

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Atención a Adultos Mayores

Auditoría de Desempeño: 2017-1-20V3A-07-0274-2018

274-DS

Criterios de Selección

- Fortalecer los mecanismos de operación
- Impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño
- Fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios
- Fortalecer los mecanismos de control, y promover la elaboración y mejora de la normativa

Objetivo

Fiscalizar la política de atención a los adultos mayores, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió el diseño de la política pública de atención a adultos mayores; la conducción de la política, por parte del INAPAM, mediante la coordinación, promoción, fomento, supervisión y evaluación; el otorgamiento de los subsidios y la prestación de los servicios de asistencia social a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, para asegurar

un ingreso económico mínimo y procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores beneficiadas; la economía en la aplicación de los recursos asignados a la Secretaría de Bienestar^{1/}, mediante el programa presupuestario S176 “Pensión para adultos mayores” y al INAPAM, con el E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales”, y los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, que se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Sistema de Control Interno, y la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos en la atención a adultos mayores, con la finalidad de verificar la contribución de la política pública en garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores.

La revisión se enfocó en el ejercicio 2017, y se realizó el análisis comparativo del presupuesto erogado y el aseguramiento de un ingreso mínimo a las personas de 65 años y más, con el periodo 2012-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de los programas de atención a adultos mayores.

Antecedentes

El fenómeno del envejecimiento de la población cada vez toma mayor relevancia a nivel internacional, y México no es la excepción, el problema público va más allá del número creciente de individuos que alcanzan esta etapa de la vida, radica en la forma de cómo las personas llegan a ésta y en las capacidades que tienen los gobiernos para atenderlas, ya que, al no tener acceso a los derechos sociales y no contar con un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas, tales como alimentación, vestido, vivienda y salud, las personas adultas mayores son consideradas como el cuarto grupo de población vulnerable a la discriminación, provocando que aumente el número de personas adultas mayores en situación de pobreza, condición que se agravará en los próximos años, debido a la transición demográfica que implica el acrecentamiento de las personas adultas mayores, respecto de la población total.^{2/}

Otro problema que enfrentan los adultos mayores es el acelerado deterioro de sus condiciones de salud; en ello intervienen, además de los factores biológicos y los relacionados con su condición social y económica, una serie de circunstancias vinculadas al estilo de vida

^{1/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

^{2/} Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, *Diagnóstico del Programa Nacional Gerontológico 2016-2018*.

que han llevado.^{3/} No obstante, durante el siglo XX se redujeron significativamente los niveles de mortalidad, lo que representó un incremento en la sobrevivencia de la población y repercutió en una mayor longevidad. A pesar de que se ha incrementado el índice de sobrevivencia, los años de vida que las personas han ganado no siempre son en buena salud.^{4/}

En consecuencia, resulta indispensable elaborar políticas públicas adecuadas que atiendan de manera efectiva a este grupo de la población, para enfrentar su problemática, tanto en zonas urbanas como en las rurales.^{5/}

A finales de la década de los años 70, los problemas relacionados con la vejez comenzaron a tomar relevancia en la agenda pública internacional, debido a la transición demográfica y epidemiológica que iniciaba en los países desarrollados. La convocatoria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1978, para la realización de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento fue la expresión más clara de la importancia que adquirió el tema.^{6/}

Como respuesta a la discusión internacional, la institucionalización referente al tema de la población adulta mayor, en México, surgió el 22 de agosto de 1979, cuando se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto de creación del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), como una vía para reforzar las acciones realizadas por el Gobierno Federal, para atender a las personas en edad avanzada. Este organismo descentralizado buscó ofrecer soluciones integrales a los requerimientos y necesidades concretas de la senilidad, cuyo objetivo fue el de proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana, así como estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

Para 1980, el INSEN recibió su primer presupuesto e inició la instauración de programas,^{7/} y México fue sede de la Conferencia Preparatoria de la Organización Mundial de la Salud para la Primera Asamblea Mundial del Envejecimiento, participando en la elaboración del documento denominado “La Política de Salud y el Envejecimiento”, en el que se expuso la problemática de las personas de edad avanzada en dos vertientes: la atención del adulto

^{3/} Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XI”, INEGI, México, 2005.

^{4/} Chande, Ham, “Envejecimiento Demográfico”, en: “Los grandes problemas de México”, volumen I. Población, El Colegio de México, México, Distrito Federal, 2010.

^{5/} Secretaría de Desarrollo Social, “Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más”, agosto de 2010.

^{6/} *Ibidem*.

^{7/} Instituto Nacional de la Senectud, “Acción y Proyección”, INSEN, México, octubre 1982.

mayor, respecto de su nutrición, vivienda y asistencia social, y otra enfocada en el envejecimiento como política sanitaria y las implicaciones de las tendencias demográficas.^{8/}

En 1986 se publicó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual manifiesta en el artículo 4, fracción V, que los ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato son preferentemente sujetos de recepción de los servicios de asistencia social.

Posteriormente, el 17 de enero del 2002, también por decreto, el INSEN cambió su nombre a Instituto Nacional de las Personas en Plenitud (INAPLEN), y se incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social, como organismo descentralizado. En los considerandos, se señala la necesidad de superar el enfoque de atención asistencial con que operó el INSEN, para adoptar otro que permitiera atender de manera más amplia las necesidades de las personas adultas mayores. Consecuentemente, su objeto se modificó para enfocarse en el desarrollo humano integral de los adultos en plenitud, relativo a otorgar a este sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, para asegurar sus necesidades básicas y desarrollar su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

El 25 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), la cual establece en su artículo 3° que “las personas adultas mayores son aquellas que cuentan con 60 años o más y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”. La LDPAM dio paso a la instauración del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), como un organismo descentralizado, en sustitución del INAPLEN, con el fin de afrontar los nuevos desafíos que suponía la transición demográfica tendiente al envejecimiento de la población y con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores en el país.

En ese mismo año, a fin de dar cumplimiento a las atribuciones que le fueron conferidas al INAPAM, surgió el programa presupuestario E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales” (PSGNE), con el objetivo general de “Contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social de las personas adultas mayores, por medio de acciones que protejan el ejercicio de sus derechos, mediante políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral”, y el específico de “Proporcionar atención de asesoría jurídica, salud, cultura, recreación social e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo a las personas adultas mayores”, orientado a la población objetivo, de personas que cuentan con 60 años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional, manteniéndose así en la actualidad.

^{8/} Organización Mundial de la Salud, “Asistencia sanitaria a las personas de edad (preparativos para la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento)”, México, 1982.

Respecto del régimen de pensiones, en nuestro país existe una amplia y compleja multiplicidad de sistemas de pensiones, que incluye sistemas especiales para trabajadores privados, empleados del Gobierno Federal, gobiernos estatales y empresas paraestatales, así como regímenes especiales para las universidades públicas, la banca de desarrollo y los municipios;^{9/} estos sistemas eran insuficientes, por lo que las reformas a los sistemas de pensiones, del IMSS en 1995 y del ISSSTE en 2007, se concentraron en garantizar la viabilidad financiera del sistema de jubilaciones; sin embargo, faltaba instrumentar medidas que ampliaran la cobertura a la población con menores ingresos o que no estuviera incorporada a un trabajo que contara con estas prestaciones, así como la integración de los múltiples regímenes en un sistema equitativo universal y nacional de pensiones y jubilaciones.^{10/} En México, de los aproximadamente 7 millones de adultos mayores contabilizados en el Censo de 2010, había 1.3 millones de pensionados o jubilados, por lo que 5.7 millones de adultos mayores no percibían ingresos por concepto de pensión o jubilación contributiva.^{11/}

En 2003, el Gobierno Federal, con el fin de atender a los más necesitados, implementó el “Programa de Atención a los Adultos Mayores”, operado por la Secretaría de Desarrollo Social, con el propósito de “Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 60 años en situación de pobreza alimentaria que vivían en localidades de hasta 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación”.

En el diagnóstico del PND 2006-2012 se reconoce que la población de adultos mayores crece considerablemente, por lo que se estima que en menos de 25 años este grupo poblacional pasará de 6.0 a 15.6 millones de personas; ante esta situación, el Estado estableció la obligación de propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores; dichas oportunidades deberían incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades.^{12/} Para lograrlo, en 2007, el “Programa de Atención a los Adultos Mayores” fue sustituido por el “Programa 70 y más”, dejando fuera a los adultos, ya inscritos, de 60 a 69 años de edad, y en 2008 amplió gradualmente su cobertura, de localidades de 10,000 a 20,000 habitantes, con base en la disponibilidad presupuestal.

A partir de 2012, el “Programa 70 y más” llegó a localidades de más de 30 mil habitantes, lo que lo orientó a una aplicación universal de sus beneficios. Al respecto, la Secretaría de

^{9/} Solís, Fernando, “Los sistemas de pensiones en México, la agenda pendiente”. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2001.

^{10/} Rubio, Gloria y Garfias, Francisco, “Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Políticas Sociales No. 161. Santiago de Chile, mayo 2010.

^{11/} Secretaría de Desarrollo Social, “Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores”, México, 2013.

^{12/} Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012”, pp. 162 y 214, México, 2007.

Desarrollo Social estableció la obligación de integrar un padrón de personas beneficiadas, el cual debía ajustarse a los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios.^{13/}

Por lo que, en ese año, la Secretaría de Desarrollo Social cotejó los listados de jubilados y pensionados de los sistemas de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), mediante el denominado Padrón de Confronta,^{14/} con objeto de verificar que los adultos mayores solicitantes no recibieran ingresos por jubilación o pensión superiores a 1,092.0 pesos mensuales.

En 2013, en el “Pacto por México”, se enmarcaron los acuerdos pactados para la presente administración, entre los cuales se estableció el compromiso 3, en materia de seguridad social universal, mediante el que se comprometió que: “el programa 70 y más pasaría a ser 65 y más”. Por lo que, ese mismo año, el “Programa 70 y más” tuvo modificaciones, ya que amplió su cobertura poblacional, al reducir la edad de los beneficiarios a 65 años de edad, y se modificó su nombre por “Programa Pensión para Adultos Mayores”, manteniéndose así en la actualidad.

Para 2017, el programa presupuestario S176 “Pensión para Adultos Mayores”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, tenía el objetivo de otorgar subsidios a personas de 65 años y más, para asegurar su ingreso económico mínimo; en tanto que, el programa E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, del INAPAM, tenía el propósito de conducir la política pública de atención a adultos mayores en situación de vulnerabilidad y prestar servicios de asistencia social, para procurar su desarrollo humano integral, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos.

Conforme a las cifras reportadas por el INEGI, al cuarto trimestre de 2017, en México residían 15,002,951 personas de 60 y más años, de las cuales 8,182,543 (54.5%) eran mujeres y 6,820,408 (45.5%) hombres, y de las que se tuvo registro que 4,944,014 (33%) se encontraban económicamente activas, 9,989,227 (66.6%) no activas y 69,710 (0.5%) no se especificaron.

En México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que la población de adultos mayores para el año 2050 alcanzará más de 24 millones de personas, las cuales representarán poco más del 20.0% de la población total.^{15/} El aumento de este grupo

^{13/} Base de datos que contiene la información de todos los padrones de beneficiarios de todos los Programas de Desarrollo Social.

^{14/} Base de datos conformada por los listados de personas jubiladas y pensionadas de los Sistemas de Pensiones que operan en el país conforme a los criterios que para tal efecto dictamine el Comité Técnico.

^{15/} Ham Chande, Roberto, “**Diagnóstico sociodemográfico del envejecimiento en México**”, en: “**La situación demográfica de México 2011**”, Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 2011.

captura la atención de la sociedad, debido a la vulnerabilidad que surge con la caída del ingreso al final de la vida productiva y con la dependencia que resulta de las enfermedades crónicas, la discapacidad y la reducción de la funcionalidad. Dicha situación se agrava, debido a que el sistema de pensiones deja fuera a un número importante de adultos mayores que no cuenta con acceso a los beneficios que otorgan las instituciones de seguridad social o las instituciones de salud, ya sean públicas o privadas.^{16/}

Resultados

1. *Diseño de la política de atención a adultos mayores*

En 2017, el diseño de la política pública de atención a adultos mayores no contó con una estructura racional y sistemática, para llevar a cabo la conducción de la misma, así como el otorgamiento de los subsidios y la prestación de servicios de asistencia social a las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurarles un ingreso económico mínimo y procurar su desarrollo humano integral y, con ello, contribuir a garantizar el ejercicio de sus derechos, ya que se verificó que, si bien existe congruencia entre la normativa y el mandato constitucional, referente a los derechos humanos de todas las personas, fijado en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Asistencia Social existen inconsistencias entre las atribuciones específicas, correspondientes a la Secretaría de Bienestar^{17/} y al INAPAM, respecto de los objetivos de los programas que operan para la atención de ese grupo de la población: S176 “Pensión para Adultos Mayores” y E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, cuyos fines no fueron consistentes con el mandato constitucional, jurídico y normativo, así como con el problema que dio origen a los mismos, debido a que:

- La Secretaría de Bienestar no precisó su participación en asegurar un “ingreso económico mínimo” a las personas adultas mayores, ni la instrumentación, coordinación y seguimiento de la política de atención a los derechos de las personas adultas mayores, en los términos del artículo 16 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- El INAPAM no estableció su contribución en la procuración del desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, ni sus actividades destinadas al desarrollo de programas y la formulación, diseño, ejecución y evaluación de la política pública y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento, como organismo público rector de ésta, en los términos del artículo 25 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

^{16/} Secretaría de Desarrollo Social, “**Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores**”, México, 2013, p. 13.

^{17/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

Además, el INAPAM operó el programa presupuestario E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, en 2017, sin contar con un diagnóstico adecuado y actualizado que le permitiera identificar con precisión a la población objetivo, en congruencia con el objeto para el cual fue creado el instituto, de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas para la atención de los adultos mayores, y no contiene propuestas de atención claras y delimitadas a sus atribuciones, en términos de los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de programas de desarrollo social.

Asimismo, el INAPAM no definió, en el Programa Anual de Trabajo 2017, los objetivos, estrategias, ni líneas de acción acordes con las atribuciones que le fueron conferidas, de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas que se deriven de la política pública de atención a adultos mayores, ya que sólo se establecieron componentes relacionados con la revalorización social y la atención de las personas adultas mayores, así como con la planificación del envejecimiento poblacional; tampoco, se definieron las líneas de acción afines para lograr la articulación de políticas que atiendan, de manera específica, cada etapa del ciclo de vida de la población, situación que podría repercutir en que no se cumpla el mandato de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores que requieren del apoyo del estado.

El INAPAM tampoco elaboró su respectivo programa institucional, que le permitiera atender las previsiones contenidas en el PND 2013-2018 y el PSDS 2013-2018.

En cuanto al cumplimiento del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, respecto de lo señalado en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se constató que la Secretaría de Bienestar definió, en sus reglas de operación, los criterios de selección para la distribución de los subsidios; las auditorías y evaluaciones externas, como mecanismos periódicos de seguimiento y supervisión; la temporalidad en el otorgamiento de los subsidios; los objetivos específicos y generales, como el medio para lograr las metas planteadas, y la entrega de avances físico-financieros de los proyectos autorizados trimestralmente, para reportar el ejercicio de sus recursos.

Sin embargo, el diseño de las reglas de operación del programa S176 “Pensión para Adultos Mayores” presentó deficiencias, ya que la Secretaría de Bienestar no identificó con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio; no señaló el porcentaje del costo total destinado al programa; no estableció mecanismos que garantizaran que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo; no procuró que los apoyos fueran el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden; tampoco, previó fuentes alternativas de ingresos para lograr mayor autosuficiencia y disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios, ni aseguró la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.

2017-0-20100-07-0274-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar, en conjunto con el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, elabore un diagnóstico para diseñar e instrumentar una política pública de atención a los adultos mayores, de forma eficiente con cifras actualizadas, y justifique la necesidad de mantener, ampliar o modificar sustantiva y estructuradamente los programas de atención para ese grupo de la población, en términos de lo que se establece en los "Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social", e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar se coordine con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de operar la política pública de atención a adultos mayores, e implementen los mecanismos de instrumentación y seguimiento de las estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las leyes, en la materia, establecen, a fin de cumplir con el mandato de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, en los términos de los artículos 3° de la Ley de Planeación, y 32, fracción I, inciso c, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar diseñe e implemente un programa presupuestario, acorde con los conceptos determinados en el mandato constitucional, jurídico y normativo, así como con el fenómeno problemático, a fin de asegurar su contribución en dotar de un ingreso económico mínimo a las personas adultas mayores, y el desempeño de sus atribuciones de instrumentar, coordinar y dar seguimiento a la política de atención a los derechos de las personas adultas mayores, en los términos del artículo 3° de la Ley de Planeación, y de las reglas de operación del programa S176 "Pensión para Adultos Mayores", e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar identifique con precisión a la población objetivo, en las Reglas de Operación del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", conforme a la definición establecida en el artículo 3°, fracción I, de la Ley de los Derechos de los Adultos Mayores, así como por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, en los términos del artículo 75, primer párrafo, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca, en las Reglas de Operación del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", el porcentaje que representan los subsidios, respecto del costo total del programa, y la forma en la que éstos serán el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, en los términos del artículo 75, primer párrafo, fracciones II y IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca, en las Reglas de Operación del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", los mecanismos que aseguren que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo, en los términos del artículo 75, primer párrafo, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca, en las Reglas de Operación del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", los mecanismos para la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos, que le permitan lograr mayor autosuficiencia de los apoyos y disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios, en los términos del artículo 75, primer párrafo, fracción VI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca, en las Reglas de Operación del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", los mecanismos que le permitan asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos, en los términos del artículo 75, primer párrafo, fracción VII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca en su normativa las atribuciones específicas para que dicha secretaría y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores den la debida observancia a lo establecido en la Ley de Asistencia Social, como integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, a efecto de que, en su calidad de

responsables de operar la política pública de atención a adultos mayores, cuenten con una estructura racional y sistemática para llevar a cabo la adecuada conducción de la misma y, con ello, favorecer la coordinación interinstitucional, con el objeto de beneficiar prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, en los términos de los artículos 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 22 de la Ley de Asistencia Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-001 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores se coordine con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de operar la política pública de atención a adultos mayores, e implemente los mecanismos de promoción, apoyo, fomento, vigilancia y evaluación de las estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las leyes, en la materia, establecen, a fin de cumplir con el mandato de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, en los términos de los artículos 3° de la Ley de Planeación, y 25 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-002 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores diseñe e implemente un programa presupuestario, que contenga objetivos, metas, estrategias y prioridades acordes a los preceptos determinados en el mandato constitucional, jurídico y normativo, para la atención de las personas adultas mayores, así como con el fenómeno problemático que les afecta, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de ese grupo de atención, en los términos de los artículos 3° de la Ley de Planeación; 5° de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y del apartado Clasificación Programática del Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-003 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores elabore su programa institucional de mediano plazo, a efecto de asegurar la congruencia de sus actividades con los compromisos que sean previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa sectorial, con el objeto de disponer de un documento en el que se definan los compromisos, las metas y resultados por alcanzar; la fijación de objetivos y metas; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones, respecto de las posibles modificaciones a sus estructuras, en los términos de los artículos 17, fracciones II y V; 24; 29, párrafo tercero, y 30, de la Ley de Planeación; 48, de la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores incluya en su Programa Anual de Trabajo, los objetivos, indicadores y metas, así como las estrategias y líneas de acción que sean acordes con sus atribuciones, relativas a la conducción de la política pública de atención a los adultos mayores, en los términos del artículo 3° de la Ley de Planeación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-005 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca, en su Estatuto Orgánico, las atribuciones específicas que le permitan cumplir con el mandato establecido en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, relativo a ser el organismo público rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, en los términos del artículo 25, párrafo primero, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del programa presupuestario S176 “Pensión para Adultos Mayores”, a cargo de Secretaría de Bienestar^{18/} no es un instrumento útil para valorar el cumplimiento de los objetivos de la secretaría, debido a que presentó deficiencias en la elaboración del árbol del problema de la MIR, porque no señala claramente el cambio que se pretende obtener, ya que la multiplicidad de causas del problema detectado impide identificar de forma puntual su origen y consecuencias y limita evaluar en qué medida aseguró el ingreso económico mínimo de las personas adultas mayores beneficiadas. Asimismo, a la fecha, la Secretaría de Bienestar no acreditó haber elaborado el árbol de objetivos, situación que limitó el análisis de la lógica de construcción de la MIR del programa.

La lógica vertical de la MIR 2017 del programa presupuestario S176 “Pensión para Adultos Mayores” presentó deficiencias, ya que no permite verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz y las tareas definidas, debido a que los objetivos de fin, componente y actividad no están vinculados con los fines del programa. Por lo que es

^{18/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

necesario que se perfeccionen los objetivos de los cuatro niveles para establecer claramente los medios para lograr el objetivo de fin; indicar los tipos de bienes que entrega el programa en el objetivo de componente, y determinar objetivos de actividad suficientes para lograr cada componente. La lógica horizontal, mostró que el indicador de fin “Porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social” es inadecuado para evaluar su objetivo; además, el indicador propósito “Tasa de variación porcentual en el ingreso promedio corriente mensual en los siete primeros deciles de la MCS-ENIGH de la personas adultas mayores de 65 años o más beneficiarias del programa”, no es adecuado para determinar el ingreso mínimo de las personas adultas mayores beneficiarias del programa, ya que utiliza como método de cálculo la información contenida en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) de los años 2014 y 2016, cuya unidad de medida son hogares y no las personas adultas mayores beneficiarias que recibieron los subsidios del programa para verificar que se aseguró un ingreso económico mínimo; asimismo, la frecuencia de medición de los indicadores del nivel de componente y actividad es incorrecta; también, se identificaron inconsistencias entre las metas reportadas por la entidad fiscalizada para los indicadores de propósito “Tasa de variación del promedio de carencias sociales de los beneficiarios del programa” y Actividad “Gestión de Ferias de promoción de los servicios institucionales” y lo publicado en la Cuenta Pública, sin que la entidad fiscalizada acreditara las causas de variación.

La definición del objetivo de fin hace referencia al otorgamiento de apoyos que incrementen el bienestar económico y social, de personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a 1,092.0 pesos mensuales, por lo que se correspondió con la clasificación de programas presupuestarios definida en el Manual de Programación y Presupuesto 2017 para los programas de la modalidad “S”; sin embargo, no permite valorar en qué medida resolvió el fenómeno problemático que justificó su implementación.

La Secretaría de Bienestar no señaló si ha realizado gestiones ante la SHCP para contar con un programa presupuestario que le permita ejecutar las atribuciones de instrumentar, coordinar y dar seguimiento a la política pública de atención a los derechos de los adultos mayores, señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del programa presupuestario E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales” a cargo del instituto, se considera que no es un instrumento útil que sirva de referencia para valorar el cumplimiento de los objetivos del INAPAM, debido a que presentó deficiencias en la elaboración del árbol del problema de la MIR, porque no señala claramente el cambio que se pretende obtener, ya que la multiplicidad de causas del problema detectado impide identificar de forma puntual las causas y sus respectivos efectos, los cuales se traducen en una sociedad desigual en el ejercicio de los derechos sociales de las personas adultas mayores y limita evaluar en qué medida procuró el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores beneficiadas. Al respecto, el INAPAM, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, estableció las acciones de control necesarias, mediante las cuales acreditó que modificó

el árbol del problema del programa presupuestario E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales”^{19/}, en el cual se identificaron forma puntual las causas: bajos ingresos, deterioro de la salud de las personas adultas mayores y discriminación, así como sus respectivos efectos: incremento de las carencias sociales, dependencia económica e insuficiente desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, los cuales se traducen en una sociedad desigual en el ejercicio de los derechos sociales de las personas adultas mayores, con lo que se solventa lo observado.

El INAPAM no acreditó haber elaborado el árbol de objetivos, situación que limitó el análisis de la lógica de construcción de la MIR del programa.

La lógica vertical de la MIR 2017 del programa presupuestario E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales” presentó deficiencias, ya que no permite verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz y las tareas definidas, y su vinculación en el logro de los componentes del programa. Por lo que es necesario que se perfeccionen los objetivos de los cuatro niveles para establecer claramente los medios para lograr el objetivo de fin; indicar los tres tipos de bienes que entrega el programa en el objetivo de componente, y determinar objetivos de actividad suficientes para lograr cada componente.

La lógica horizontal de la MIR mostró que el indicador de fin “Porcentaje de personas con discapacidad que perciben que en México no se respetan sus derechos” es inadecuado para evaluar su contribución en construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social, mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas, ya que hace referencia a personas con discapacidad, lo cual no se corresponde con la población objetivo del programa que son los adultos mayores. El indicador de propósito “Porcentaje de personas adultas mayores que hacen uso de los servicios que brinda el programa” es insuficiente para valorar los resultados de los servicios que presta el instituto, y su incidencia en la procuración del desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, ya que únicamente mide la cobertura de los servicios que presta el instituto.

Los indicadores del nivel de componente “Porcentaje de población adulta mayor albergada en las unidades del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores con grado de dependencia leve o independiente de acuerdo con la Escala de valoración geriátrica Barthel” y “Porcentaje de población adulta mayor que asiste a los centros culturales del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores con grado de depresión normal con base en la Escala de Depresión Geriátrica (GDS)” se consideran incorrectos, ya que no son congruentes con los objetivos establecidos; asimismo, el método de cálculo del indicador “Porcentaje de servicios de atención preferente en materia de salud brindados a las personas adultas mayores” es inadecuado, porque el denominador se refiere al número de servicios prestados

^{19/} Secretaría de Desarrollo Social, **Diagnóstico del Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales, a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores**, septiembre de 2018, p. 11.

en el Centro de Atención Integral, en lugar del número de servicios solicitados o programados. En el nivel de actividad, el objetivo de gestión de actividades para el otorgamiento de servicios de salud, no dispuso de indicador, ni de información relacionada con la definición, ni método de cálculo, por lo que no es posible emitir un pronunciamiento al respecto. Además, el INAPAM no incluyó las metas de ninguno de sus indicadores, sin que el instituto precisara las causas de dicha omisión.

La definición del objetivo de fin hace referencia a las acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas, mediante la atención preferente en materia de asesoría jurídica, salud e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo a las personas adultas mayores, por lo que se correspondió con la clasificación de programas presupuestarios definida en el Manual de Programación y Presupuesto 2017 para los programas de la modalidad "E"; no obstante, no permite valorar en qué medida resolvió el problema del insuficiente desarrollo humano integral de las personas adultas mayores.

El INAPAM no acreditó las gestiones ante la SHCP para contar con un programa presupuestario que le permita ejecutar las atribuciones de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de la política nacional a favor de las personas adultas mayores indicadas en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

2017-0-20100-07-0274-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar realice, en el árbol del problema del programa presupuestario S176 "Pensión para adultos mayores", la correcta identificación de los problemas planteados y sus respectivos efectos, a fin de garantizar que la política pública se dirija a atender las causas de la problemática que afecta a las personas adultas mayores, en términos de lo establecido en el numeral IV.2.2, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar elabore el árbol de objetivos del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", a fin de garantizar que en dicho instrumento se incluyan los medios, objetivos y fines acordes con la atención del problema público que afecta a las personas adultas mayores, en términos de lo establecido en el numeral IV.2.2, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-012 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar implemente las estrategias correspondientes para asegurar la correcta elaboración e integración de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos

Mayores", e incorpore aquellos indicadores que permitan evaluar sus resultados, con sus respectivas metas, a fin de poder realizar una valoración objetiva del desempeño del programa, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el numeral noveno, de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, vigentes en 2017, y el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar realice las gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de contar con un programa presupuestario que le permita ejecutar sus atribuciones de instrumentar, coordinar y dar seguimiento a la política pública de atención a los derechos de los adultos mayores, en los términos del artículo 32, fracción I, inciso c, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-006 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores elabore el árbol de objetivos del programa presupuestario E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales", a fin de garantizar que en dicho instrumento se incluyan los medios, objetivos y fines acordes con la atención del problema público que afecta a las personas adultas mayores, en términos de lo establecido en el numeral IV.2.2, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores implemente las estrategias correspondientes para asegurar la correcta elaboración e integración de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales", e incorpore los indicadores necesarios para evaluar los resultados de las acciones y los bienes y servicios que entrega el programa, con sus respectivas metas, a fin realizar una valoración objetiva del programa, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el numeral noveno, de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, vigentes en 2017, y el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-008 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores realice las gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de contar con un programa presupuestario que le permita ejecutar sus atribuciones de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, en los términos del artículo 25, párrafo primero, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. *Coordinación interinstitucional*

En materia de coordinación interinstitucional, se identificó que, de acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en la ejecución de la política pública de atención a adultos mayores y que cuentan con atribuciones claramente definidas son: la Secretaría de Bienestar^{20/}, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Cultura, las instituciones públicas del sector salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las instituciones públicas de vivienda de interés social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

El INAPAM no acreditó que, en 2017, coordinó, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participantes, las acciones públicas, estrategias y programas para la atención de los adultos mayores, por lo que no cumplió su mandato como organismo público rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, en los términos del artículo 25 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Al respecto, el INAPAM, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, estableció las acciones de control necesarias, mediante las cuales acreditó que, el 8 de noviembre de 2018, instaló el Comité Técnico de Coordinación de la Política Nacional a Favor de las Personas Adultas Mayores, con el objeto de propiciar la transversalidad en las políticas públicas especializadas a favor de las personas adultas mayores, mediante la planeación, seguimiento y evaluación de acciones articuladas y coordinadas entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dicho comité está integrado por el Director General del INAPAM y un representante de las secretarías de Bienestar; Relaciones Exteriores; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Comunicaciones y Transportes; Turismo, y Cultura; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; del Instituto Mexicano del Seguro Social; del Instituto Nacional de Geriátrica; de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el

^{20/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

Retiro; del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; de la Comisión Nacional de Vivienda; del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; del Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades; de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas.

Asimismo, el instituto remitió el Manual de Operación del Comité Técnico de Coordinación de la Política Nacional a Favor de las Personas Adultas Mayores, autorizado el 27 de noviembre de 2018, con el objeto de normar el funcionamiento y la operación del Comité Técnico, así como de describir las políticas y responsabilidades de los miembros y organizaciones invitados, para garantizar la calidad de los acuerdos que emanen de éste y la ejecución de los mismos. Además, el instituto acreditó que, mediante el portal de internet de la Manifestación de Impacto Regulatorio remitió a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el anteproyecto del “Acuerdo por el que se instala el Comité Técnico de Coordinación de la Política Nacional a Favor de las Personas Adultas Mayores; al respecto, la CONAMER, con el oficio núm. COFEME/18/4549 del 30 de noviembre de 2018, comunicó la procedencia de la exención del Análisis de Impacto Regulatorio para el citado anteproyecto, con la finalidad de que el INAPAM proceda con las formalidades para la publicación y difusión del mismo, con lo que se solventa lo observado.

La Secretaría de Bienestar no acreditó que, en 2017, promovió la suscripción de convenios internacionales en materia de atención a las personas adultas mayores, ni con los tres órdenes de gobierno para coordinar sus respectivas acciones, en materia de desarrollo social y humano dirigidas a los grupos prioritarios en las regiones más marginadas del país; tampoco, firmó convenios de colaboración con instituciones y organismos públicos, sociales y privados, para llevar a cabo acciones de atención dirigidas a las personas adultas mayores. Además, la entidad fiscalizada precisó que: “es importante que la Auditoría Superior de la Federación tenga en cuenta la posible existencia de mecanismos de coordinación funcionales, sin que exista la firma de convenios de coordinación entre dependencias”; no obstante, la Secretaría de Bienestar no acreditó que, para 2017, contó con mecanismos de coordinación funcionales, a favor de las personas adultas mayores.

El INAPAM acreditó que, en 2017, firmó 629 convenios de colaboración con instituciones, órdenes de gobierno, sector privado y sociedad civil organizada, con la finalidad de realizar acciones dirigidas a contribuir al bienestar de las personas adultas mayores. Asimismo, el instituto firmó 1,385 convenios de concertación con el sector privado y empresarial para la obtención de descuentos o tarifas preferenciales para las personas adultas mayores. En ese año, el instituto superó en 83.3% la meta modificada y en 10.0% la meta original de firmar 12 y 20 convenios, respectivamente, relativas al indicador “Porcentaje de convenios firmados con empresas para la vinculación productiva de personas adultas mayores”, al lograr suscribir 22 convenios con empresas para emplear a las personas adultas mayores: 21 con privadas y uno con instituciones estatales.

El INAPAM informó que, en 2017, mediante el envío de oficios trimestrales a la Dirección de Administración y Finanzas, área encargada de llevar a cabo la firma de éstos, dio seguimiento a dichos convenios. Con la revisión y análisis de los 12 oficios remitidos por el instituto, se

identificó que en ellos únicamente se enumera el total de convenios firmados por entidad federativa, el periodo y el número de convenios suscritos, sin que se especifiquen los acuerdos pactados en dichos convenios, a fin de verificar su avance y cumplimiento, así como su repercusión en las personas adultas mayores beneficiadas.

2017-0-20100-07-0274-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar implemente estrategias y mecanismos para promover la suscripción de convenios internacionales, en materia de atención a las personas adultas mayores, así como de convenios y acuerdos con instituciones y organismos públicos, sociales y privados, para llevar a cabo acciones de atención dirigidas a las personas adultas mayores, a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos e impulsar su desarrollo humano integral, en términos del artículo 16, fracciones II y III, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-015 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar implemente estrategias y mecanismos para firmar convenios de colaboración entre los tres órdenes de gobierno, para coordinar sus respectivas acciones, en materia de desarrollo social y humano dirigidas a los grupos prioritarios en las regiones más marginadas del país, a fin de garantizar a las personas adultas mayores el pleno ejercicio de sus derechos e impulsar su desarrollo humano integral, en términos del artículo 23, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-009 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores implemente las estrategias necesarias para fortalecer sus mecanismos de seguimiento a los convenios firmados para la atención de los adultos mayores, a fin de verificar su avance y cumplimiento, así como su repercusión en la calidad de vida de las personas adultas mayores, en términos del artículo 25 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Integración del Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores

En 2017, la Secretaría de Bienestar^{21/} integró el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, el cual incluyó el registro de 5,390,921 beneficiarios; sin embargo, de

^{21/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

los 70 campos establecidos en los lineamientos para la integración del mismo, la entidad fiscalizada sólo cumplió con el 24.3%, (17) de los campos, lo que denota que la secretaría no aseguró el suministro de la información necesaria para identificar, de manera sistemática, a los beneficiarios.

2017-0-20100-07-0274-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar implemente las estrategias y mecanismos necesarios para asegurar que el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores contenga la totalidad de los campos requeridos para su integración y operación, a fin de contar con la información necesaria para identificar, de manera precisa y sistemática, a los beneficiarios del programa, en términos de lo que se establece en el Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social; el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, y el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-017 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar modifique e implemente los instrumentos de registro de información socioeconómica de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, a fin de que el padrón de beneficiarios del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores" contenga la información necesaria para identificar, de manera sistemática, a los beneficiarios y otorgar los subsidios de forma eficiente, en términos de lo que se establece en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

5. *Integración del Registro Único Obligatorio de Instituciones Públicas y Privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores*

En 2017, el INAPAM registró a 3,560 instituciones que prestaron servicios de atención a personas adultas mayores, de las cuales el 78.1% (2,779) correspondió a clubes; el 13.7% (488) a albergues; el 7.0% (249) a residencias de día, y el 1.2% (44) a comedores, centros culturales, centros de atención médica, y unidades deportivas; sin embargo, no dispuso de los criterios y lineamientos para la integración y actualización del Registro Nacional Único Obligatorio de todos los Centros para la Atención de Personas Adultas Mayores en México, que regulara el diseño y la operación del referido sistema, ni acreditó el diseño e implementación de un sistema automatizado para dicho registro, situación que denota que, a 15 años de operación del instituto, no ha logrado elaborar, coordinar, controlar, vigilar y supervisar el registro nacional de todas las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y cualquier otra organización de la sociedad que brinden atención o asistencia a las personas adultas mayores, a fin de incidir en su desarrollo humano integral y,

con ello, garantizar el ejercicio de sus derechos, que permita servir como fuente de consulta de información sobre el estado general que guardan esas instituciones y la regulación de sus instalaciones, servicios y recursos humanos, para mejorar la calidad de los mismos.

2017-1-20V3A-07-0274-07-010 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores implemente las estrategias y mecanismos necesarios para elaborar, coordinar, controlar, vigilar y supervisar el directorio y registro nacional de todas las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y cualquier otra organización de la sociedad, que brinden atención o asistencia a las personas adultas mayores, a fin de incidir en su desarrollo humano integral, en términos de los artículos 28, fracción XXX, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y 23, fracción V, del Estatuto Orgánico del INAPAM, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-011 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores elabore los criterios y lineamientos para la integración y actualización del Registro Nacional Único Obligatorio de todos los Centros para la Atención de Personas Adultas Mayores en México, y diseñe e implemente un sistema automatizado, a fin de coordinar, controlar, vigilar y supervisar el directorio y registro nacional de todas las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y cualquier otra organización de la sociedad que brinden atención o asistencia, en los términos de la función XI del Manual de Organización General del INAPAM, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. *Promoción de la calidad en la prestación de los servicios que se brindan en los centros de atención a adultos mayores*

El INAPAM no acreditó que, en 2017, promovió que la prestación de los servicios que se otorgaron a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se hubiese realizado con calidad, para lograr el desarrollo humano integral de los adultos mayores beneficiados, ya que el instituto no dispuso de información que demuestre que, en ese año, implementó mecanismos de promoción, ni que los centros de atención a las personas adultas mayores contaron y cumplieron con sus programas, objetivos y metas fijados; tampoco, dispuso de los objetivos, metas e indicadores para valorar en qué medida la prestación de los servicios se realizó con calidad y, con ello, se procuró el desarrollo humano integral de los adultos mayores beneficiados.

2017-1-20V3A-07-0274-07-012 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores implemente las estrategias y mecanismos que le permitan promover que la prestación de los servicios y atención que se

brinde a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realice con calidad, en términos de los artículos 28, fracción XI, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y 5, fracción XI, del Estatuto Orgánico del INAPAM, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-013 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores implemente estrategias y mecanismos que le permitan asegurar que las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, cuentan y cumplen con sus programas, objetivos y metas, para lograr el desarrollo humano integral de los adultos mayores beneficiados en términos de los artículos 28, fracción XI, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y 5, fracción XI, del Estatuto Orgánico del INAPAM, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-014 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control para disponer de los objetivos, indicadores y metas, y de la información para demostrar que la prestación de los servicios y atención que se otorgó a los adultos mayores, en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realizó con calidad y atendiendo los programas, objetivos y metas para su desarrollo humano integral, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. *Fomento de investigaciones y publicaciones gerontológicas*

El INAPAM no dispuso de indicadores ni metas para evaluar el cumplimiento de su objetivo de fomentar la realización de estudios, investigaciones y publicaciones, a fin de ser herramientas de trabajo para las instituciones del sector público y privado, con el objeto de desarrollar programas en beneficio de la población adulta mayor, y su incidencia en la generación de alternativas de intervención y medidas de reorientación de los servicios sociales dirigidos a dicha población.

En 2017, el instituto fomentó la realización de seis estudios y dos documentos didácticos enfocados en temas físico-deportivos en personas adultas mayores, superando en 14.3% la meta prevista en su Programa Anual de Trabajo 2017, de elaborar siete publicaciones gerontológicas. Dichos estudios se orientaron a promover entre la población adulta mayor la práctica de la activación física y deportiva considerando tres propósitos: el fomento de la salud; el desarrollo social y humano, y el impulso al deporte en la población adulta mayor.

Sin embargo, el instituto no dispuso de información sobre la repercusión de las investigaciones y documentos gerontológicos que publicó, en la atención de la problemática inherente al envejecimiento ni si éstos sirvieron como herramienta de trabajo a las instituciones de los sectores público y privado para desarrollar programas en beneficio de la población adulta mayor, a efecto de atender los objetivos de la política nacional sobre personas adultas mayores.

2017-1-20V3A-07-0274-07-015 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores defina indicadores de desempeño con sus respectivas metas anuales, a fin de evaluar la incidencia de las investigaciones y estudios que fomenta en la generación de alternativas de intervención y medidas de reorientación de los servicios sociales dirigidos a la población adulta mayor, y su uso como herramientas de trabajo para desarrollar programas en beneficio de dicha población, en los términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-016 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control para asegurar que las investigaciones y publicaciones gerontológicas sirvan como herramientas de trabajo a las instituciones del sector público y privado para desarrollar programas en beneficio de la población adulta mayor, a efecto de atender los objetivos de la política nacional sobre personas adultas mayores, y propicien la generación de alternativas de intervención y medidas de reorientación de los servicios sociales que se dirigen a la población, en términos de lo señalado en los artículos 10, fracción XVII, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y 23, fracción XVI, del Estatuto Orgánico del INAPAM, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-017 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de disponer de información que dé cuenta de los avances en la realización de las investigaciones y publicaciones gerontológicas que fomenta, con base en lo previsto en su programa de trabajo, en términos de lo señalado en artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. *Visitas de inspección y vigilancia*

En 2017, el INAPAM realizó nueve visitas de inspección y vigilancia, a fin de verificar que las instituciones cumplieron la normativa vigente y, en su caso, emitir las recomendaciones y capacitación necesarias para lograrlo. De las nueve visitas, ocho (88.9%) fueron realizadas en la Ciudad de México y una (11.1%) en el estado de Oaxaca, mismas que representaron el 16.1% del cumplimiento de la meta prevista de efectuar 56 visitas.

El INAPAM, contó con cuatro formatos: “Formato de visita y perfil de instituciones de atención a adultos mayores”, “Inventario de características físicas y arquitectónicas”; “Inventario de características organización y funcionamiento”, y “Escala de Clima Social”, con los que evaluó los servicios que prestaron las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores; la normativa; el personal con que cuenta; los aspectos físicos, arquitectónicos generales y las condiciones de la institución; los dispositivos de seguridad; las áreas de nutrición y de trabajo social, así como los servicios de salud, e intendencia que otorgaron, sin considerar la revisión de la capacitación del personal, el modelo de atención aplicado y las condiciones de la calidad de vida de los adultos atendidos, situación que no permitió concluir que se hubiese contado con un diagnóstico integral sobre la calidad de los servicios de asistencia social que brindaron las instituciones evaluadas.

Como resultado de las nueve visitas de inspección y vigilancia, el INAPAM emitió 11 observaciones; no obstante, el instituto no determinó si las anomalías identificadas debieron ser notificadas a las autoridades competentes; no acreditó que hubiese establecido una fecha compromiso para su atención, ni documentó el avance en la atención de esas observaciones.

2017-1-20V3A-07-0274-07-018 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control y seguimiento para cumplir con las metas comprometidas en su Programa Anual de Trabajo, en materia de visitas de inspección y vigilancia, a fin de verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida de las instalaciones que prestan servicios de asistencia social a las personas adultas mayores, en términos de los artículos 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 28, fracciones XIII y XIV, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y 5, fracción XIII, de su Estatuto Orgánico y de su Programa Anual de Trabajo 2017, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-019 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control para evaluar de manera integral los procesos de capacitación del personal, el modelo de atención aplicado y condiciones de la calidad de vida de los adultos atendidos, en términos de los artículos 28, fracción XIII, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y

5, fracción XIII, del Estatuto Orgánico del INAPAM, y del Manual de Procedimiento de Supervisión y Evaluación de Modelos de Atención Gerontológica, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-020 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control para hacer del conocimiento de las autoridades competentes, las anomalías que se detecten durante las visitas realizadas a las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores, a fin de que la prestación de los servicios de asistencia social se realice con calidad y atendiendo los programas, objetivos y metas definidos para el efecto, en términos del artículo 28, fracción XIV, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. *Evaluación de las acciones, estrategias y programas dirigidos a la atención a adultos mayores*

El INAPAM no dispuso de indicadores ni metas para evaluar en qué medida los servicios que brindó de asesoría jurídica, salud, cultura, recreación social e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo, en 2017, a los adultos mayores, impactaron en la protección del ejercicio de sus derechos, y hasta dónde las acciones públicas, estrategias y programas dirigidos a ese grupo de la población favorecieron su autonomía y autorrealización; participación; equidad; corresponsabilidad, y atención preferente.

Asimismo, el instituto careció de mecanismos para acreditar el cumplimiento de su objeto de evaluar la política pública de atención a los adultos mayores, ya que únicamente proporcionó el "Informe de Autoevaluación sobre el Desempeño de la Entidad 2017", en el cual se detallan las actividades que realizó en ese ejercicio para atender a las personas adultas mayores; sin embargo, el documento no contiene las estrategias de evaluación, ni los resultados que se obtuvieron con los servicios brindados a los adultos mayores, que permitieran verificar si las acciones públicas, estrategias y programas se alinearon a los principios, objetivos y disposiciones contenidos en la ley, orientados a la autonomía y autorrealización; la participación; la equidad; la corresponsabilidad, y la atención preferente a la población adulta mayor, y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

2017-1-20V3A-07-0274-07-021 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores defina indicadores de desempeño con sus respectivas metas anuales, a fin de establecer un parámetro de medición para evaluar la incidencia de sus servicios, de asesoría jurídica, salud, cultura, recreación social e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo, en la protección del ejercicio de los derechos de los adultos mayores que atendió, en los términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la

Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-022 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos necesarios para evaluar que las acciones públicas, estrategias y programas que deriven de la política nacional a favor de las personas adultas mayores cumplan con los principios, objetivos y disposiciones para garantizar a los adultos mayores su autonomía y autorrealización, su participación, equidad, corresponsabilidad y atención, en términos de los artículos 4 y 25, de la Ley de los Derechos las Personas Adultas Mayores, y del objetivo general establecido en los Lineamientos Operativos del Programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Cobertura de atención de los programas de atención a adultos mayores

En 2017, la Secretaría de Bienestar^{22/} benefició, mediante el programa S176 "Pensión para Adultos Mayores", a 5,390,921 personas de 65 años y más, lo que significó una cobertura de atención del 56.2%, respecto de la población de 65 años y más publicada en la MCS-ENIGH^{23/} 2016 del INEGI; del 80.2% (6,719,624) de la población potencial de 65 años y más, y del 79.2% (6,806,241) de la población objetivo. Asimismo, se verificó, que a 2017, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) logró afiliar, mediante el programa presupuestario E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", a 6,909,713 personas de 60 años y más, lo que significó una cobertura de 46.1%, respecto de la población total de 60 años y más (15,002,951) que había en 2017, según el INEGI, y del 53.3% de la población potencial definida (12,973,433). Sin embargo, tanto la Secretaría de Bienestar como el INAPAM no dispusieron de indicadores y metas para evaluar la cobertura de atención.

Por lo que se refiere a la identificación de la población potencial del programa S176 "Pensión para Adultos Mayores" determinada por la Secretaría de Bienestar, de 6,719,624 personas de 65 años y más, con base en la Encuesta Intercensal 2015 elaborada por el INEGI, y a la población objetivo de 6,806,241 personas de 65 años y más que contaron con una pensión o jubilación de tipo contributivo menor a los 1,092.0 pesos, se evidenció que la población objetivo fue superior a la potencial, lo que denota que no contó con la metodología y las variables adecuadas para la determinación de su población. Asimismo, desconoció el número de personas de 65 años y más que se encontró en situación de desamparo, marginación, o

^{22/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

^{23/} Modelo Estadístico 2016 (MEC 2016) para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) del Instituto Nacional de Geografía e Información (INEGI).

sujetos a maltrato, y que requirieron de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

Por lo que se refiere a la identificación de la población potencial del programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", el INAPAM informó que ésta se conformó por 12,973,433 personas de 60 años y más, el 86.5% (12,973,433) de la población total de 15,002,951 personas, sin que el instituto acreditara la metodología y las variables utilizadas para la identificación de esta población; asimismo, desconoció el número de adultos mayores que se encontró en situación de desamparo, incapacidad, marginación, o sujetos a maltrato, y que requirieron de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

En cuanto a la identificación de la población objetivo, del programa presupuestario E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", en 2017, el INAPAM careció de una metodología e identificación de variables para el cálculo de ésta; además, el instituto precisó que "no cuenta con los datos de las personas adultas mayores desagregadas por entidad federativa por carencia social pobreza y sin ingresos", por lo que no acreditó que, en ese año, hubiese identificado y cuantificado a su población objetivo.

2017-0-20100-07-0274-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar implemente mecanismos de medición, indicadores y metas, para evaluar la cobertura de atención del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en el año, en los términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-019 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar establezca los mecanismos de control que le permitan asegurar que las personas adultas mayores seleccionadas para recibir subsidios cumplan con los criterios de la población objetivo del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", a fin de beneficiar principalmente a los adultos mayores que se encuentran en situación de desamparo, marginación o sujetos a maltrato que requieran servicios especializados para su protección su plena integración al bienestar, en los términos del artículo 4, fracción V de la Ley de Asistencia Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-020 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar diseñe la metodología para la determinación de la población objetivo del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", a fin de garantizar que la población atendida por el programa sea la que presenta la problemática identificada, en los términos de lo que establece el Acuerdo por el que se emiten las Reglas

de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, y el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-023 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores implemente mecanismos de medición, indicadores y metas, para evaluar la cobertura de atención del programa presupuestario E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en el año, en los términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-024 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control para asegurar que las personas adultas mayores seleccionadas cumplan con los criterios de la población objetivo del programa presupuestario E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", a fin de garantizar que la población atendida por el programa sea la que presenta la problemática identificada, en términos del artículo 4, fracción V, de la Ley de Asistencia Social, y lo establecido en los Lineamientos Operativos del programa E003 "Servicios a grupos con necesidades Especiales", e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-025 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores diseñe la metodología para la determinación de la población objetivo del programa presupuestario E003 "Servicios a grupos con necesidades especiales", a fin de programar lo que se pretende atender para cubrir la población potencial y asegurar que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes, en los términos de lo que establecen los Lineamientos Operativos del programa E003 "Servicios a grupos con necesidades Especiales", y el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

11. Cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad de los programas de atención a adultos mayores

La Secretaría de Bienestar^{24/} no dispuso de mecanismos de control, ni de la documentación para demostrar que los 5,390,921 adultos mayores beneficiados, reportados en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, de 2017, cumplieron con los criterios y requisitos de elegibilidad necesarios para recibir los 1,160.0 pesos bimestrales que entrega el programa.

En cuanto al criterio de que, para ser beneficiario del programa, el adulto mayor no debe recibir ingresos superiores a 1,092.0 pesos mensuales por concepto de pago de pensión, la entidad fiscalizada proporcionó copia de diez oficios que envió durante 2017, con los cuales se identificó que 177,118 adultos mayores solicitaron ser beneficiarios del programa, detectando que 3,743 (2.1%) ya contaban con alguna pensión de tipo contributiva, por lo que la entidad fiscalizada no los consideró como candidatos para recibir los subsidios del programa S176 Pensión para Adultos Mayores.

El INAPAM careció del registro de las personas adultas mayores que, en 2017, hicieron uso de los servicios que se otorgaron en el Centro de Atención Integral, los centros culturales, los clubes, así como aquéllos que fueron vinculados a una actividad productiva, situación que limitó comprobar que el proceso de selección de beneficiarios se realizó de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

2017-0-20100-07-0274-07-021 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca los mecanismos de control necesarios para disponer de la información para demostrar que los adultos mayores beneficiarios del programa S176 "Pensión para Adultos Mayores" cumplan con los criterios y requisitos de elegibilidad para recibir los recursos que entrega el programa, en términos de lo señalado en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa "Pensión para Adultos Mayores", y del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-026 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control necesarios para disponer de la información que demuestre que los adultos mayores beneficiarios del programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales" cumplieron

^{24/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

con los criterios y requisitos de elegibilidad para recibir los servicios que entrega el programa, en términos de lo señalado en los Lineamientos Operativos del Programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", y del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. Distribución de los subsidios del Programa Pensión para Adultos Mayores

En 2017, la Secretaría de Bienestar^{25/} otorgó subsidios económicos directos a 5,390,921 adultos mayores, por un monto de 35,492,505.8 miles de pesos, cifra que representó el 96.2% del presupuesto total ejercido por la secretaría, mediante la operación del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", de 36,910,856.5 miles de pesos.

De los 35,492,505.8 miles de pesos distribuidos a los 5,390,921 adultos mayores beneficiados por el programa, se verificó que el 53.5% (18,995,191.0 miles de pesos) de los recursos se concentró en siete entidades federativas (Estado de México, Veracruz, Ciudad de México, Jalisco, Puebla, Oaxaca, Michoacán y Guanajuato), y el 46.5% (16,497,314.8 miles de pesos) en el resto del país.

En 2017, la Secretaría de Bienestar realizó 30,185,506 pagos bimestrales por un monto de 35,417,394.0 miles de pesos, lo que significó el 99.8% del total distribuido (35,492,505.8 miles de pesos), y 64,753 pagos de marcha por 75,111.8 miles de pesos, el 0.2% de la suma total.

Asimismo, de los 35,417,394.0 miles de pesos pagados para subsidios bimestrales, se verificó que, durante 2017, la Secretaría de Bienestar realizó 30,250,259 pagos, de los cuales se entregaron 29,970,318 pagos de 1,160.0 pesos; 224,684 de 2,320.0 pesos; 44,056 de 3,480.0 pesos; 11,045 de 4,640.0 pesos; 96 de 5,800.0 pesos; 9 de 6,960.0 pesos; 5 de 8,120.0 pesos; 8 de 10,440.0 pesos; 8 de 11,600.0 pesos; 3 de 12,760.0 pesos; 5 de 13,920.0 pesos; 4 de 15,080 pesos, y 3 de 16,240.0 pesos, situación que denota que se expidieron pagos acumulados de 1,160 pesos, de 2 hasta 14 bimestres, a personas adultas mayores.

En cuanto a las acciones de protección social y participación comunitaria, la Secretaría de Bienestar informó que, en 2017, realizó 391,003 acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental; sin embargo, de la revisión de su base de datos, se detectaron inconsistencias en las cifras reportadas, ya que, únicamente, se identificaron 190,572 acciones, de las cuales el 22.3% (42,485) correspondió a la categoría "Acciones en favor de los Beneficiarios"; el 17.6% (33,467) a "Jornadas Informativas"; el 16.2% (30,880) a "Difusión

^{25/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

de programas de Secretaría de Bienestar”; el 15.2% (28,913) a “Campañas de Orientación Social”; el 15.5% (29,618) a “Grupos de Crecimiento”, y el 13.2% (25,209) a “Diagnósticos Comunitarios”. Al respecto, la entidad fiscalizada no acreditó el número de personas que fueron beneficiadas con dichas acciones, ni tampoco las estrategias que siguió para aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios.

Además, la entidad fiscalizada reportó que, en el mismo año, realizó 93 ferias en 15 estados de la república, en las que promovió información sobre derechos humanos de las personas adultas mayores, desarrollo personal y cuidados de la salud, y a las que asistieron instituciones de los tres niveles de gobierno, lo que favoreció que las personas adultas mayores tuvieran acceso a apoyos proporcionados por el INAPAM, el Seguro Popular, Liconsa, Diconsa, entre otros; no obstante, con el análisis de sus bases de datos, únicamente se identificó el registro de 90 ferias realizadas; asimismo, la entidad fiscalizada no acreditó el número de personas adultas mayores que asistieron a las ferias; los resultados logrados en la protección social de éstas, ni que garantizó la instauración de dichos eventos; tampoco acreditó el cumplimiento de 104.9% de la meta del indicador “Porcentaje de beneficiarios que asisten a los eventos para la protección social”, relativa a que 44,878 beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores asistirían a los eventos organizados por la Secretaría de Bienestar.

2017-0-20100-07-0274-07-022 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar implemente las estrategias y mecanismos para contar con sistemas de información instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, a fin de disponer de información referente a las acciones de protección social y participación comunitaria implementadas, así como los registros relativos al número de personas que fueron beneficiadas con dichas acciones, a efecto de evaluar su contribución en aminorar el deterioro de la salud física y mental de éstas, y su acceso a la protección social, en términos de lo que establezca el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, y el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. *Servicios de asistencia social otorgados por el INAPAM*

El INAPAM no acreditó que, en 2017, estableció indicadores y metas para evaluar la incidencia de los servicios de asistencia social que brindó a las personas adultas mayores, mediante el Pp E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales”, así como por los programas impulsados por los estados y municipios y por los sectores privado y social.

De acuerdo con el INAPAM, en 2017 ofreció a la población adulta mayor ocho tipos de servicios, mediante los cuales: 1) expidió 1,281,189 tarjetas INAPAM; 2) otorgó 2,995 asesorías jurídicas; 3) proporcionó 50,020 servicios, mediante el Centro de Atención Integral;

4) efectuó 20,623 vinculaciones productivas; 5) impartió 424,741 actividades en los centros culturales; 6) prestó 113,498 servicios educativos y culturales, por medio de los clubes; 7) hospedó a 133 personas adultas mayores en albergues; y 8) proveyó 165,860 servicios en las residencias de día, sin que acreditara si estos servicios fueron especializados para su protección y su plena integración al bienestar, ni su repercusión en propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental, a fin de que puedan ejercer plenamente sus capacidades en el seno de la familia y de la sociedad, incrementando su autoestima y preservando su dignidad como ser humano.

De los ocho servicios otorgados a la población adulta mayor, el instituto no contó con la evidencia que demuestre que efectivamente entregó dichos servicios, ni que atendió a la totalidad de las personas adultas mayores que solicitaron el servicio, así como el universo de personas beneficiadas, y la entidad federativa de origen.

2017-1-20V3A-07-0274-07-027 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control necesarios para disponer de los indicadores que permitan el análisis y evaluación de las políticas dirigidas a las personas adultas mayores, mediante los programas impulsados por los estados y municipios y por los sectores privado y social, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 28, fracción V, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y 5, fracción V, de su Estatuto Orgánico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-028 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos necesarios para contar con la información que demuestre que los servicios otorgados a las personas adultas mayores son especializados para su protección y su plena integración al bienestar, así como para propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental, a fin de evaluar la calidad de los servicios y favorecer la toma de decisiones para mejorar su operación, en términos de los artículos 4, de la Ley de Asistencia Social, 10 y 28, fracciones V y VII, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; 5, fracción V, de su Estatuto Orgánico, y segundo, numeral 9, normas segunda y cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-029 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos necesarios para contar con la información que demuestre que los servicios de asistencia social se entregaron a la población adulta mayor, así como para cuantificar a las personas adultas mayores que solicitaron el servicio; el universo de personas adultas mayores beneficiadas, y

la entidad federativa de origen, a fin de evaluar sus resultados en la protección y la plena integración al bienestar de las personas adultas mayores beneficiadas, en términos de los artículos 4, de la Ley de Asistencia Social, 10 y 28, fracciones II, V y VII, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; 5, fracción V, de su Estatuto Orgánico; y segundo, numeral 9, normas segunda y cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14. Asegurar un ingreso económico mínimo

La Secretaría de Bienestar^{26/} no dispuso de información, objetivos, indicadores, ni metas para acreditar que, en 2017, aseguró un ingreso mínimo a las personas adultas mayores beneficiarias del programa S176 “Pensión para Adultos Mayores”.

La Auditoría Superior de la Federación realizó un comparativo entre los subsidios otorgados y el valor de la canasta básica alimentaria, en 2017, con lo que se observó que los beneficiarios que contaron con ingresos mensuales de 1,672.0 pesos (resultado de sumar el ingreso máximo que señalan las reglas de operación de 1,092 pesos, como máximo ingreso por otras pensiones que debieron tener los adultos mayores para ser beneficiarios, y el subsidio de 580 pesos mensuales), tuvieron acceso a la canasta básica urbana en 115.6%, y a la rural en 161.5%; sin embargo, las personas adultas mayores que sólo dispusieron del apoyo de 580 pesos, únicamente pudieron adquirir el 40.1% de los alimentos que contiene dicha canasta básica, en el ámbito urbano, y el 56.0%, en el rural, con lo que se demostró que, no en todos los casos, el programa contribuye a asegurar un ingreso mínimo para garantizar, al menos, la alimentación de los beneficiarios.

También se verificó que, durante el periodo 2013-2017, la canasta básica alimentaria rural tuvo una tasa media de crecimiento real anual del 1.1%, al pasar de 989.6 pesos mensuales en 2013 a 1,035.5 pesos en 2017, y del 0.8% en el ámbito urbano, al pasar de 1,400.3 pesos mensuales en 2013 a 1,446.3 pesos en 2017; sin embargo, el monto del subsidio económico directo otorgado por la Secretaría de Bienestar presentó un decremento promedio real del 2.0%, al pasar de 629.4 pesos mensuales en 2013 a 580.0 pesos en 2017, lo que demostró que la entidad fiscalizada no contó con un esquema de seguridad social para proteger el bienestar socioeconómico de la población de adultos mayores en situación de carencia o pobreza.

^{26/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

2017-0-20100-07-0274-07-023 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca mecanismos de evaluación para disponer de indicadores y metas, a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, en términos de eficacia y, con ello, valorar el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", relativo a asegurar un ingreso mínimo a las personas adultas mayores beneficiarias, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-024 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar implemente los mecanismos para disponer del sustento de la incidencia de los apoyos otorgados por el programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", en el ingreso de los beneficiarios y en el acceso a un mínimo de bienestar, en los términos que establezca el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, y el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-20100-07-0274-07-025 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar implemente las estrategias necesarias para asegurar que, con la entrega de subsidios económicos directos, se garantice un ingreso económico mínimo a las personas adultas mayores beneficiarias del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", conforme a la Línea de Bienestar Mínimo y, con ello, contribuir a proteger su bienestar socioeconómico, en los términos que se establezcan en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

15. *Procuración del desarrollo humano integral de las personas adultas mayores*

El INAPAM no dispuso de información, objetivos, indicadores, ni metas para demostrar que, a 2017, brindó a la población adulta mayor: empleo u ocupación; retribuciones justas; asistencia, y oportunidades para alcanzar niveles de bienestar y calidad de vida adecuados, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente, a fin de promover el desarrollo humano integral de ese grupo de la población. Por lo anterior, y con base en los hallazgos obtenidos de la fiscalización superior a cuentas públicas anteriores, la Auditoría Superior de la Federación observó que persisten deficiencias en la operación del instituto, por lo que se considera que, a 15 años de su creación no ha logrado cumplir con el mandato que le confiere la Ley de los Derechos de las Personas Adultas

Mayores de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas para la atención de los adultos mayores, situación que impidió evaluar su contribución en la solución del problema público que le dio origen.

2017-0-20100-07-0274-07-026 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar, en su carácter de dependencia coordinadora del sector, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proponga al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, ya que no ha cumplido con su mandato establecido en los artículos 25, párrafo segundo, y 28, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, o que se sustituya por un esquema más eficiente, que brinde la atención necesaria a los adultos mayores, para que alcancen niveles adecuados de bienestar y de calidad de vida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el que se señala que cuando un organismo descentralizado instituido por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al Ejecutivo Federal su disolución, liquidación o extinción.

2017-1-20V3A-07-0274-07-030 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca los mecanismos de control para disponer de los objetivos, indicadores y metas y de la información para demostrar que cumplió su mandato de brindar a la población adulta mayor: empleo u ocupación; retribuciones justas; asistencia, y oportunidades para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente, y para valorar la realización de acciones orientadas a promover el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, incidiendo en que sus distintas capacidades sean valoradas y aprovechadas en el desarrollo comunitario, económico, social y nacional, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 25, párrafo segundo, y 28, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

16. *Ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores*

La Secretaría de Bienestar^{22/} no acreditó que, en 2017, garantizó el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores que benefició, mediante el programa S176 “Pensión para

^{22/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

Adultos Mayores”, ya que no documentó que diseñó, planeó e impulsó mecanismos y programas de atención a los derechos de los adultos mayores, ni incluyó indicadores con sus correspondientes metas anuales, a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr.

El INAPAM no acreditó que, en 2017, garantizó el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores que benefició, mediante el programa E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, ya que no dispuso de evidencia que demostrara que, en ese año, llevó a cabo las estrategias necesarias para asegurar a las personas adultas mayores su integridad, dignidad y preferencia; su certeza jurídica; la protección de la alimentación a su familia; su educación; así como su acceso al trabajo, a la asistencia social, la participación social, la denuncia popular y a los servicios y, de esa manera, dar cumplimiento al objetivo de la política nacional de atención a las personas adultas mayores; tampoco incluyó indicadores con sus correspondientes metas anuales, a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr.

2017-0-20100-07-0274-07-027 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca las estrategias que se requieran para disponer de indicadores, metas y de información en materia diseño, planeación e impulso de mecanismos y programas para garantizar a las personas adultas mayores el pleno ejercicio de sus derechos, en los términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 5, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, y 10, fracción II, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; 7, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-031 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca las estrategias que se requieran para disponer de indicadores, metas y de información relevante para demostrar que cumplió su mandato de garantizar a las personas adultas mayores el pleno ejercicio de sus derechos, en los términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 5, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, y 10, fracción II, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

17. Ejercicio de los recursos asignados a la atención de los adultos mayores

En 2017, la Secretaría de Bienestar^{28/} y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores ejercieron 37,246,363.7 miles de pesos en la atención a adultos mayores, cuyo monto fue igual al presupuesto modificado e inferior en 5.6% (2,192,237.1 miles de pesos) al original de 39,438,600.8 miles de pesos. El 99.1% (36,910,856.5 miles de pesos) fueron erogados en el programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", a cargo de la Secretaría de Bienestar, y el 0.9% (335,507.2 miles de pesos), en el E003 de "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", operado por el INAPAM, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO EN LA ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Unidad responsable y programa	Original	Modificado	Ejercido	Part. %	Variación	
	(a)	(b)	(c)		(d)=(c-a)	(e)= (c)/(a)-1)*100
Total	39,438,600.8	37,246,363.7	37,246,363.7	100.0	(2,192,237.1)	(5.6)
SEDESOL						
S176 "Pensión para Adultos Mayores"	39,100,540.5	36,910,856.5	36,910,856.5	99.0	(2,189,684.0)	(5.6)
INAPAM						
E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales"	338,060.3	335,507.2	335,507.2	0.9	(2,553.1)	(0.8)

Fuente: Elaborado por la ASF, con base en el **Presupuesto de Egresos de la Federación 2017** y la **Cuenta Pública 2017**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los 36,910,856.5 miles de pesos, ejercidos por la Secretaría de Bienestar, en el programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", en 2017, fueron iguales al presupuesto modificado y tuvieron una disminución del 5.6% (2,189,684.0 miles de pesos), respecto del presupuesto original; esta reducción se debió a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó adecuaciones presupuestarias para transferir los recursos al Ramo 23 y a otros programas a cargo de la misma Secretaría de Bienestar,^{29/} afectando con ello la atención a adultos mayores, ya que sólo incorporó a 48,725 personas adultas mayores, el 47.3% de la meta de incorporar a 102,971 al cierre de ese año, sin que la dependencia fiscalizada acreditara las causas de las transferencias.

^{28/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

^{29/} Los recursos se reasignaron a PROSPERA Programa de Inclusión Social; al Programa de Estancias Infantiles; al programa para la Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social; al Programa de Comedores Comunitarios, y al Programa de Empleo Temporal.

En el caso de los 335,507.2 miles de pesos ejercidos por el INAPAM, en el programa presupuestario E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, en 2017, se observó que fue igual al presupuesto modificado y tuvo una disminución del 0.8% (2,553.1 miles de pesos), en relación con el presupuesto original, lo cual afectó las asesorías jurídicas que brinda, ya que impidió la contratación de personal capacitado para ofrecer este servicio.

En el periodo 2012-2017, el presupuesto ejercido en la atención de los adultos mayores tuvo un incremento promedio anual del 8.1%, al pasar de 26,552,164.6 miles de pesos en 2012, a 37,246,363.7 miles de pesos en 2017.

2017-0-20100-07-0274-07-028 **Recomendación**



Para que la Secretaría de Bienestar establezca los mecanismos necesarios para que la administración de los recursos públicos que le sean asignados, para la atención a adultos mayores, se realice con base en criterios de racionalidad, transparencia, control y rendición de cuentas, de tal manera que la información de su contabilidad reporte la eficacia, eficiencia y economía en la operación de los programas a su cargo, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 2 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

18. *Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030, se establecieron los objetivos 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y el 10 “Reducir la desigualdad”, a los cuales que se encuentra asociados los programas presupuestarios S176 “Pensión para Adultos Mayores”, a cargo de la Secretaría de Bienestar,^{30/} y el E003 de “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, operado por el INAPAM, de acuerdo con las metas derivadas de dichos objetivos, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{30/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE A CONSIDERAR EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN A ADULTOS MAYORES,
PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2017

OBJETIVO	META
 <p data-bbox="380 625 620 701">Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.</p>	<p data-bbox="721 407 1354 554">1.4. Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.</p>
 <p data-bbox="373 928 610 974">Reducir la desigualdad en y entre los países.</p>	<p data-bbox="708 709 1354 810">10.2. De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.</p>

Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU), **Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

Con la revisión, se verificó que, en 2017, la Secretaría de Bienestar se coordinó con otras dependencias, para el intercambio de información, que contribuya a la elaboración de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030; sin embargo, la documentación proporcionada no contiene la planeación para diseñar, ejecutar, y evaluar las estrategias, políticas, programas para dar cumplimiento a los objetivos y metas de la citada agenda a la que se encuentra vinculado el programa Pensión para Adultos Mayores.

Asimismo, el INAPAM no acreditó haber realizado o implementado acciones enfocadas para involucrarse en el proceso de implementación de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS en el país.

2017-0-20100-07-0274-07-029 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Bienestar establezca los mecanismos para que la coordinación con el Consejo Nacional de la Agenda 2030, se enfoque al diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas y programas, a fin de que, mediante el programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", dé cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible número 1 y 10, así como a las metas 1.4 y 10.2, en términos del artículo primero, párrafo segundo, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-20V3A-07-0274-07-032 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, como órgano rector de la política pública de la atención a adultos mayores, implemente los mecanismos necesarios para que, en coordinación con la Secretaría de Bienestar, se realicen las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas y programas, a fin de que, mediante el programa presupuestario E003 de "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales" dé cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible número 1 y 10, así como a las metas 1.4 y 10.2, en términos del artículo primero, párrafo segundo, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas para corregir la deficiencia detectada.

19. *Control Interno*

Para el ejercicio fiscal 2017, la Secretaría de Bienestar^{31/} cumplió con 35 (81.4%) de los 43 elementos evaluados en el Sistema de Control Interno, de los cuales el 37.1% (13) correspondió con la norma 1 "Ambiente de control"; el 22.9% (8) con la norma 2 "Administración de Riesgos"; el 22.9% (8) con la norma 3 "Actividades de Control"; el 5.7% (2) con la norma 4 "Información y Comunicación", y el 11.4% (4) con la norma 5 "Supervisión y Mejora"; sin embargo, presentó deficiencias relacionadas con la falta de: políticas o procedimientos para la autorización de los planes y programas de administración de riesgos con los que trabajó; mecanismos para favorecer la rendición de cuentas; un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; actividades de control para el cumplimiento de los objetivos institucionales; medios para que la comunicación de información fuera efectiva, actividades de control para el cumplimiento de los objetivos institucionales; sistemas de control para dar respuesta y reducir los riesgos identificados basados en el uso de las Tecnologías de la información y Comunicación; supervisión de las políticas, procedimientos y actividades de control para revisar el cumplimiento de los objetivos del programa; así como mecanismos utilizados para que la comunicación de información fuera efectiva, apropiada, relevante, actualizada y accesible, sobre las actividades que realiza, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numerales 8 y 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación general en Materia de Control Interno.

En 2017, el INAPAM cumplió con 40 (81.6%) de los 49 elementos evaluados en el Sistema de Control Interno, de los cuales el 30.0% (12) correspondió con la norma 1 "Ambiente de control"; el 22.5% (9) con la norma 2 "Administración de Riesgos"; el 25.0 (10) con la norma 3 "Actividades de Control"; el 10.0% (4) con la norma 4 "Información y Comunicación", y el

^{31/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

12.5% (5) con la norma 5 “Supervisión y Mejora”; sin embargo, presentó deficiencias relacionadas con la falta de: un Código de Ética propio; mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas y de capacitación para su personal por cada tipo de servicio que otorgó; una estructura que diseñara actividades de control para el cumplimiento de sus objetivos; sistemas informativos que apoyen el desarrollo de sus actividades sustantivas, financieras o de administración; medios para que la comunicación de información fuera efectiva, apropiada, relevante, actualizada y accesible, sobre las actividades que se realizó en lo relativo al desarrollo del programa E003; procesos de comunicación interna para difundir el cumplimiento de los objetivos institucionales; componentes para evaluar la calidad de los servicios otorgados, así como para supervisar las políticas y procedimientos realizados en el año, en los términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numerales 8 y 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de control Interno y se expide el Manual Administrativo, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numerales 8 y 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación general en Materia de Control Interno.

2017-0-20100-07-0274-07-030 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar establezca estrategias para garantizar que su Sistema de Control Interno cuente con políticas o procedimientos para la autorización de los planes y programas de administración de riesgos con los que trabajó; mecanismos para favorecer la rendición de cuentas; un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; actividades de control para el cumplimiento de los objetivos institucionales; medios para que la comunicación de información sea efectiva, actividades de control para el cumplimiento de los objetivos institucionales; sistemas de control para dar respuesta y reducir los riesgos identificados basados en el uso de las Tecnologías de la información y Comunicación; supervisión de las políticas, procedimientos y actividades de control para revisar el cumplimiento de los objetivos del programa; así como mecanismos utilizados para para que la comunicación de información, sobre las actividades que realiza, sea efectiva, apropiada, relevante, actualizada y accesible, a fin de contar con un sistema de control interno eficaz que permita asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable y con el uso eficiente de los recursos, en los términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numerales 8 y 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación general en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-033 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establezca estrategias para fortalecer su Sistema de Control Interno, a fin de contar con un Código de Ética propio; mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas y de capacitación para su personal por cada tipo de servicio que otorga; una estructura que diseñe actividades de control para el cumplimiento de sus objetivos; sistemas informativos que apoyen el desarrollo de sus

actividades sustantivas, financieras o de administración; medios para que la comunicación de información sea efectiva, apropiada, relevante, actualizada y accesible, sobre las actividades que se realiza en lo relativo al desarrollo del programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales"; procesos de comunicación interna para difundir el cumplimiento de los objetivos institucionales; componentes para evaluar la calidad de los servicios otorgados, así como para supervisar las políticas y procedimientos realizados en el año, a fin de contar con un sistema de control interno eficaz que permita asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable y con el uso eficiente de los recursos, en los términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numerales 8 y 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación general en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

20. Rendición de cuentas

La Secretaría de Bienestar^{32/} y el INAPAM reportaron, en la Cuenta Pública de 2017, que el presupuesto ejercido en la política de atención a adultos mayores fue de 37,246,363.7 miles de pesos, monto igual al modificado e inferior en 5.6% al aprobado de 34,438,600.7 miles de pesos, de los cuales el 99.1% (36,910,856.5 miles de pesos) correspondió a recursos erogados en el programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores", y el 0.9% (335,507.2 miles de pesos) en el programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales".

Asimismo, informaron sobre el avance y las causas de variación de los indicadores establecidos para la operación de los programas S176 y E003; sin embargo, no se incluyó la referente a los efectos económicos que resultaron de no cumplir con éstos; tampoco, permitió evaluar y dar seguimiento a los compromisos previstos en el PEF de mejorar las condiciones de vida de las personas adultas mayores, y lograr la atención integral a este grupo de la población.

Además, no permitió evaluar en qué medida, mediante la operación de los programas presupuestarios S176 y E003, se avanzó en la atención del problema público que justificó su implementación, relativo al insuficiente desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, debido a la falta de ingresos y de servicios de asistencia social.

2017-0-20100-07-0274-07-031 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar incluya, en la Cuenta Pública, información de los efectos económicos que tiene el no cumplir con los indicadores del programa S176 "Pensión para

^{32/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

Adultos Mayores", así como aquella que permita evaluar y dar seguimiento a los compromisos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de los artículos 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-20100-07-0274-07-032 Recomendación

Para que la Secretaría de Bienestar incluya, en la Cuenta Pública, información de los resultados de la implementación del programa S176 "Pensión para Adultos Mayores", relativo a asegurar un ingreso mínimo y apoyos de protección social a las personas adultas mayores de 65 años de edad en adelante que no reciben ingreso mensual superior a 1,092.0 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, a fin de evaluar cómo garantiza el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores beneficiadas, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, y 24, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-034 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores incluya, en la Cuenta Pública, información de los efectos económicos que tiene el no cumplir con las metas establecidas del programa presupuestario E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", así como aquella que permita evaluar y dar seguimiento a los compromisos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de los artículos 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-20V3A-07-0274-07-035 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores incluya, en la Cuenta Pública, información referente a los resultados de la implementación del programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", relativo a brindar atención de asesoría jurídica, salud, cultura, recreación social e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo a las personas adultas mayores, a fin de evaluar su contribución en procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores beneficiadas y garantizar el ejercicio de sus derechos, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, y 24, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

Consecuencias Sociales

En 2017, el INAPAM no cumplió con su mandato de ser rector de la política pública de atención a los adultos mayores, mediante la coordinación, promoción, apoyo, fomento, vigilancia y evaluación de las acciones públicas, estrategias y programas para ese grupo de la población, y la Secretaría de Bienestar^{33/} no aseguró un ingreso mínimo por medio de los subsidios que otorgó a 5,390,921 personas de 65 años y más, ya que el monto de 580.0 pesos mensuales no fue suficiente para adquirir una canasta básica con valor de 1,446.3 pesos en el ámbito urbano y de 1,035.5 pesos en el rural. Por lo anterior, se considera que la atención a los adultos mayores fue deficiente y no procuró el desarrollo humano integral de ese grupo de la población, ni garantizó el pleno ejercicio de sus derechos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 20 observaciones las cuales generaron: 67 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar los programas de atención a los adultos mayores, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el “Diagnóstico del Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores”,^{34/} se señaló que el problema público que dio origen a la política pública de atención a la población adulta mayor fue el insuficiente desarrollo humano integral de esas personas, a causa de la falta de impulso de políticas públicas; del acelerado deterioro de su salud; del limitado ejercicio de los derechos sociales, y de la caída de los ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral que propicia elevadas tasas de pobreza.

Para atender esa problemática, el Gobierno Federal definió, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, las estrategias de “asegurar un ingreso mínimo para las personas de 65 años y más que no cuenten con una pensión o jubilación, para incrementar su bienestar económico y social”, y de “procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas

^{33/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

^{34/} “Diagnóstico del Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores”, elaborado por la **Secretaría de Bienestar**, marzo de 2015.

mayores". Para tal efecto, en la Ley para la Defensa de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), se señala que el INAPAM es el organismo público rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto general el de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella; procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos. Asimismo, en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, a cargo de la Secretaría de Bienestar^{35/}, se estableció el objetivo de "asegurar un ingreso mínimo y apoyos de protección social a las personas Adultas Mayores de 65 años de edad en adelante que no reciben ingreso mensual superior a 1,092.0 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo".

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, el INAPAM no contó con un diagnóstico adecuado y actualizado, y que fuera congruente con el objeto para el cual fue creado el instituto, ya que, si bien el INAPAM identificó el problema público que afecta a las personas adultas mayores, sus causas y sus efectos, no focalizó a su población objetivo que, de acuerdo con la LDPAM, deberían ser las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los organismos públicos y privados que brinden servicios a la población de adultos mayores. Tampoco cuantificó a las personas adultas mayores que se encontraban en situación de vulnerabilidad.

En cuanto al diseño de la política pública de atención a adultos mayores, no contó con una estructura racional y sistemática para llevar a cabo la conducción de la misma, ya que no fue clara la forma en que los subsidios otorgados por la Secretaría de Bienestar asegurarían un ingreso mínimo a los beneficiarios; y el INAPAM no estableció, en su Programa Anual de Trabajo 2017, los objetivos, estrategias y líneas de acción acordes con las atribuciones conferidas al instituto, en materia de conducción de la política pública, sólo se implementaron tres componentes relacionados con la revalorización social y la atención de las personas adultas mayores, así como con la planificación del envejecimiento poblacional; además, no se definieron las líneas de acción afines para lograr la articulación de políticas que atiendan, de manera específica, cada etapa del ciclo de vida de la población, y tampoco elaboró su respectivo programa institucional.

En materia de coordinación institucional, la Secretaría de Bienestar no acreditó que, en 2017, promovió la suscripción de convenios para la atención de las personas adultas mayores, en materia de desarrollo social y humano dirigidas, a los grupos prioritarios en las regiones más marginadas del país. El INAPAM tampoco dispuso de la evidencia de que coordinó, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estrategias y programas para

^{35/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

la atención de los adultos mayores, por lo que no cumplió su mandato como organismo público rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores.

Por lo que se refiere a la integración y actualización del Registro Único Obligatorio de Instituciones Públicas y Privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención para las personas adultas mayores, a 2017, el INAPAM registró 3,560 instituciones que prestaron servicios de atención, de las cuales el 78.1% (2,779) correspondió a clubes; el 13.7% (488) a albergues; el 7.0% (249) a residencias de día, y el 1.2% (44) a comedores, centros culturales, centros de atención médica y unidades deportivas; sin embargo, no dispuso de los criterios y lineamientos para su integración y actualización, ni contó con un sistema automatizado para dicho registro, situación que denota que desde su creación, en el año 2002, el instituto no ha logrado elaborar, coordinar, controlar, vigilar y supervisar el registro nacional de todas las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y cualquier otra organización de la sociedad que brinde atención o asistencia a ese grupo de la población.

Respecto de los subsidios, en 2017, la Secretaría de Bienestar benefició a 5,390,921 personas de 65 años y más, mediante el programa S176 “Pensión para Adultos Mayores”, lo que significó una cobertura de atención del 56.2%, respecto de la población de 65 años y más publicada en la MCS-ENIGH/2016 del INEGI^{36/}; del 80.2% (6,719,624) de la población potencial de 65 años y más, y del 79.2% (6,806,241) de la población objetivo; no obstante, desconoció el número de personas de 65 años y más que se encontraron en situación de desamparo, marginación, o sujetos a maltrato, y que requirieron del apoyo del Estado.

En cuanto a la prestación de servicios de asistencia social, en 2017, el INAPAM ofreció a la población adulta mayor 8 tipos de servicios, mediante los cuales: 1) expidió 1,281,189 tarjetas INAPAM; 2) otorgó 2,995 asesorías jurídicas; 3) proporcionó 50,020 servicios médicos, mediante el Centro de Atención Integral; 4) efectuó 20,623 vinculaciones productivas; 5) impartió 424,741 actividades en los centros culturales; 6) prestó 113,498 servicios educativos y culturales, por medio de los clubes; 7) hospedó a 133 personas adultas mayores en albergues; y 8) proveyó 165,860 servicios en las residencias de día, sin que el instituto acreditara que efectivamente entregó dichos servicios, y que atendió a la totalidad de las personas adultas mayores que solicitaron el servicio, así como el universo de beneficiadas. Tampoco estableció indicadores y metas para evaluar la incidencia de los servicios de asistencia social que brindó a las personas adultas mayores en propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental.

Por lo que se refiere a la cobertura de atención del INAPAM, a 2017, el instituto tenía afiliadas a 6,909,713 personas de 60 años y más, lo que significó una cobertura de 46.1%, respecto de la población total de esa edad (15,002,951), y del 53.3% de la población potencial definida

^{36/} Modelo Estadístico 2016 (MEC 2016) para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) del Instituto Nacional de Geografía e Información (INEGI).

(12,973,433); sin embargo, desconoció el número de adultos mayores que se encontraron en situación de desamparo, incapacidad, marginación, o sujetos a maltrato, y que requirieron de servicios especializados para su protección.

En cuanto a asegurar un ingreso económico mínimo a las personas adultas mayores beneficiarias, en 2017, la Secretaría de Bienestar no dispuso de información, objetivos, indicadores, ni metas para acreditarlo, por lo que este órgano fiscalizador realizó un comparativo entre los subsidios otorgados, de 580.0 pesos mensuales, y el valor de la canasta básica alimentaria, de 1,446.3 pesos en el ámbito urbano y de 1,035.5 pesos en el rural, y se observó que los beneficiarios que contaron con el ingreso máximo de 1,672.0 pesos^{37/} tuvieron acceso a la canasta básica urbana en 115.6%, y a la rural en 161.5%; sin embargo, las personas adultas mayores que sólo dispusieron del apoyo de 580 pesos, únicamente pudieron adquirir el 40.1% de los alimentos que contiene dicha canasta básica, en el ámbito urbano, y el 56.0%, en el rural, con lo que se demostró que, no en todos los casos, el programa contribuyó a asegurar un ingreso mínimo para garantizar, al menos, la alimentación de los beneficiarios. Esta situación se mantuvo durante el periodo 2013-2017, ya que el valor de la canasta básica en el ámbito rural registró un incremento del 1.1%, en términos reales, al pasar de 989.6 pesos mensuales en 2013 a 1,035.5 en 2017, y del 0.8% en el ámbito urbano, al pasar de 1,400.3 pesos mensuales en 2013 a 1,446.3 pesos en 2017, mientras que los subsidios reportaron un decremento promedio anual del 2.0%, en términos reales, al pasar de 629.4 pesos mensuales en 2013 a 580.0 pesos en 2017.

Respecto de la procuración del desarrollo humano integral de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, el INAPAM no dispuso de información, objetivos, indicadores, ni metas para demostrar que, a 2017, brindó a la población adulta mayor: empleo u ocupación; retribuciones justas; asistencia, y oportunidades para alcanzar niveles de bienestar y calidad de vida adecuados, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente, a fin de promover el desarrollo humano integral de ese grupo de la población. Por lo anterior, y con base en los hallazgos obtenidos de la fiscalización superior a cuentas públicas anteriores, la Auditoría Superior de la Federación observó que persisten deficiencias en la operación del instituto, por lo que se considera que, a 15 años de su creación no ha logrado cumplir con el mandato que le confiere la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas para la atención de los adultos mayores, situación que impidió evaluar su contribución en la solución del problema público que le dio origen.

^{37/} Los 1,672.0 pesos son el resultado de sumar el ingreso que señalan las reglas de operación de 1,092.0 pesos, como máximo ingreso por otras pensiones que debieron tener los adultos mayores para ser beneficiarios, y el subsidio de 580 pesos mensuales.

En cuanto a los recursos presupuestarios destinados a la atención de los adultos mayores, en 2017, se ejercieron 37,246,363.7 miles de pesos, monto igual al modificado, e inferior en 5.6% al aprobado de 39,438,600.7 miles de pesos; de los recursos erogados, el 99.1% (36,910,856.5 miles de pesos) correspondió a la Secretaría de Bienestar, mediante la operación del programa presupuestario S176 “Pensión para Adultos Mayores” y el 0.9% (335,507.2 miles de pesos), al INAPAM, con cargo al programa E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”.

En opinión de la ASF, la política pública de atención a adultos mayores presentó deficiencias en su diseño, debido a que los objetivos del programa E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, a cargo del INAPAM, no se correspondieron con su marco normativo. Esta situación afectó la operación de la política pública, ya que el instituto no cumplió con su mandato de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas, a fin de procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores y garantizar el ejercicio de sus derechos; su actuación se limitó a brindar ocho tipos de servicios, de los que desconoció el número de personas que fueron beneficiadas. Además, la Secretaría de Bienestar, aun cuando otorgó subsidios económicos directos a 5,390,921 personas de 65 años y más, no garantizó que su intervención asegurara un ingreso que permitiera a los beneficiarios adquirir, al menos, la canasta básica alimentaria.

La atención a las recomendaciones emitidas, por parte de las entidades fiscalizadas, permitirá que el Gobierno Federal diseñe e implemente un esquema más eficiente, que brinde la atención necesaria a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, para que alcancen niveles adecuados de bienestar y de calidad de vida, con base en un diagnóstico que le permita identificar a los adultos mayores que requieran de los servicios y apoyos de la política pública; cuente con una estructura racional y sistemática, para llevar a cabo la conducción de dicha política; defina los subsidios y la prestación de servicios especializados, acordes a las necesidades de los beneficiarios, y disponga de unidades responsables cuyas funciones guarden concordancia con la ley que las regula, a fin de que se coordine con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que deban participar en la atención de los adultos mayores, e instrumente los mecanismos necesarios para atender a los adultos mayores en las regiones más marginadas del país; establezca estrategias para asegurar que se integre el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores que permita identificar, de manera precisa y sistemática, a los beneficiarios y los subsidios que les fueron entregados, y que disponga de indicadores, metas y de información para evaluar los resultados de su intervención en garantizar a las personas adultas mayores el pleno ejercicio de sus derechos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Gabriel Linares Trujillo

Marisela Márquez Uribe

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño de la política pública de atención a adultos mayores en 2017.
2. Verificar el cumplimiento, por parte de la Secretaría de Bienestar y el INAPAM, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño en 2017.
3. Verificar si la Secretaría de Bienestar, en 2017, promovió la firma de convenios y acuerdos entre los tres órdenes de gobierno para coordinarse, en materia de desarrollo social y humano, dirigidas a las personas adultas mayores en las regiones más marginadas del país.
4. Verificar si el INAPAM, en 2017, firmó convenios de coordinación con los gobiernos estatales, gremios de comerciantes, industriales o prestadores de servicios profesionales independientes, para el diseño, establecimiento y evaluación de modelos de atención, así como para ofrecer descuentos en los precios de los bienes y servicios que presten a la comunidad a favor de las personas adultas mayores.
5. Evaluar si, en 2017, el INAPAM dio seguimiento a los resultados de los convenios de coordinación firmados.
6. Verificar si, en 2017, la Secretaría de Bienestar integró el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores.
7. Verificar si, en 2017, el INAPAM operó el Registro Único Obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas que ofrecen asistencia social a adultos mayores.
8. Evaluar si, en 2017, el INAPAM promovió que la prestación de los servicios y atención que se brindó a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realizó con calidad y cumplió con sus programas, objetivos y metas para su desarrollo humano integral.

9. Evaluar si, en 2017, el INAPAM fomentó el desarrollo de las investigaciones y publicaciones gerontológicas.
10. Verificar que, en 2017, el INAPAM realizó visitas de inspección y vigilancia para supervisar que las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores cumplieron con la normativa.
11. Verificar si, en 2017, el INAPAM evaluó los resultados de las acciones, estrategias y programas dirigidos a la atención de las personas adultas mayores.
12. Evaluar la cobertura de atención de los subsidios otorgados, en 2017, por la Secretaría de Bienestar, respecto de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad que requerían de éstos.
13. Evaluar la cobertura de atención de los servicios de asistencia social otorgados, en 2017, por el INAPAM, respecto de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad que requerían de éstos.
14. Evaluar la eficiencia en el cumplimiento de los criterios y requisitos, por parte de las personas adultas mayores, para participar en los programas S176 "Pensión para adultos mayores", a cargo de la Secretaría de Bienestar y E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales".
15. Verificar que la Secretaría de Bienestar asignó los subsidios del Programa Pensión para Adultos Mayores, conforme a los tipos y montos de apoyo establecidos en las reglas de operación de 2017.
16. Verificar que, en 2017, el INAPAM prestó servicios de asistencia social de calidad y cumplió con sus programas, objetivos y metas para el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores beneficiadas.
17. Verificar si, en 2017, los subsidios otorgados por la Secretaría de Bienestar permitieron asegurar el ingreso económico mínimo de las personas adultas mayores beneficiarias.
18. Verificar si, en 2017, el INAPAM procuró el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores.
19. Verificar la eficacia con la que, en 2017, la Secretaría de Bienestar y el INAPAM contribuyeron a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad.
20. Comprobar el ejercicio del presupuesto para la instrumentación de la política pública de atención a adultos mayores, durante 2017, mediante los programas presupuestarios S176 "Pensión para Adultos Mayores", a cargo de la Secretaría de Bienestar y E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", a cargo del INAPAM.

21. Evaluar los mecanismos que la Secretaría de Bienestar y el INAPAM instrumentaron, en 2017, para contribuir en el avance del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
22. Evaluar si, en 2017, el Sistema de Control Interno de la Secretaría de Bienestar y del INAPAM cumplieron con las normas generales de control interno, a efecto de lograr sus objetivos y metas.
23. Evaluar que, en 2017, en los documentos de rendición de cuentas se incluyó información que permita verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas encargados de la política de atención a adultos mayores.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la Secretaría de Bienestar^{38/}, y sus direcciones generales adjuntas de Implementación, Seguimiento y Control de Padrones; de Control de Programas de Atención a Grupos Prioritarios, y de Operación de Programas de Atención a Grupos Prioritarios.

La Dirección General del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, y sus direcciones de Atención Geriátrica; de Programas Estatales, y de Administración y Finanzas.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 89, fracción I.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 32, fracción I, inciso c.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 27, párrafo segundo; 45; 75, fracciones I, II, IV, VI, VII y IX, y 111, párrafo tercero.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 2 y 54, párrafos primero y segundo
5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Artículo 16.

^{38/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

6. Ley de Planeación: artículos 3, 17, fracciones II y V; 24; 29, párrafo tercero, y 30.

7. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículos 4; 5, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX; 10, fracciones II y XVII; 16; fracciones II y III; 25, párrafo segundo, y 28, fracciones I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XVIII, XXI y XXX de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Artículo 4, fracción V, de la Ley de Asistencia Social.

Artículos 7, fracción V y 23, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

Artículos 5, fracciones V, XI y XIII; 23, fracciones V y XVI del Estatuto Orgánico del INAPAM.

Artículo 22 de la Ley de Asistencia Social.

Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos.

Apartado "Clasificación Programática" del Acuerdo por el que se emite la Clasificación Programática (Tipología general).

Función X y XI del Manual de Organización General del INAPAM.

Lineamientos Operativos del programa E003 "Servicios a grupos con necesidades Especiales".

Numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Numeral noveno, de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública.

Capítulo Tercero: Organización, apartado 3.3. Objetivo General del Puesto y Funciones, numeral 5, del Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores.

Programa Anual de Trabajo del INAPAM.

Manual de Procedimiento de Supervisión y Evaluación de Modelos de Atención Gerontológica.

Numeral noveno, del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios.

Artículo primero, párrafo segundo, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Artículo segundo, título segundo, capítulo I, numerales 8 y 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.