



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación en materia de diseño

Resumen Ejecutivo

Programa:

**Asistencia Social -
Apoyo a Adultos Mayores**

Secretaría de Desarrollo Social del Estado
de Durango



Programa Anual de
Evaluación 2017

Resumen Ejecutivo
Evaluación en materia de diseño del Programa
Asistencia Social – Apoyo a Adultos Mayores 2017

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación en materia de diseño del Programa Asistencia Social – Apoyo a Adultos Mayores 2017, Durango:inevap, 2017.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango

Programa de Asistencia Social – Apoyo a Adultos Mayores

Noviembre 2017

Propósito

Evaluar la manera cómo el diseño de la estrategia de apoyos en forma de pañales para adultos mayores de 65 años y más de Durango puede limitar los beneficios esperados.

Resumen Ejecutivo

Este documento presenta un resumen de la Evaluación en materia de Diseño del Programa de Asistencia Social en su vertiente de Apoyo a Adultos Mayores, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOE). La evaluación busca retroalimentar el diseño con el fin de mejorar los resultados de este Programa.

Es un Programa de reciente creación (2017)¹. Por ser un Programa prioritario y, debido a que se esperan efectos importantes de su implementación en los adultos mayores de 65 años y más, este fue incluido en el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango (PAE 2017). Esta es una evaluación financiada por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, en virtud del presupuesto aprobado por el H. Congreso del Estado de Durango.

Esta evaluación no fijará metas ni definirá las prioridades de política pública, por cuanto estas son de competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; pero sí identificará brechas entre el diseño propuesto y los logros que pretende alcanzar la intervención pública. Ofrecerá recomendaciones que fortalezcan el diseño del Programa de acuerdo con estándares generalmente aceptados, con base en evidencia provista por el Programa, y en la evidencia de intervenciones similares en otras entidades federativas u otros países. Las recomendaciones se centrarán en la corrección de factores que muy probablemente desvían

¹ Mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 37 de fecha 7 de mayo de 2017, el Gobierno del Estado de Durango brindará apoyo los adultos mayores de 65 años y más que se encuentren en estado de postración. El apoyo consiste en paquetes mensuales de pañales equivalentes a \$250.00 (00/100 M.N.) para disminuir el gasto en salud que realizan los hogares con presencia de adultos mayores de 65 años y más. De acuerdo con las Reglas de Operación correspondientes, el programa tiene el objetivo de disminuir el gasto de los adultos mayores en estado de postración.

la calidad del resultado. Si las recomendaciones se atienden, el Programa elevará la calidad de su diseño, facilitará su adecuada implementación y aumentará su probabilidad de éxito.

El desafío abordado por el Programa – La hipótesis a verificar en esta evaluación

El Programa asume como problema prioritario el bajo ingreso de los adultos mayores de 65 años y más para afrontar los gastos asociados en salud, ocasionado por el limitado acceso a la seguridad social. Esta evaluación reconoce los logros alcanzados por el programa en cuanto a su diseño inicial; también, se concentra en los principales riesgos y dificultades de diseño que limitan mejores resultados en el presente y futuro.

Con base en la información provista por el Programa de Apoyo a Adultos Mayores, la evaluación pretende abordar esta hipótesis principal: el diseño del programa es congruente y conduce al logro de los resultados comprometidos por el Programa.

Para responder esta hipótesis, se identificarán brechas entre el diseño propuesto y los logros que pretende alcanzar esta intervención del estado en el Apoyo a Adultos Mayores en Durango. La evaluación se concentró en la documentación y el análisis de requerimientos esenciales del diseño de este Programa, a manera de hipótesis secundaria. Si el diseño no cumpliera con estos requisitos, el Programa difícilmente llegará a los resultados esperados por los Poderes del Estado y por la población²:

1. El Programa adopta estrategias e instrumentos capaces de resolver el problema prioritario, mediante una teoría del cambio y una lógica causal.
2. El Programa identifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas por su economía, eficiencia y eficacia.
3. El Programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y su conexión entre el incentivo y el resultado buscado.
4. El Programa estima los recursos necesarios para ejecutar la estrategia y asegura los recursos necesarios para llevarla a cabo.
5. El Programa prevé indicadores idóneos para medir resultados que permitan evaluar.

La oportunidad de esta evaluación. En general, la evaluación al Programa de Apoyo a Adultos Mayores indica que es un momento propicio para repensar aquellos aspectos de su diseño que asegurarán su implementación y elevarán sus resultados e impacto.

² Esta hipótesis se complementará con otras de segundo nivel que se relacionan con un programa de calidad.

El Valor Agregado de esta Evaluación

Si se asegura la lógica causal entre la intervención del programa y los beneficios buscados en los adultos mayores, y la factibilidad de la implementación, el diseño habrá contribuido a mejorar el resultado. Para ello, esta evaluación examina cuidadosamente la manera como se conseguirá el cambio entre la situación actual y la situación deseada e identificará la cadena de resultados; es decir, anticipará la secuencia de resultados que tiene que ocurrir para alcanzar el objetivo.

La experiencia acumulada de evaluaciones en México y en otros países indica que, si el Programa se apoya estrictamente en la evidencia teórica y empírica de experiencias de programas similares en otras entidades federativas y otros países, se minimizan los riesgos del camino por el cual se llega al resultado de manera más económica, eficaz y eficiente.

Si el diseño del Programa anticipa los principales riesgos, e incluye momentos y mecanismos de análisis de desviación en el camino hacia el resultado, como el monitoreo, será más fácil que los gestores corrijan a tiempo las desviaciones de la trayectoria eficiente hacia el resultado y ayudará a estimar los recursos necesarios para ejecutar la estrategia.

Si el Programa construye indicadores que permitan vigilar los avances hacia el resultado final del programa, es más fácil determinar si cada resultado de la cadena se ha alcanzado, si se está en el camino correcto o si algo ha cambiado desde que se diseñó originalmente el Programa, sea en su gestión y financiación, sea en el entorno que facilita o restringe la aplicación del diseño original

Hipótesis 1

El Programa adopta estrategias e instrumentos capaces de mitigar el problema prioritario, mediante una teoría del cambio y una lógica causal

Hallazgo: Esta evaluación documentó y analizó el diseño de la estrategia conducente al resultado y de los instrumentos que pretenden resolver o reducir el problema. La estrategia del Programa se desarrolla a partir de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La evaluación encontró que la MIR se considera insuficiente para identificar con claridad una teoría del cambio y una lógica causal que permita construir una cadena de resultados sobre lo que se espera que debe ocurrir para asegurar los resultados del Programa. En particular, el Programa de Apoyo a Adultos Mayores no hace explícito que la entrega de apoyos, en forma de pañales, a adultos mayores de 65 años y más disminuye el gasto asociado en salud o cuidados personales, lo cual deriva en liberar recursos para destinarlo a otros rubros de gasto como alimentación; y que eso, a su vez, lleva a una disminución de la vulnerabilidad por carencias sociales.

Recomendación: Si bien una de las principales unidades de análisis es la MIR, la evaluación advierte que, para la buena gestión directiva y la implementación del Programa

hasta conseguir el resultado esperado, es más valioso que el diseño identifique, elabore y adopte su lógica causal, al igual que los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados comprometidos y se comprometa con alimentar los indicadores más adecuados para vigilar el logro de resultados.

Esta evaluación contribuye con un nuevo diseño de MIR. Este obedece a una lógica de cadena de resultados y supuestos que el Programa puede adoptar para fundamentar la gestión del Programa hacia el resultado, al mismo tiempo que se mitigan los riesgos. Se subraya que la MIR no se convierta en un formalismo, sino que el Programa tome los elementos que considere más pertinentes para su gestión, y asuma explícitamente una lógica causal y una teoría del cambio.

La cadena de resultados muestra la secuencia de resultados que tiene que ocurrir para alcanzar el objetivo, desde el nivel más bajo hasta el más alto. Ayuda a pensar más analíticamente sobre las causas y efectos del Programa; a identificar resultados que necesitan ocurrir para alcanzar el objetivo; determina las actividades que influirán en los resultados; identifica los factores externos que influyen en el Programa; identifica supuestos importantes que deben satisfacerse; y señala indicadores potenciales para medir el desempeño del Programa³.

A partir de las experiencias de programas similares, las cuales se enlistan en la siguiente hipótesis, la cadena de resultados propuesta se puede enriquecer, para asegurar el resultado buscado por el Programa de Apoyo a Adultos Mayores.

Cadena de resultados propuesta para el Programa de Apoyo a Adultos Mayores

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Presupuesto Capital humano Información diagnóstica Instrumento de recolección de información socioeconómica	Recolección de información socioeconómica Selección de beneficiarios con criterios Padrón de beneficiarios sistematizado Monitoreo de condiciones adecuado	Apoyos económicos en protección social de adultos mayores	Entrega a tiempo Accesibilidad al trámite Trato justo Satisfacción del beneficiario	Incremento de ingresos Incremento de consumo de hogares	Mejora en condiciones de salud Mejora en nutrición del hogar Disminución de oferta laboral**	Contribución a la reducción de pobreza y de vulnerabilidad por carencias sociales

³ International Republican Institute (2013). Monitoring and Evaluation: Showing How Democracy and Governance Programs Make a Difference. Washington, D.C., EE.UU.

	Proceso de entrega a tiempo					
	Mecanismos de control cercano					

**.: Este resultado intermedio está asociado a un supuesto de política pública, en el cual, los beneficiarios (adultos mayores de 65 años y más), salen del mercado laboral.

Fuente: Adaptado de Rubio, G. (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C.

Hipótesis 2

El Programa identifica por qué se descartaron otras vías usuales y/o probadas por su economía, eficiencia y eficacia

Hallazgo: La evidencia proporcionada por el Programa no permite explicar la justificación, teórica o empírica extrapolada a partir de una validez externa de otras experiencias. Se considera infundado, porque no se realizó el análisis que permita concluir que el tipo de apoyos que entrega el Programa es suficiente para alcanzar la meta propuesta, ni se demuestra capacidad para resolver o mitigar el problema elegido como prioritario. Más aún, la documentación provista por el Programa no demuestra que el apoyo en pañales elegido implica economía, eficiencia y eficacia sobre otras alternativas que pueden elegirse para abordar el problema.

Recomendación: En su lugar, se recomienda que el Programa de Apoyo a Adultos Mayores fundamente con evidencia teórica y empírica que la entrega de apoyos a adultos mayores resuelve o mitiga el problema. Parker y Wong (1997)⁴ ya habían sugerido que los gastos monetarios en salud de los hogares mexicanos son sensibles a cambios en los distintos niveles de ingreso. Getzen (2000) afirma que el aumento del ingreso en adultos mayores con seguridad social no implica aumentos similares en el gasto en salud⁵. El estudio de Berhman y Parker (2013) encontró que las transferencias dirigidas a adultos mayores tuvieron un efecto positivo en el incremento del uso de servicios de salud⁶. Olajide et al. (2017) identifica que el esquema no contributivo de transferencias en forma

⁴ Parker, S. y Wong, R. (1997). Household income and health expenditures in Mexico. Health Policy, Volume 40. Issue 3 pp. 237-255.

⁵ Getzen, T. (2000). Health care is an individual necessity and a national luxury: applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures. Department of Risk. Insurance Healthcare Management. Temple University, Speakman Hall: Philadelphia.

⁶ Behrman, J. y Parker, S. (2013). Is Health of the Aging Improved by Conditional Cash Transfer Programs? Evidence from Mexico. Demography 50: 1363. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s13524-013-0199-z>

de pensiones a adultos mayores mejoró su bienestar medida en términos de mejor salud, estabilidad mental, y percepciones de felicidad y relaciones personales⁷.

Estas experiencias pueden enriquecer el análisis de la cadena de resultados propuesta en la hipótesis anterior, de cara a un mejor fundamento y justificación del Programa que permita asegurar que apoyos dirigidos a adultos mayores de 65 años y más incrementa sus ingresos, lo que permite liberar recursos para el gasto en salud, nutrición o cuidados personales. Se sugiere que el Programa discuta que el tipo de apoyo sea uno orientado a la seguridad social (pensión no contributiva).

El tamaño del apoyo del Programa de Apoyo a Adultos Mayores es de apenas el 7.8% del ingreso promedio del decil 1 de los hogares que tiene al menos un adulto mayor de 65 años y más, por lo que se sugiere revisar literatura sobre el efecto del tamaño del apoyo en distintas variables de resultados que la teoría causal quiere incidir.

Hipótesis 3

El Programa identifica los principales riesgos de la estrategia elegida y su conexión entre el incentivo y el resultado buscado

Hallazgo: La evidencia provista por el Programa de Apoyo a Adultos Mayores no permite identificar los principales riesgos de la estrategia elegida. En consecuencia, es difícil que la dirección del Programa aplique un monitoreo eficaz y eficiente, es decir, suficiente para prevenir o mitigar los riesgos.

También, los riesgos que implican la selección de beneficiarios no están claramente definidos, y como resultado, se pueden tener desviaciones entre el incentivo (en forma de apoyo) y el resultado esperado por el Programa. El Programa cuenta con un padrón de beneficiarios con los principales datos y talla del apoyo; sin embargo, no registra las características socioeconómicas de ellos. Si bien esta información se recolecta, no existe un manual o guía del verificador que armonice los criterios de registro con los de elegibilidad, en particular, los que corresponden a la característica de postración o inmovilidad. A su vez, el Programa documenta sus definiciones de poblaciones potencial y objetivo; no obstante, el Programa cuantifica únicamente la población potencial debido a la disponibilidad de fuentes de información. Además, existen casos documentados en los cuales el beneficiario fallece a pocos días de la recepción por adelantado del apoyo, por lo que el efecto de este se diluye, y es difícil recuperar el apoyo dado por adelantado.

Recomendación: Se recomienda desarrollar el manual o instructivo de uso del sistema que conforma el padrón de beneficiarios para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de la herramienta informática. Junto a este, se sugiere construir el manual o guía que permita

⁷ Olajide, D., Alzua, M., Dammert, A., Sotola, O. y Ayodele, T. (2016). Randomized Evaluation of the Unconditional Cash Transfer Scheme for the Elderly in Ekiti State Nigeria. Partnership for Economic Policy. Policy Analysis on Growth and Employment. Kenya. Nairobi.

al verificador asegurar armonía entre los criterios de elegibilidad del Programa y lo efectivamente observable en la verificación de características socioeconómicas y el estado de postración o inmovilidad. Esto permitirá reducir el riesgo asociado con la selección y la desviación del resultado buscado por el Programa.

También, se recomienda avanzar en la cuantificación de la población potencial y objetivo. Esta cuantificación permitirá dar certidumbre para estimar los recursos necesarios para ejecutar la estrategia, y conocer, en términos de cobertura, los esfuerzos que deben implementarse para llegar al resultado esperado por el Programa, el cual, es el aumento del ingreso de los hogares con presencia de adultos mayores de 65 años y más. Se sugieren estas definiciones por cuanto incorporan como criterio de elegibilidad la condición de la vulnerabilidad por ingresos:

- Población Potencial Adultos mayores de 65 años y más con residencia en el estado de Durango.
- Población Objetivo: Adultos mayores de 65 años y más con residencia en el estado de Durango que habiten en hogares en situación de vulnerabilidad por ingresos, que se encuentren en estado de postración y/o que presenten algún estado de discapacidad que limite su movilidad.

En la propuesta de definición de la población objetivo, la información de condición de postración y/o de inmovilidad del adulto mayor se puede recoger a través de la verificación. Conviene que el Programa determine algún mecanismo para disminuir el riesgo asociado con la probabilidad de fallecimiento del beneficiario y el apoyo entregado por adelantado. A su vez, se recomienda sistematizar la información socioeconómica en el padrón de beneficiarios del Programa.

Por lo demás, son criterios que vinculan más explícitamente los resultados del Programa con la medición periódica de la pobreza que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Por lo cual, el éxito del Programa acreditará también la gestión del Gobierno del Estado para reducir la incidencia de pobreza, en lo particular, con la carencia de acceso a servicios de salud. Si el Programa así lo decide, entregar una pensión no contributiva contribuye al indicador de carencia de acceso a la seguridad social.

Hipótesis 4

El Programa estima los recursos necesarios para ejecutar la estrategia y asegura los recursos necesarios para llevarla a cabo

Hallazgo: La evidencia aportada demuestra que el Programa identifica su presupuesto global aprobado, pero no los gastos comprometidos. Como consecuencia, es difícil determinar si el financiamiento es suficiente para alcanzar las metas del ejercicio fiscal. No es posible identificar espacios de mejora presupuestaria en la eficiencia de los recursos, es decir, si se pueden entregar más apoyos con el mismo presupuesto, o mantener la cantidad de apoyos con menor presupuesto. Existen casos documentados en los cuales el

beneficiario fallece a pocos días de la recepción por adelantado del apoyo, y es difícil para el Programa recuperar el apoyo dado por adelantado.

Recomendación: La información presupuestaria y contable debe registrarse de tal manera que sirva de fundamento para un análisis de contraste con las metas comprometidas, a identificar si se puede o no llegar al resultado. Este tipo de información ayuda a planear de mejor manera y ayuda a identificar espacios de mejora para elevar la eficiencia del Programa.

Se recomienda que el Programa documente aquella información contable-presupuestaria, necesaria y útil, para identificar los medios para ejecutar la estrategia; pero evitando, en la medida de lo posible, formalismos de formatos que sirvan a un solo tipo de usuario. Esta información brindará un panorama en el proceso de planeación para plantear metas prioritarias realistas; en el proceso de gestión para vigilar y alinear las capacidades de movilizar los recursos indispensables para llegar al resultado comprometido; y en el proceso de rendición de cuentas que permita identificar espacios de gasto para actividades prioritarias y prescindir de las no necesarias para aumentar la probabilidad de éxito del Programa.

Hipótesis 5

El Programa prevé indicadores idóneos para medir resultados que permitan evaluar

Hallazgo: La evidencia provista por el Programa de Apoyo a Adultos Mayores permite identificar algunos indicadores para medir resultados. Sin indicadores resulta imposible medir y evaluar, en términos de resultados, al Programa. En la gestión, no se prevén indicadores que midan la capacidad y la calidad de la gestión. Como consecuencia, se dificulta identificar si el Programa es eficiente y cuenta con elementos esenciales para que la gestión sea eficaz y económica. En los resultados, se reconoce que solo uno de los indicadores está vinculado con el resultado esperados por el Programa, pero sus elementos que lo construyen no están definidos. Bajo estas condiciones, no se puede concluir si se lograron o no las metas comprometidas.

Recomendación: Esta evaluación propone llevar y alimentar indicadores, que hacen referencia a la cadena de resultados propuesta anteriormente, y sobre la base de objetivos concretos asumidos por el Programa. En este sentido, los indicadores deben permitir, con las mejores fuentes de verificación posibles (de calidad y confiables para los usuarios) identificar si se están logrando las metas comprometidas, y en su momento, facilitar el análisis que explique los factores de logro o de sub-desempeño; esto abrirá espacio para mejorar el servicio del Programa de Apoyo a Adultos Mayores. Se acepta, internacionalmente, que la calidad y beneficio del servicio es uno de los indicadores más útiles para determinar el resultado de los programas.

Indicadores seleccionados para el Programa de Apoyo a Adultos Mayores

Indicador actual del Programa	Indicador propuesto	
	Nombre	Fórmula de cálculo
Índice para una vida mejor	Porcentaje de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo	Seguir la fórmula de Coneval ⁸⁹ .
Pobreza multidimensional	Tasa de variación de ingresos promedio de hogares con adultos mayores de 65 años y más	$((\text{Ingreso promedio de hogares adultos mayores de 65 años y más 2016} / \text{Ingreso promedio de adultos mayores de 65 años y más 2014}) - 1) \times 100$
Incremento en el ingreso de los beneficiarios del programa en relación a su ingreso antes del apoyo	Porcentaje de la población que recibió apoyos respecto de la población objetivo	$(\text{Número de hogares con adultos mayores de 65 años y más que recibieron apoyo} / \text{Número de hogares con adultos mayores de 65 años y más vulnerables por ingreso}) \times 100$
Número de apoyos asistenciales brindados a adultos mayores de 65 y más en condición de pobreza y postración	Porcentaje de adultos mayores de 65 años y más beneficiados que recogieron el apoyo en el último periodo	$(\text{Número de adultos mayores de 65 años y más beneficiadas que recogieron el apoyo en tiempo} / \text{Número de adultos mayores de 65 años y más beneficiados programados a cita para recibir apoyo}) \times 100$
	Porcentaje de visitas domiciliarias reprogramadas	$(\text{Número de visitas domiciliarias reprogramadas} / \text{Número de visitas domiciliarias programadas}) \times 100$
	Porcentaje de adultos mayores de 65 años y más que acreditan su supervivencia	$(\text{Número de adultos mayores de 65 años y más que acreditan su supervivencia en el periodo} / \text{Número de adultos mayores de 65 años y más beneficiados en el periodo}) \times 100$

⁸ De acuerdo con Coneval (2014), la población por debajo de la línea de bienestar mínimo es aquella que dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición). Ciudad de México. CONEVAL.

¿Qué hacer hacia adelante?

Para sostener el Programa de Apoyo a Adultos Mayores, los responsables de la decisión deberán precisar sus objetivos y asegurar su consistencia.

Es importante valerse de la experiencia acumulada para ajustar el diseño hacia el logro de resultados del Programa; es decir, cuáles programas similares se han implementado con eficacia y eficiencia en México o en otros países para los mismos fines.

A futuro, es importante demostrar dónde y bajo cuáles circunstancias el Programa es efectivo, y sobre esta base, los siguientes ejercicios de evaluación para este Programa deberán observar si se lograron o no las metas comprometidas por el Programa; abundar sobre qué factores determinaron el logro o el sub-desempeño de las metas buscadas; y en gran medida identificar espacios de ahorro que ayuden a gestionar, con eficiencia, eficacia y economía, el Programa con resultados y avanzar hacia una calidad del gasto.