

## Posición Institucional de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Pp E010 “Otorgamiento de las Prestaciones de Velatorios, Centros Vacacionales y Tiendas” a cargo de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales

### I. Antecedentes

En cumplimiento con lo establecido en el numeral 20, Anexo 1 del Programa Anual de Evaluación (PAE) para el ejercicio Fiscal de 2015 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales (DPES) y bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se llevó a cabo la evaluación del Programa Presupuestario **E010 “Otorgamiento de las prestaciones de velatorios, centros vacacionales y tiendas”**.

### II. Comentarios Generales

La evaluación de Consistencia y Orientación a Resultados determinada para el Programa **E010 “Otorgamiento de las prestaciones de velatorios, centros vacacionales y tiendas”** se llevó a cabo para los resultados del ejercicio 2014 con el objetivo de proveer información que retroalimente el diseño, gestión y resultados del Programa referido. El evaluador seleccionado para este proceso fue EPADEQ.

La División de Política y Evaluación Presupuestaria dependiente de la Dirección de Finanzas del IMSS sirvió de enlace para que la Coordinación de Centros Vacacionales, Velatorios, Unidad de Congresos y Tiendas (CCVVUCT) diera su retroalimentación, por su parte el evaluador estableció la evaluación en los términos de referencia aprobados por la SHCP, lo que representó un esquema de preguntas o afirmaciones sobre las cuales se dio una respuesta.

El evaluador generó sus respuestas a partir de la información proporcionada por la CCVVUCT. Contando con independencia para emitir sus resultados y realizó sus entregables de acuerdo a lo estipulado en los términos de referencia aprobados.

Gran parte de las recomendaciones refieren una falta de integración normativa y de planeación de los tres componentes que permitan establecer una base conceptual sólida, recomendando delimitar una población objetivo y potencial.

En la estructura programática para el ejercicio 2016 autorizada por la SHCP, se fusionan el Programa Presupuestario **E010** con el **E009 “Prestaciones Sociales eficientes”**, generando así el Programa **E012 “Prestaciones Sociales”**. Esta coyuntura supone un reto mayor en la elaboración de una base normativa y operativa integral del nuevo Programa, ya que con esta fusión existirán más de tres componentes en un mismo Programa.

### III. Comentarios Específicos

1. En cuanto al Diseño del Programa, el evaluador realizó las siguientes recomendaciones:

- *“Retomar los contenidos correspondientes de la Ley del IMSS respecto de los Centros Vacacionales y los Velatorios, así como lo concerniente al Contrato Colectivo de Trabajo y las Tiendas en un solo documento normativo integral y consolidado que oriente y rija el actuar del Programa.”*

Los Centros Vacacionales y Establecimientos de Velatorios encuentran su fundamento jurídico en los artículos 209 y 210 de la Ley del Seguro Social, en los que se señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social proporcionará atención a sus derechohabientes mediante servicios y programas de prestaciones sociales, siendo los Centros Vacacionales y Establecimientos de Velatorios considerados parte de los servicios que otorga el IMSS para dar atención.

En tanto que, el Sistema Nacional de Tiendas, se sustenta jurídicamente en el artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo donde se establece que podrán crearse almacenes y tiendas en que se expendan ropa, comestibles y artículos para el hogar, por convenio entre los trabajadores y los patrones, de una o varias empresas. Así como en la cláusula 142 del Contrato Colectivo de Trabajo, firmado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social donde se establecen las normas que regulan sus relaciones de trabajo. Dicha cláusula señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social y Sindicato Nacional de Trabajadores

del Seguro Social, con el propósito de beneficiar a sus trabajadores convinieron el establecimiento de tiendas de consumo para los mismos.

Por lo anterior, se considera pertinente la realización de un nuevo análisis al respecto, toda vez que se dificultará contar con un documento normativo integral y consolidado en el que converjan los servicios de Centros Vacacionales, los Establecimientos de Velatorios y el Sistema Nacional de Tiendas del Instituto Mexicano del Seguro Social, dada la distinta naturaleza jurídica.

- *“Elaborar un diagnóstico del problema que atiende el Programa con base en el cual se rediseñe la Matriz de Marco Lógico, objetivos, indicadores y metas.”, así como “Elaborar un diagnóstico del problema público que busca atender el Programa, donde se ubiquen con claridad sus causas y consecuencias, así como sus características fundamentales. Dicho diagnóstico debe generar una línea de base de indicadores que sirva como referente para evaluar los resultados, efectos e impactos del Programa al paso del tiempo. En dicho diagnóstico se debe identificar a la población que enfrenta el problema y que corresponde a su población potencial.”*

No se considera necesario elaborar un diagnóstico, toda vez que de acuerdo con la estructura programática para el ejercicio 2016 autorizada por la SHCP, se fusionan el Programa Presupuestario E010 con el E009 “Prestaciones Sociales eficientes”, generando así el Programa E012 “Prestaciones Sociales”.

- *“A fin de que la coincidencia que el Programa tiene con Programas similares que se operan en el ISSSTE se transforme con complementariedad, se recomienda promover Convenios de colaboración a fin de hacerla efectiva.”*

Se analizará la posibilidad de crear mecanismos de colaboración con las Instituciones Públicas que nos permitan alcanzar una mayor difusión de los servicios enmarcados en el programa E010, actualmente E012.

- *“Elaborar un documento rector del Programa, en el que se plasme su diseño integral con características como las siguientes: diagnóstico; marco conceptual; marco jurídico; análisis y selección de alternativas; población potencial, objetivo y atendida; el tipo de servicio o bien que proporciona o produce el Programa y donde se dé integralidad a los componentes del mismo; la cobertura; los principios de actuación; las estrategias de implementación; los esquemas de seguimiento y evaluación.”*

No se considera necesario elaborar un documento rector del Programa E010, toda vez que de acuerdo con la estructura programática para el ejercicio 2016 autorizada por la SHCP, se fusionan el Programa Presupuestario E010 con el E009 “Prestaciones Sociales eficientes”, generando así el Programa E012 “Prestaciones Sociales”.

- *“Reelaborar la MIR y elaborar un documento narrativo en el que se justifique y analice la vinculación, coherencia y factibilidad del logro de sus diversos niveles de objetivos: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.”, así como “Rediseñar los indicadores a la luz de la nueva MIR y establecer criterios para la definición de las metas, a fin de orientarlas al impulso del desempeño del Programa desde una mirada estratégica y proactiva, asumiendo la capacidad y los recursos disponibles, pero procurando atender de manera significativa a la población que enfrenta el problema.”*

No se considera necesario elaborar una MIR, toda vez que de acuerdo con la estructura programática para el ejercicio 2016 autorizada por la SHCP, se fusionan el Programa Presupuestario E010 con el E009 “Prestaciones Sociales eficientes”, generando así el Programa E012 “Prestaciones Sociales”. No se omite señalar que para el programa E012 ya se realizó una nueva MIR.

- *“Recabar información sobre las características socioeconómicas de sus beneficiarios a fin de conocer mejor el perfil de su población atendida, así como contar con referentes para medir los impactos del Programa.”*

Esta recomendación tiene un alto grado de dificultad en su cumplimiento, toda vez que derivado de las características de los servicios que se otorgan (servicios funerarios, venta de artículos de consumo y de turismo), no se observa en que rubro de la cadena de atención al usuario se podría obtener dicha información. No obstante ello, se cuenta con encuestas de satisfacción de servicios donde se podría incluir un reactivo que nos permita identificar el nivel socioeconómico.

2. Con respecto a la Planeación y Orientación del Programa se emitieron las siguientes recomendaciones:

- *“Vincular los procesos sistemáticos de planeación que existen a esquemas de planeación estratégica de mediano y largo plazo y a la integración de Planes Anuales de Trabajo en los que se integren todos los componentes del Programa, a fin de que se fortalezcan sus bases de desarrollo y su orientación a resultados.”*

Como fue del conocimiento del Evaluador, cada uno de los componentes cuenta con Planes Anuales de Trabajo independientes, por medio de los cuales se plasman los objetivos, temporalidades y las acciones a realizar durante su implementación. Para ejercicios subsecuentes se analizará la posibilidad de realizar un Plan Estratégico del Programa, ahora incluyendo la planeación de Programa **E009**.

- *“Integrar en un solo sistema de información y bajo criterios comunes la información que acopia de los tres componentes, buscando que el uso de la misma se dirija a monitorear su desempeño a fin de contribuir a la toma de decisiones estratégicas para la obtención de resultados relevantes.”*

Cada uno de los componentes opera con sistemas informáticos independientes y especializados de acuerdo al tipo de negocio, al momento no es posible integrar la información y bajo los mismos criterios de los componentes, sin embargo para el programa E012 se analizará en conjunto con el área que opera el programa E009 y que fue fusionado con el E010, teniendo como resultado el nuevo Programa **E012**, la viabilidad de atender esta recomendación, sin que ello genere un impacto presupuestario adicional.

- *“Diseñar un Plan Estratégico que sea resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, que siga un procedimiento establecido formalmente. Que se contemple el mediano y/o largo plazo. Que establezca los resultados que se quieren alcanzar. Que cuente con indicadores de gestión y de resultados y que sea revisado y actualizado periódicamente.”, así como “Diseñar Planes Anuales de Trabajo del conjunto del Programa, asegurando que su diseño sea resultado de ejercicios de planeación institucionalizados. Que sean conocidos por los responsables de los principales procesos del Programa y que tengan establecidas metas.”*

Para cada ejercicio fiscal se elaboran Planes Anuales de Trabajo de cada componente que incluyen los objetivos que se pretenden alcanzar por cada División Normativa (Centros Vacacionales, Velatorios y Tiendas), adicional se tienen indicadores por unidad operativa y por unidad de negocio que permiten medir resultados financieros, afluencia, estadísticos y de productividad, así como un presupuesto de operación para cada ejercicio. Con la fusión de los Programas, se analizará la posibilidad de crear un documento rector del Programa **E012**.

3. Para la Cobertura y Focalización, el Evaluador estableció las siguientes recomendaciones:

- *“En el proceso de definición de la población potencial, objetivo y atendida del Programa, se debe aprovechar el reconocimiento que tiene entre las y los principales beneficiarios, que son las y los derechohabientes y trabajadoras para emprender campañas de difusión focalizadas y lograr una adecuada cobertura.”*

Actualmente y de manera periódica, se lleva a cabo la difusión de los servicios de Tiendas, Centros Vacacionales y Velatorios entre los trabajadores activos y jubilados y pensionados del IMSS, por medio de correos institucionales, intranet y talones de pago, así como la difusión en la página de internet del Instituto abierta a los derechohabientes y público en general.

- *“Definir, cuantificar y caracterizar a sus poblaciones potencial y objetivo, y con base en ello, definir una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo.”*

Para el programa E012 se analizará en conjunto con el área que opera el programa E009 y que fue fusionado con el E010, teniendo como resultado el nuevo Programa **E012**, la viabilidad de atender esta recomendación.

4. En cuanto a la Operación del Programa, se realizaron las siguientes recomendaciones:

- *“Contar con información sistematizada que permita conocer la demanda total de los servicios de Centros Vacacionales, Velatorios y las características de los solicitantes. De manera particular debe darse certeza de que dicha información sistematizada es válida, en el sentido de que se utiliza como fuente de información única de la demanda total de los servicios. Así como garantizar que los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a dichas solicitudes estén documentados y disponibles para la población o área de enfoque objetivo, y estén apegados al documento normativo del Programa.”*

En razón de que el Programa no otorga apoyos, atiende al público en general sin establecer mecanismos de priorización, no es posible conocer una demanda total de los servicios, por ejemplo para Velatorios no se cuenta

con información que estime los lugares de defunción o las preferencias de los que podrían utilizar un servicio funerario. Adicional, una persona puede hacer uso de uno, dos o todos los componentes que integran el Programa.

- *“Una vez que se defina la Población Objetivo, se deben definir los procedimientos para su adecuada selección conforme a criterios de elegibilidad claramente especificados, estandarizados, sistematizados, que estén difundidos públicamente. Así mismo, establecer mecanismos documentados que permitan verificar la aplicación de dichos procedimientos.”*

Debido a la dificultad enunciada en el Diagnóstico del Programa **E012**, relativa a la definición de la Población Objetivo, actualmente no se pueden establecer procedimientos para lograr una cobertura específica, se pretende que la evaluación de Diseño delimite elementos para la definición de las poblaciones y sus mecanismos de atención.

- *“Diseñar un sistema informático en el que se integren todos los componentes del Programa que cuente con fuentes de información confiables y que permita verificar o validar la información capturada. Que tenga establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables. Que proporcione información al personal involucrado en el proceso correspondiente y que esté integrado, es decir, que no exista discrepancia entre la información de las diversas aplicaciones o sistemas.”*

Cada uno de los componentes opera con sistemas informáticos independientes y especializados de acuerdo al tipo de negocio, al momento no es posible integrar la información y bajo los mismos criterios de los componentes, sin embargo para el programa E012 se analizará en conjunto con el área que opera el programa E009 y que fue fusionado con el E010, teniendo como resultado el nuevo Programa **E012**, la viabilidad de atender esta recomendación, sin que ello genere un impacto presupuestario adicional.

- *“Definido el documento normativo del Programa, se deberán alinear con él, los procedimientos de ejecución. Particularmente se recomienda sistematizar los principales procedimientos, esto es, que la información sobre la ejecución de los procedimientos se encuentre en bases de datos y disponible en un sistema informático. Así como también se difundan públicamente a través de su plataforma en internet. A ese respecto, debe fortalecer los mecanismos documentados para dar seguimiento a dicha ejecución, sistematizándolos también en bases de datos.”*

Esta recomendación se atenderá en función de que se lleve a cabo la creación de un solo documento normativo para el Programa **E010**, no obstante ello, se reitera que los Centros Vacacionales y Establecimientos de Velatorios encuentran su fundamento jurídico en los artículos 209 y 210 de la Ley del Seguro Social, en los que se señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social proporcionará atención a sus derechohabientes mediante servicios y programas de prestaciones sociales, siendo los Centros Vacacionales y Establecimientos de Velatorios considerados parte de los servicios que otorga el IMSS para dar atención.

En tanto que, el Sistema Nacional de Tiendas, se sustenta jurídicamente en el artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo donde se establece que podrán crearse almacenes y tiendas en que se expendan ropa, comestibles y artículos para el hogar, por convenio entre los trabajadores y los patrones, de una o varias empresas. Así como en la cláusula 142 del Contrato Colectivo de Trabajo, signado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social donde se establecen las normas que regulan sus relaciones de trabajo. Dicha cláusula señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social y Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, con el propósito de beneficiar a sus trabajadores convinieron el establecimiento de tiendas de consumo para los mismos.

- *“Fortalecer el esquema financiero y contable del Programa mediante la identificación de los gastos en mantenimiento y diversos rubros que componen el gasto unitario.”*

Actualmente se tiene un seguimiento al gasto presupuestado y ejercido por unidad operativa y capítulos de gasto, el cual se continuará en el programa E012.

- *“Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, haciendo accesible en su página electrónica (a menos de 3 clicks), los documentos narrativos del programa, sus resultados y otros aspectos de importancia estratégica para conocer su desempeño.”*

Actualmente en el portal de internet del IMSS se encuentran disponibles los documentos referentes a resultados y evaluaciones del Programa, con las características señaladas por la evaluación.

5. Con relación a la Percepción de la Población atendida, se tienen las siguientes recomendaciones:



- *“Diseñar una metodología consistente para la evaluación del grado de satisfacción de la población usuaria, que aplique para los tres componentes, que garantice la confiabilidad y representatividad de los resultados y permita dar uso estratégico a la información recogida. También se recomienda ajustar los cuestionarios de las encuestas (en los 3 componentes) a fin de incluir información relativa al perfil socioeconómico de las personas”, así como “Aprovechar la experiencia y trayectoria existente para fortalecer la realización de las encuestas, para lo cual se recomienda que el equipo operador del Programa participe en el rediseño de la metodología de la evaluación del grado de satisfacción de la población usuaria.”*

Actualmente, en cada uno de los componentes se lleva a cabo el levantamiento de encuestas de satisfacción de servicios donde se podría incluir un reactivo que nos permita identificar el nivel socioeconómico.

6. En lo referente a la Medición de Resultados, se tienen las siguientes recomendaciones:

- *“Promover la realización de evaluaciones externas y estudios especializados al Programa, a fin de contar con evidencias que permitan valorar el logro de sus objetivos a nivel de Fin y Propósito, particularmente sobre los efectos e impactos que se genera en sus beneficiarios y beneficiarias.”*

A raíz de la evaluación de Consistencia y Resultados al Programa **E010** y la evaluación de Diseño del **E012** a realizarse en 2016, se podrá valorar la necesidad de realizar otras evaluaciones con el objetivo de contar con bases sólidas del Programa o en su caso, elementos que permitan conocer la viabilidad de tener componentes diferentes entre sí y no complementarios en un mismo Programa, sin que ello represente un impacto presupuestario para el Instituto.

- *“Rediseñar los indicadores del Programa para que constituyan evidencias robustas que permitan analizar y valorar los resultados del Programa respecto del cumplimiento de su Propósito y su contribución al Fin, pues en el caso de éste último no se trata de un indicador de impacto, y en el caso del Propósito no da cuenta de aspectos sustantivos que permitan valorar más integralmente su logro como la cobertura, satisfacción de beneficiarios o los efectos generados.”*

Si bien para el Programa **E010** en el periodo evaluado no se contaban con indicadores de Propósito y Fin acordes a la metodología establecida, para el Programa **E012** y con retroalimentación de CONEVAL y la SHCP se construyó una nueva MIR, en la cual se establecieron indicadores lo más cercano posibles a los objetivos de cada tipo de indicador, resaltando que a nivel de Propósito se estableció un indicador de cobertura por ser el más adecuado en función a las diferencias entre cada componente.

Por todo lo anterior y derivado de la fusión de los Programas antes mencionada, así como la Evaluación de Diseño programada para el 2016, no se construirán Aspectos Susceptibles de Mejora derivados del Programa E010, sino se focalizarán los esfuerzos en consolidar el Programa E012 en razón de la fusión establecida en la estructura programática para el ejercicio 2016 por la SHCP.