 15.6% y 13.7% respectivamente”.⁷

Respecto a estos dos primeros temas, el Programa no cuenta con componentes que, aun viendo modificada su operación o su diseño, se encuentren en condiciones de afrontar la situación descrita.

Posteriormente, el Análisis prospectivo indica que “es pertinente analizar a este grupo poblacional en comparación con otros, para lo cual se consideran dos perspectivas;

Índice de envejecimiento; y

Relación de dependencia por vejez (RVD).”

Una vez más, la modalidad “E – prestación de servicios público” que caracteriza al Programa a cargo del Inapam, supone una imposibilidad para revertir las condiciones nacionales asentadas en el citado documento.

En el caso de la RDV, cabe señalar que si bien no se puede revertir la dependencia, puesto que el indicador se basa precisamente en el supuesto de que la población de 60 años y más no cuenta con autonomía económica, sí es posible mejorar las condiciones económicas de aquellas PAM que deseen continuar en el mercado laboral, al dotarlas de alternativas de obtención de ingresos así como de mejores condiciones de trabajo para quienes ya se encuentren ocupados. En este sentido, el Programa E003 cuenta con el componente de vinculación productiva. La estrategia para afrontar este factor de la problemática en el marco del citado componente se detalla en el tercer apartado de este documento.

El análisis prospectivo, por otra parte, también caracteriza a las PAM en pobreza, para lo cual contabiliza el porcentaje, número y carencias promedio por indicador de la medición multidimensional que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Al respecto, indica que son las mujeres quienes se ven más afectadas por estas condiciones, así también que en las localidades rurales, esta situación tiene una incidencia mucho mayor.

⁶ **Ibídem.**, p. 41

⁷ Dirección General de Análisis y Prospectiva, SEDESOL, **Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante**, México, 2017, p. 7

Por último, señala que tras una simulación de abatimiento estratégica de las carencias sociales, las acciones más efectivas para reducir la pobreza y pobreza extrema en la población adulta mayor serían aquellas orientadas a la eliminación del rezago educativo así como las que pongan fin a la carencia por acceso a la seguridad social.

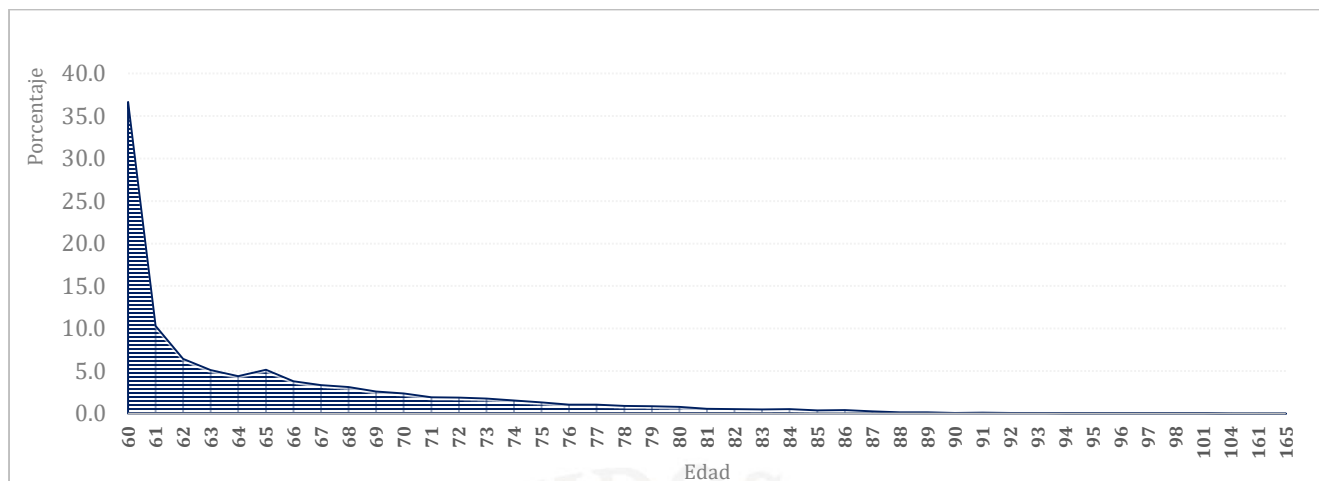
De acuerdo con estas recomendaciones, las principales tareas del Programa deberían estar orientadas a la disminución de las carencias señaladas, no obstante, ninguno de los componentes encuentra justificación en los derechos sociales de educación y de seguridad social. Sin embargo, los CC así como los Clubes son servicios que cuentan con la posibilidad de reorientarse hacia el ámbito educativo.

En relación con el derecho de seguridad social, diversos documentos han señalado la necesidad de presentar alternativas preventivas para que el Estado mexicano no tenga la necesidad de intervenir cuando las personas ya presentan dicha carencia, otorgando pensiones no contributivas, sino afrontar el escenario prospectivo concientizando a la población para que se inserte en el sector formal de empleo, así como para que desde una edad temprana, fortalezcan sus capacidades de ingreso con base en la educación para generar ahorros suficientes para la vejez.

Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 el 49% de las Personas Adultas Mayores mencionaron que en el último año han tenido algún problema de salud y de esa población el 1% busco atención médica en la Ciudad de México, cifra que asciende a un total de 125, 115, misma que debe ser considerada como la población potencial del servicio de CAI.

Así también, los servicios en Albergues y Rd podrían orientarse a la disminución de la carencia por acceso a servicios de salud. Estos servicios se enfocan en atender a aquellas PAM que no cuentan con una vivienda, sin embargo no se detectaron encuestas que señalaran dicha situación, principalmente porque las encuestas son realizadas mediante censos o sondeos en casas, por lo que no se cuenta con datos suficientes que señalen cuantas PAM requieren de un Albergue o Rd. Por último, en nuestro país, en los últimos tres años ha existido un aumento creciente de personas que son consideradas como PAM de acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Pese a lo anterior, dicho aumento en la población adulta mayor, no ha impactado significativamente en la cantidad de tarjetas de afiliación que se expidieron por parte del Inapam;

PORCENTAJE DE EMISIÓN DE TARJETAS INAPAM POR EDAD DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES AFILIADAS, 2016



Fuente: Elaboración propia con fundamento en la base de datos de tarjetas electrónicas durante el 2016.

Como se observa en el gráfico, las PAM se afilian principalmente en el primer año es decir recién cumplen 60 años de edad, dicho porcentaje va descendiendo y aumenta en los 65 años, hecho que puede ser explicado por la colaboración con el programa “Programa de Pensión para Adultos Mayores” (65 y +) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y en cuyas Reglas de Operación se presenta como un requisito contar con la tarjeta Inapam.

Este componente, por tanto podría contribuir a la identificación de necesidades en esta población como instrumento de levantamiento de información socioeconómica, sin embargo, como ya se mencionó, no existen razones suficientes para clasificarlo como un servicio público.

3.1 Asesoría jurídica

De acuerdo con el apartado anterior, la AJ prestada a las PAM no cuenta con un motivo o justificación de la intervención descrito en el Análisis prospectivo⁸. Sin embargo, este documento sí explica que a nivel nacional, “446 mil 195 PAM de 60 años abandonarán la pobreza en todas sus dimensiones” por lo que el Instituto tendrá la responsabilidad de atender a quienes en su condición de no pobres y no vulnerables, tengan la necesidad de resolver problemas de corte legal.

Al respecto, es necesario establecer controles en el procedimiento de AJ con la finalidad de identificar la demanda de PAM que presentarán esta índole de problemas, en particular los relacionados con la violencia.

⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Análisis y Prospectiva, **Análisis prospectivo de la población de 60 años en adelante**, México, marzo de 2017.

Dentro de la definición de violencia, que indica la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), a saber; “Cualquier acción u omisión que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”, este ordenamiento también hace una diferenciación de los tipos de violencia.

Las estadísticas sobre el maltrato en la vejez son datos alejados de la realidad, debido a que la mayoría de las personas mayores que lo viven no lo denuncian. Esta situación tiene su origen en distintas razones: no aceptan que están siendo maltratados; tienen temor a las represalias; es el único familiar con el que cuentan; creen que es temporal; no quieren que su familiar o cuidador vaya a la cárcel; desconocen con qué autoridad deben dirigirse, o su condición física o cognitiva le impide realizar una denuncia.⁹ No obstante, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica en las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), indica lo siguiente;

MUJERES ADULTAS MAYORES QUE HAN SUFRIDO ALGÚN TIPO DE VIOLENCIA (2016)

Tipo de violencia	Números absolutos de individuos	% estimado de la encuesta
Número total de mujeres que manifestó haber sufrido algún tipo de violencia	1'216,012	17.3
Emocional (psicológica)	1'070,604	15.2
Física	88,034	1.2
Económica	442,661	6.3
Sexual	35,452	0.5

FUENTE: INEGI, ENDIREH. 2016.

A pesar de que la encuesta no recoge datos sobre hombres adultos mayores, sí muestra que el segundo tipo principal de violencia ejercido contra las mujeres mayores es la económica, tal como lo manifestaron el 6.3% de mujeres.

Del total de mujeres que han experimentado violencia, 442 mil 661 la identificó como de tipo económico.

Estos datos se pueden traducir en un alto grado de vulnerabilidad por violencia en esta población, relacionada con la carencia de ingresos si se considera que el total de denuncias representa el 31.2% del total de mujeres adultas mayores para el 2016, y tomando en cuenta que la cifra es aproximada, por los motivos ya expuestos.

El Programa E003, entonces, deberá modificar su operación en el corto plazo en términos del componente de AJ para estimar cuantas personas mayores demandarán atención en 2030 sin la necesidad de levantamiento de encuestas.

⁹ Inapam, **Prevención del maltrato hacia las personas adultas mayores**, p. 3.

3.2 Centro de Atención Integral

El CAI es un apoyo que podría contribuir a la carencia por acceso a servicios de salud, sin embargo, como se muestra en el primer apartado de este documento, la cobertura de una instalación de esta naturaleza representa un alto costo para el gobierno federal, por lo que el Programa E003 plantea la posibilidad de, con base en la experiencia que hasta ahora se ha acumulado en la atención de las PAM que demandan el servicio, elaborar un Modelo de atención que pueda ser replicado por instancias ya sea públicas o privadas, y posteriormente, a través de otra modalidad presupuestaria¹⁰ se verificaría la implementación del Modelo mediante visitas de supervisión, para las cuales la LDPAM provee un marco normativo de actuación en su artículo 28, fracción XIII que a la letra señala: “[El Inapam tendrá las siguientes atribuciones...] Realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida”.

Así también, este mismo ordenamiento faculta al Instituto para “Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, de las anomalías que se detecten durante las visitas realizadas a los lugares que se mencionan en la fracción anterior; podrá también hacer del conocimiento público dichas anomalías”¹¹

3.3 Albergues

Con la finalidad de contribuir a la disminución de la problemática trazada para 2030 en el Análisis prospectivo, y en el entendido de que se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que cuenten con pisos de tierra; techo de lámina de cartón o desechos; muro de embarro o bajareque, carrizo, bambú, palma, lámina de cartón, metálica o asbesto, o material de desecho; o bien en condición de hacinamiento, el componente de Albergues puede contribuir a disminuir dicha carencia.

No obstante, al igual que el CAI, y como ya se mencionó, los Albergues tienen la capacidad de atender a un número limitado de PAM, por lo que el análisis costo-beneficio en términos de presupuesto ejercido contra cobertura lo clasifica como un apoyo deficiente.

Por lo anterior, la estrategia de atención en el marco del Pp E003 radica en elaborar un Modelo de atención basado en la experiencia de atención a PAM del personal del Inapam, para

¹⁰ En el marco del Mecanismo de Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), el Inapam clasificó en su documento de trabajo de 2017, el compromiso de gestionar ante la SHCP la creación de un Pp de modalidad “P – Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas” en su estructura programática, para la realización de acciones que no pueden clasificarse como servicios públicos.

¹¹ Diario Oficial de la Federación (DOF), **Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores**, México, 2002, artículo 3º Bis. Última reforma publicada el 12 de julio de 2018.

posteriormente ser replicado y supervisar su adecuada implementación mediante el componente de Visitas de supervisión de un Pp de modalidad “P” que se encuentre a cargo del Inapam.

3.4 Residencias de día

La estrategia para la propagación del servicio de Rd es muy similar a la del componente de Albergues. La instalación de Residencias en el territorio nacional tendría el doble propósito de dotar de una vivienda (temporal) a las PAM que así lo requieran y de poder atenderlas mediante servicios de salud que ahí se presten, no obstante, el costo para el Programa E003 es muy alto, por lo cual se elaborará un Modelo de atención y se supervisará su implementación correcta.

3.5 Tarjeta Inapam

En referencia a este componente, se indicó que podría clasificarse como un apoyo regresivo, sin embargo, con la debida orientación de los convenios que soportan los descuentos a los que acceden las PAM mediante el uso de su Tarjeta¹², así como de la instalación de módulos de afiliación en las comunidades rurales, se podrá establecer como un componente más del Programa “P” a cargo del Inapam, en el entendido de que esta actividad no representa un servicio público sino una estrategia de coordinación con la IP en beneficio de las PAM. Esto, en atención al artículo 28, fracción XX de la LDPAM, que indica textualmente; “el Inapam tendrá la atribución de [...] expedir credenciales de afiliación a las personas adultas mayores con el fin de que gocen de beneficios que resulten de las disposiciones de la presente Ley y de otros ordenamientos jurídicos aplicables”

3.6 Vinculación productiva

Como se señaló en el apartado anterior, la VP contribuye a que las PAM que así lo deseen, puedan reinsertarse al mercado laboral, presentando así una alternativa para que esta población supere la línea de bienestar (LBE)¹³.

Esto requiere de la estandarización del servicio a nivel nacional, así como de la coordinación con la IP para que una mayor cantidad de empleos sean otorgados a las PAM. Así también, de la modificación del proceso de inscripción a la bolsa de trabajo del Instituto, en términos de evaluar la situación socioeconómica de los participantes potenciales.

3.7 Centros Culturales

Los CC pueden ser orientados encuentran su justificación en el ámbito educativo, sin embargo, de acuerdo con el método de medición del rezago educativo retomado por el Análisis prospectivo,

¹² La estrategia de orientación de estos convenios de concertación con la IP radica en firmarlos con pequeñas y medianas empresas asentadas en las comunidades en donde las PAM cuentan con menor nivel de ingresos, con el fin de que los usuarios obtengan descuentos en los sectores que realmente lo requieren.

¹³ De acuerdo con el CONEVAL, la LBE especifica el ingreso necesario para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria de bienes y servicios.

una persona se encuentra en esta condición únicamente cuando no contaba con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debieron haberla cursado (primaria completa para las personas mayores de 60 años).

Por lo cual, estos CC tendrían que modificar su operación hacia la expedición de certificados de primaria, lo cual representa un mayor reto si se considera que las PAM que acuden a los 4 centros propiedad del Inapam, representan un porcentaje no significativo con relación a las PAM que tienen esta carencia.

La estrategia para afrontar el escenario a 2030, por tanto, consiste en elaborar, de igual forma, un Modelo de atención basado en las necesidades que se han recogido de la población usuaria del servicio y verificar que este se reproduzca en centros de capacitación y de recreación.

3.8 Clubes

Como bien se ha señalado, los Clubes no representan como tal un servicio público, puesto que no son operados por el personal del Inapam, no obstante, en esto radica su eficiencia, dado que representa una actividad replicable de manera sencilla.

En este orden de ideas, el componente se escindiría del Programa E003, para incorporarse como una estrategia de coordinación con el sector social y privado, en el Programa “P”.

Al igual que el componente de Tarjeta Inapam, los Clubes suponen un bajo costo dado la naturaleza autogestiva de los mimos.

4 Estrategias para afrontar los retos señalados en el Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante

Como observaciones finales del presente análisis se tiene que las estrategias para aumentar la cobertura del Programa E003 implementadas durante los últimos cinco ejercicios fiscales no presentan una alternativa viable para atender a la totalidad de la PO en el corto plazo, así tampoco en el escenario descrito para el año 2030.

Por otra parte, en materia presupuestal, se puede afirmar que el gasto del Programa tendría que aumentar considerablemente para que los servicios alcanzaran a todas las PAM en México, por lo que se considera que esta estrategia tampoco es factible, si se desea cubrir a la totalidad de la PO.

Luego entonces, es necesario redefinir los componentes del Programa con la finalidad de efficientar el gasto autorizado para su operación.

La prospectiva para 2030 en materia de PAM presenta una justificación para la modificación de los componentes del Programa E003 dado que algunos de ellos, si bien no contribuyen al abatimiento de las carencias sociales descritas, sí pueden ser reorientados para incidir en la disminución de algunas causas de la problemática de las PAM el mediano plazo.

Las estrategias particulares descritas en el presente apartado se pueden resumir en lo siguiente;

- 1) Los tipos de apoyo relativos a AJ y VP deberán estandarizarse a nivel nacional e incorporar instrumentos de levantamiento de información socioeconómica a sus procesos de operación en orden de esclarecer las condiciones de la población atendida por los mismos.
- 2) Los servicios de CAI, Albergues, Rd y CC deberán constituirse en Modelos de atención e incorporarse al componente de Visitas de supervisión del Pp de modalidad “P” que se cargue a la estructura programática del Inapam.
- 3) La Tarjeta Inapam y los Clubes deberán incorporarse como mecanismo de coordinación al Pp “P”.

REDEFINICIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA E003 “SERVICIOS A GRUPOS CON NECESIDADES ESPECIALES” A CARGO DEL INAPAM

Componente	Estrategia
Asesoría jurídica	Estandarización del servicio a nivel nacional y levantamiento de información para identificar socioeconómicas de la PA
Centro de Atención Integral	Elaboración de Modelo de Atención e incorporación al componente de Supervisión de un Pp de modalidad “G – Regulación y supervisión”
Albergues	Elaboración de Modelo de Atención e incorporación al componente de Supervisión de un Pp de modalidad “G – Regulación y supervisión”
Residencias de día	Elaboración de Modelo de Atención e incorporación al componente de Supervisión de un Pp de modalidad “G – Regulación y supervisión”
Tarjeta Inapam	Incorporación al Pp de modalidad “P – Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”
Vinculación productiva	Estandarización del servicio a nivel nacional y levantamiento de información para identificar socioeconómicas de la PA
Centros Culturales	Elaboración de Modelo de Atención e incorporación al componente de Supervisión de un Pp de modalidad “G – Regulación y supervisión”
Clubes	Incorporación al Pp de modalidad “P – Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”

FUENTE: Elaboración propia.

Derivado de las escisiones de componentes planteadas, el Programa E003 se rediseñará y la MIR se plantearía como sigue:

PROPUESTA DE MIR PARA EL PROGRAMA E003 A CARGO DEL INAPAM, DERIVADA DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Supuesto
Propósito	(P1) Las personas adultas mayores atendidas por el Programa fortalecen su derecho a la certeza jurídica y a la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo	Porcentaje de personas adultas mayores que hacen uso de los servicios que brinda el Programa	Se mantiene vigente la actual normatividad en materia de personas adultas mayores
Componente	(C1) Servicios jurídicos, brindados	Porcentaje de servicios jurídicos brindados a personas adultas mayores	Las personas adultas mayores acuden a las instancias a donde se les canaliza para la resolución de su situación legal, o en su caso, acuden a una segunda cita para continuar con la asesoría jurídica correspondiente
	(C2) Acciones de vinculación a una actividad productiva, proporcionadas	Porcentaje de personas adultas mayores vinculadas a una actividad productiva	Las empresas están interesadas en contratar a personas adultas mayores
Actividad	(A1) Módulos de asesoría jurídica a personas adultas mayores establecidos	Porcentaje de módulos establecidos para brindar asesoría jurídica a las personas adultas mayores	Las personas adultas mayores cuentan con el interés y la necesidad del servicio que otorga el Programa.
	(A2) Convenios de concertación con empresas para la oferta de vacantes en actividades productivas para personas adultas mayores, firmados	Porcentaje de convenios de concertación firmados con empresas para la oferta de vacantes para actividades productivas	Las personas adultas mayores están interesadas en trabajar en las empresas que firmaron convenio de concertación con el Inapam

FUENTE: Elaboración propia con base en MIR 2018 del Pp E003 a cargo del Inapam.

Se espera que estos cambios impacten en la PO en los siguientes factores descritos en el Análisis prospectivo;

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) indica que los grupos vulnerables son aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.¹⁴

¹⁴ Diario Oficial de la Federación (DOF), **Ley General de Desarrollo Social**, México, 2004, artículo 5°. Última reforma publicada el 25 de junio de 2018.

Así, se puede decir que una persona vulnerable presenta fragilidad y/o escasa capacidad de defensa ante riesgos inminentes, dado que cuenta con reducida resiliencia ante una situación complicada e inesperada.

A diferencia de otros conceptos, como pobreza y exclusión social, que describen estados negativos, la vulnerabilidad expresa potencialidad; es decir, capacidad de afrontar y/o evitar amenazas no deseadas (Schröder y Marianti, 2006).¹⁵

Sánchez y González diferencian tres subtipos de vulnerabilidad de los adultos mayores que convergen y se vinculan con los riesgos de envejecer en el hogar, entre los cuales se encuentra la vulnerabilidad ambiental relacionada con factores como el ingreso¹⁶

Ahora bien, como señala el Análisis prospectivo; “de acuerdo con datos de la Medición de Pobreza del CONEVAL, la pobreza y pobreza extrema son condiciones que afectan con mayor magnitud a las mujeres adultas mayores en comparación con las PAM de sexo masculino. En 2014, de las PAM en pobreza, 54.1% eran mujeres; por su parte, de la población adulta mayor en pobreza extrema, la mayoría eran mujeres (54.2%)”¹⁷

Como ya se expuso, la ENDIREH muestra que el segundo tipo principal de violencia ejercido contra las mujeres mayores es la económica, sólo después de la emocional o psicológica. Del total de mujeres que han experimentado violencia, 442 mil 661 la identificó como de tipo económico.

En este sentido la vulnerabilidad en las PAM (por carencia de ingresos) también se agudizará en las mujeres mayores, por tanto, el servicio de asesoría jurídica contribuirá a reducir los riesgos que presenta esta población, al proveer de un apoyo institucional para defender sus derechos y disminuir así su vulnerabilidad por violencia de corte económico.

Respecto al análisis de las condiciones de pobreza de las PAM a partir del tamaño de localidad donde habitan, resultó que “en las localidades rurales se observa una incidencia mucho mayor de PAM en pobreza y pobreza extrema (60.7% y 18.6% en 2014, respectivamente) en comparación con la situación de las PAM en pobreza y pobreza extrema que habitan en localidades urbanas (38.4% y 5.4%, respectivamente”.¹⁸ Esto conlleva una necesaria estandarización del servicio de vinculación productiva a nivel nacional, así como una adecuada priorización del mismo en las regiones con menos habitantes adultos mayores, que es donde se agudiza el problema de pobreza y pobreza extrema.

¹⁵ Sánchez, Diego y Egea, Carmen, **Op. Cit.**, p. 155

¹⁶ Sánchez, Diego y Egea, Carmen, **Op. Cit.**, p. 158

¹⁷ Ver Gráfica 7 del Análisis prospectivo, Dirección General de Análisis y Prospectiva, SEDESOL, **Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante**, México, 2017, p. 13

¹⁸ Ver Cuadro 2 del Análisis prospectivo, Dirección General de Análisis y Prospectiva, SEDESOL, **Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante**, México, 2017, p. 14

El servicio, en estos términos, deberá contar con una estrategia de firma de convenios de concertación con empresas para la oferta de vacantes en actividades productivas para las PAM que requieran continuar participando en el mercado laboral.

Ahora bien, la mayor parte de las PAM económicamente activas se emplean en el sector informal, lo que “aumenta la propensión a estar desprotegido contra riesgos, que se incrementan con la edad”.¹⁹ La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo estimó que al primer trimestre de 2017, el 73.2% de las PAM ocupadas trabaja en el sector informal.

En referencia a la calidad de los empleos, este mismo instrumento arrojó que “prácticamente la mitad de la población ocupada de 60 años y más, labora por cuenta propia, [...] y existe población que no percibe remuneración alguna por su trabajo. Por su parte, las PAM que se ocupan de manera subordinada y remunerada, la mayoría no tiene acceso a instituciones de salud por su trabajo (60.8%); labora sin tener un contrato escrito (61.8%) y casi la mitad (47.7%) no cuenta con prestaciones.”²⁰

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 60 AÑOS Y MÁS POR POSICIÓN EN EL TRABAJO
(1^{er} TRIMESTRE DE 2017)

Condición en el trabajo	Porcentaje de población ocupada (60 y más años de edad)
	2017
Trabajadores por cuenta propia	49.0%
Empleadores	8.8%
Trabajadores sin pago	4.4%
Trabajadores subordinados y remunerados	37.8%

FUENTE: Elaboración propia, con base en ENOE.

Por lo anterior, los convenios de concertación que se firmen deberán promover la inserción laboral no solamente en empresas ubicadas cerca de las localidades con PAM más pobres, sino fomentar el trabajo formal para que esta población se encuentre en condiciones de aumentar sus ingresos pero también la calidad de los empleos que soliciten a través de la vinculación productiva del Programa E003.

Por tanto, el Programa deberá considerar la posibilidad de focalizar sus esfuerzos en las PAM más pobres sin dejar de atender a quienes soliciten cada uno de los servicios.

En complemento a lo anterior, y considerando que en el Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Evaluaciones externas, se estableció como compromiso para 2019, *Gestionar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la creación de un Programa de modalidad "P" exclusivo del Inapam con fundamento en las recomendaciones de la evaluación en*

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), **Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe**, Geneva, 2010., p.8

²⁰ INEGI, **Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad**, México, 2017, p. 4

materia de diseño del Pp P001 y de la Ficha de Monitoreo y Evaluación del Pp E003 a cargo del Inapam,²¹ los componentes del Programa “P” quedarían como a continuación se muestra:

PROPUESTA DE MIR PARA EL PROGRAMA “P – PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS” A CARGO DEL INAPAM, DERIVADA DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Supuesto
Propósito	(P1) Las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado Mexicano implementan acciones coordinadas a favor de los derechos de las personas adultas mayores, con la participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil	Porcentaje de convenios de coordinación entre INAPAM y dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado Mexicano que tienen resultados reportados	Se mantiene vigente la actual normatividad en materia de personas adultas mayores
Componente	(C1) Tarjetas Inapam, entregadas	Porcentaje personas adultas mayores que tramitaron su Tarjeta Inapam con respecto al total de personas adultas mayores en México	Las personas adultas mayores hacen uso de la Tarjeta Inapam
	(C2) Comité Técnico de Coordinación Interinstitucional a Favor de las Personas Adultas Mayores en funcionamiento	Porcentaje de cumplimiento de acuerdos pactados en las sesiones del Comité Técnico de Coordinación	Los miembros del Comité Técnico de Coordinación cuentan con los recursos necesarios para implementar los acuerdos pactados
	(C3) Clubes de personas adultas mayores constituidos	Porcentaje de Clubes de personas adultas mayores constituidos con el apoyo del Programa	Las personas adultas mayores acuden a los Clubes constituidos
Actividad	(A1) Convenios de concertación con prestadores de bienes y servicios para la oferta de descuentos para personas adultas mayores, firmados	Porcentaje de convenios de concertación firmados con prestadores de bienes y servicios para la oferta de descuentos	Las personas adultas mayores ofertan los descuentos establecidos en los convenios de concertación
	(A2) Sesiones del Comité Técnico de Coordinación celebradas	Porcentaje de sesiones del Comité Técnico de Coordinación celebradas contra las sesiones programadas	Los miembros del Comité Técnico de Coordinación envían a un representante con capacidad de decisión para establecimiento de acuerdos a las sesiones

²¹ Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Supuesto
	(A3) Servidores públicos del Inapam a cargo de la integración de Clubes para personas adultas mayores, capacitados	Porcentaje de servidores públicos del Inapam capacitados en la integración de Clubes para personas adultas mayores	Las personas adultas mayores están interesadas en constituir Clubes

FUENTE: Elaboración propia con base en Diagnóstico del Pp P001, Rectoría de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, México, 2017; MIR 2018 del Pp E003 a cargo del Inapam y MIR 2018 del Pp P001 a cargo de la SEDESOL.

Esta propuesta deriva del Diagnóstico realizado por la consultoría *Politeia Consultores en Evaluación S.A. de C.V.*, mismo que fue remitido por el Inapam a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la intención de incorporar un Programa de esta modalidad a su estructura programática y que, sin embargo, resultó en la anexión de dicho organismo descentralizado como UR de la ejecución de un porcentaje de los recursos asignados al Pp P001 “Diseño y conducción de la política pública de desarrollo social” a cargo de la SEDESOL. Se retoma como una propuesta para mejorar la política nacional a favor de las PAM en términos de que dicho documento expone lo siguiente;

En el ámbito internacional se han generado diferentes modelos institucionales para atender a la población de personas adultas mayores. En los países desarrollados, como se ha visto en los casos de Canadá y Suecia, la trama de atención se compone de un sistema institucional en el cual participan diversas agencias gubernamentales, tanto de los gobiernos centrales como de los locales. En estos y otros países desarrollados, los adultos mayores disfrutan de una amplia gama de apoyos institucionales para la protección de sus derechos.

Para el caso de América Latina y el Caribe, el posicionamiento de los primeros diez lugares sigue el siguiente orden: Panamá, Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina, México, Colombia, Ecuador, Perú y El Salvador. Para el caso global, la ubicación que siguen estos países es la siguiente: Panamá (20), Chile (21), Uruguay (27), Costa Rica (28), Argentina (31), México (32), Colombia (36), Ecuador (44), Perú (48) y El Salvador (54) (HelpAge International, 2015).

De lo analizado previamente, es posible señalar que existen indicios de que el modelo que para los países de América Latina parece haber producido mejores resultados en la atención efectiva de las personas adultas mayores ha sido aquel en el cual a partir de una nueva legislación se crea una agencia u organismo nacional encargado de velar por este grupo social. De acuerdo con los casos de Costa Rica, Chile y Uruguay, los órganos creados son fuertes, con atribuciones amplias y con respaldo institucional del más alto nivel. Esto ha permitido que tales instituciones

se hayan erigido como los organismos rectores de las políticas de atención de las personas adultas mayores en estos países.²²

Así también, señala que;

La rectoría de una política nacional para grupos en situación de vulnerabilidad mediante un programa presupuestario tipo "P", parte en lo normativo de un mandato Constitucional, que se desdobra y especifica a través de Leyes, Reglamentos y Manuales en los que no sólo se establece la corresponsabilidad de manera genérica, sino que definen responsabilidades claras al interior de las dependencias encargadas de los programas rectores, pero sobre todo entre éstas y los diferentes actores que intervienen en la política nacional.

En ese marco, como se mostró brevemente, la política pública se construye a partir de diagnósticos nacionales, que a su vez dan lugar a Programas especiales en el marco del PND. En tales Programas las dependencias rectoras establecen líneas prioritarias de acción en función de los diagnósticos, señalan las responsabilidades de cada dependencia y nivel de gobierno, pero más importante, establecen metas e indicadores de seguimiento, e incluso determinan las partidas presupuestales para financiar las acciones del programa en el marco de la APF en su conjunto (en el caso del PROIGUALDAD). En este sentido resulta fundamental que normativamente se establezca la obligatoriedad para que todas las acciones en la materia se alineen a las directrices de los Programas Especiales, que la institución rectora tenga explícitamente la facultad para proponer el Programa Especial en el marco de la Planeación Nacional, y que ésta cuente con atribuciones en materia de seguimiento y evaluación del mismo, como en los casos anteriormente esbozados.

Finalmente, vale la pena observar que las instancias rectoras aquí reseñadas realizan principalmente labores de coordinación, y en mucho menor medida implementan acciones directas en la materia de su competencia. En ese sentido los Sistemas, como instrumentos de coordinación política (en el mejor sentido del término) vinculados al cumplimiento de metas de los Programas Especiales parecen jugar un rol relevante que se suma a otros medios de vinculación, como los Convenios.²³

Aunque el Análisis prospectivo no indica la demanda de bienes y servicios de la población adulta mayor, de acuerdo con el citado documento, "La mayor incidencia de PAM en situación de pobreza se presenta en las entidades del sur de la república: Chiapas, Oaxaca y Guerrero con 70.9%, 67.0% y 65.0% de personas adultas mayores en pobreza, respectivamente. En contraste, la Ciudad de México, Nuevo León y Baja California son los estados del país con menor incidencia de PAM bajo esta condición (18.3%, 24.2% y 24.4%, respectivamente)."²⁴ En este sentido, el componente de "Comité Técnico de Coordinación Interinstitucional a Favor de las Personas Adultas Mayores en

²² Politeia Consultores, **Diagnóstico del Pp P001, Rectoría de la política nacional a favor de las personas adultas mayores**, México, 2017, p. 26

²³ **Ibíd.**, p. 32-33

²⁴ Dirección General de Análisis y Prospectiva, SEDESOL, **Op. Cit.**, p. 14

funcionamiento” resulta imprescindible, en términos de que será el mecanismo mediante el cual se articulen las políticas públicas de atención a las PAM en las entidades de la república. Por otra parte, el componente de Tarjetas Inapam y Clubes constituidos representan por sí, estrategias de coordinación con los sectores privado y público, respectivamente.

Por último, y tomando en cuenta que el Registro único obligatorio de centros de atención a PAM, ha sido creado por el Inapam en atención a la fracción XXX del artículo 28 de la LDPAM que a la letra señala; “Crear un registro único obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores” el Inapam deberá gestionar la creación de un Programa de modalidad “G”²⁵ en el cual se incorporará un componente de visitas de supervisión²⁶ para verificar el funcionamiento adecuado de los centros, con base en los Modelos de Atención que se elaboren.

Asimismo, deberá diseñar los siguientes componentes para proveer incentivos a las Instancias de Atención Privada, Pública o del sector social, que repliquen los Modelos elaborados y distribuidos a nivel nacional, lo cual permitirá garantizar de condiciones de atención con calidad hacia las PAM en México;

PROPUESTA DE MIR PARA EL PROGRAMA “G – REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN” A CARGO DEL INAPAM, DERIVADA DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Supuesto
Propósito	(P1) Las instancias de atención privadas, públicas y del sector social brindan una atención de calidad a las personas adultas mayores	Porcentaje de personas adultas mayores que percibe que la atención que se les brinda es de muy buena/buena calidad	Se mantiene vigente la actual normatividad en materia de personas adultas mayores
Componente	(C1) Instancias para la atención de personas adultas mayores (IAPs) supervisadas	Porcentaje de instancias de atención a personas adultas mayores supervisadas respecto al total de total de IAPs en México	Las personas adultas mayores hacen uso de las IAPs supervisadas
	(C2) Modelos de atención que regulen la prestación de servicios en Centros de Atención Integral entregados	Porcentaje de Modelos de Atención de Centros de Atención Integral entregados a las IAPs correspondientes	Los Centros de Atención Integral adecúan su operación a los Modelos de Atención otorgados por el Programa

²⁵ De acuerdo con el Manual de Programación y Presupuesto, esta modalidad programática se caracteriza por realizar actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.

²⁶ La LDPAM indica que el Instituto deberá supervisar los centros de atención a PAM, ya sean públicos, privados o de cualquier índole.

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Supuesto
	(C3) Modelos de atención que regulen la prestación de servicios en Albergues entregados	Porcentaje de Modelos de Atención de Albergues entregados a las IAPs correspondientes	Los Albergues adecúan su operación a los Modelos de Atención otorgados por el Programa
	(C4) Modelos de atención que regulen la prestación de servicios en Residencias de día entregados	Porcentaje de Modelos de Atención de Residencias de día entregados a las IAPs correspondientes	Las Residencias de día adecúan su operación a los Modelos de Atención otorgados por el Programa
	(C5) Modelos de atención que regulen la prestación de servicios en Centros Culturales entregados	Porcentaje de Modelos de Atención de Centros Culturales entregados a las IAPs correspondientes	Los Centros Culturales adecúan su operación a los Modelos de Atención otorgados por el Programa
Actividad	(A) Modelos de Atención elaborados y actualizados	Número de Modelos de Atención elaborados	Las necesidades de las personas adultas mayores son constantes

FUENTE: Elaboración propia.

Los componentes que se describen contribuirán a abatir principalmente; la carencia por acceso a los servicios de salud, en el caso de los CAI supervisados; la carencia por calidad y espacios en la vivienda, en el caso de los Albergues supervisados; por acceso a la alimentación, en el caso de las Residencias de día y, finalmente, el rezago educativo, en el caso de los Centros Culturales.

Tomando en cuenta lo expuesto en el presente apartado, los tres Programas presupuestarios con los que deberá contar el Inapam, concurrirán para mejorar el escenario expuesto en el Análisis prospectivo de las personas de 60 años de edad en adelante para el 2030.

5 Glosario

AJ- Asesoría jurídica.

CAI- Centro de Atención Integral.

CC- Centros Culturales.

CONAPO- Consejo Nacional de Población.

CONEVAL- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

DGAP- Dirección General de Análisis y Prospectiva de la Secretaría de Desarrollo Social.

IAPs- Instancias de Atención Privada, Pública o del sector social a personas adultas mayores.

Inapam- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

IP- Iniciativa privada.

LDPAM- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

MIR- Matriz de Indicadores para Resultados.

PA- Población atendida.

PAM- Personas Adultas Mayores.

PO- población objetivo.

Programa E003- Programa presupuestario E003 *Servicios a grupos con necesidades especiales* a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Rd- Residencias de día.

SEDESOL- Secretaría de Desarrollo Social.

Vp- Vinculación productiva.