

Evaluación de Resultados del Programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad

INFORME EJECUTIVO DE EVALUACIÓN
Evaluación Externa de Resultados 2016



Título de la Evaluación: Evaluación de Resultados del Programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad

Tipo de Evaluación: Evaluación de Resultados

Ejercicio anual evaluado: 2016

Fecha de publicación: Agosto 2017

Entidad Evaluadora: Linter Consultores de México, S.C.



Investigadores:

Dr. Carlos Moreno Jaimes, responsable de la evaluación.

Lic. Alejandra Hernández García, evaluadora y coordinadora ejecutiva.

Dr. Alfonso Hernández Valdez, evaluador e investigador.

Mtra. Cristina Cárdenas Díaz, evaluadora e investigadora.

María del Mar Morales Burkle, asistente de investigación.

Juan Luis Muñoz Velázquez, asistente de investigación.

Directorio

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

Gobernador constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida

Secretario de Planeación, Administración y Finanzas
Presidente Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Mtra. Carolina Toro Morales

Subsecretaria de Planeación y Evaluación
Secretaria Ejecutiva Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

Directora General de Monitoreo y Evaluación,
Secretaria Técnica del Comité Técnico Evalúa Jalisco

Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas de Jalisco (Consejo Técnico Evalúa Jalisco)

Representantes de instancias nacionales

Dr. Gonzalo Hernández Licón

Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Dra. Gabriela Pérez Yarahuán

Coordinadora general del Centro Regional de América Latina para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados

Lic. José Ángel Mejía Martínez del Campo

Titular de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (invitado)

Norma Angélica Cabeza Esquivel

Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública (invitado)

Representantes de instancias académicas locales

Dr. Antonio Sánchez Bernal

Universidad de Guadalajara

Dr. Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Dra. Nora Claudia Ampudia Márquez

Universidad Panamericana

Dr. Raúl Montalvo Corzo

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Representantes de Gobierno de Jalisco e instancias públicas locales

Lic. Miguel Castro Reynoso

Secretario de Desarrollo e Integración Social

Dr. Hugo Michel Uribe

Subsecretario de Finanzas

Mtra. Lizana García Caballero

Directora General de Política Social

Mtro. Roberto Orozco Gálvez

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

Equipo técnico

Dra. Mónica Ballescá Ramírez, Directora general de Monitoreo y Evaluación

Mtro. Estuardo Gómez Morán, Director de Evaluación de Resultados e Impacto

Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga, Coordinadora de Evaluación de Proyectos

I. Introducción

Las políticas de atención a grupos vulnerables es un área de gran prioridad para la ciudadanía y los gobiernos. Esto se debe a que la obligación del Estado de propiciar la igualdad de oportunidades para todas las personas adquiere una relevancia especial tratándose de los más vulnerables como lo son los adultos mayores, los niños y adolescentes, los grupos indígenas y las personas con discapacidad. En este informe se presentan los resultados de evaluación de un programa social del Gobierno de Jalisco cuyo objetivo es apoyar económicamente a los hogares de los adultos mayores y las personas con discapacidad a través de un subsidio en especie al transporte público: Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad.

La evaluación se enfoca en los resultados del programa durante el ejercicio fiscal 2016. Busca determinar la pertinencia de su lógica de intervención, así como los efectos inmediatos y las posibles externalidades generadas sobre la población beneficiaria y no beneficiaria. La evaluación se realizó a través de métodos de investigación cualitativos, incluyendo entrevistas con actores clave, revisión documental y dos grupos de enfoque con beneficiarios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Además, se llevó a cabo un taller para identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del programa en el que se involucró a diversos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS), tanto aquellos directamente responsables de operar el programa Jalisco Incluyente, como otros que brindan servicios de apoyo al mismo. Dicho taller fue útil para generar y validar algunas recomendaciones para mejorar el desempeño del programa.

II. Síntesis de los resultados de la evaluación

1. El programa Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad es **ampliamente valorado por sus beneficiarios**, sobre todo por el ahorro que genera en sus gastos de transporte (5,110 pesos por beneficiario por año).
2. En general, **el número de apoyos otorgados a los adultos mayores son suficientes** para satisfacer sus necesidades de transportación. Sin embargo, **ello no ocurre en el caso de las personas con discapacidad**, pues debido a las sesiones de terapia que este grupo requiere, necesitan realizar por lo menos cuatro viajes al día.
3. La población con discapacidad por lo general requiere viajar acompañada de un cuidador. Sin embargo, **los cuidadores no son elegibles para recibir los apoyos del programa**.
4. Entre los adultos mayores **existe la percepción de que los apoyos no se asignan a quienes más los necesitan**.
5. El programa **ha conseguido mejorar la eficiencia de sus procesos operativos**, notablemente el relativo a la entrega semestral de los apoyos, **pues ha disminuido el tiempo de espera** de los solicitantes.
6. El principal problema que enfrentan los beneficiarios del programa es la **discriminación** de la que son objeto por la **reticencia de algunos choferes a aceptar los Bienes para Adultos Mayores y por el mal trato que algunos reciben en el uso del servicio**. Esta desventaja es atribuible a un mal diseño institucional en materia de movilidad en Jalisco: **el derecho de los adultos mayores y personas con discapacidad a recibir una reducción de 50% en la tarifa del transporte público no está respaldado por recursos fiscales**, sino que son los concesionarios del transporte público quienes terminan cubriendo dicho subsidio.
7. **No hay una percepción de que exista intercambio ilegal de Bienes para Adultos Mayores** entre los beneficiarios.

III. Recomendaciones

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 1

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p>Objetivo específico 1. Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos.</p>		<p>No se identificó ninguna.</p>	<p>Debilidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El programa no hace uso de indicadores más estratégicos para medir el desempeño del sistema de transporte público. 2. El programa no ha identificado ni desarrollado estudios que contribuyan a definir su problema público.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	<p>1. Existe amplia literatura con indicadores útiles en materia de programas de subsidio al transporte público.</p>	<p>No aplican</p>	<p>1. Considerar el uso de indicadores alternativos para la medición del desempeño del programa, por ejemplo de eficiencia, accesibilidad y calidad del servicio.</p>
	Amenazas		
	<p>No se identificó ninguna.</p>		

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 2

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p>Objetivo específico 2. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.</p>		<ol style="list-style-type: none"> Los instrumentos del programa están conceptualmente alineados con la consecución de sus objetivos. Los funcionarios que colaboran con el programa tienen identificados los principales retos que éste enfrenta en su operación y tienen una idea sobre algunas de las causas que están detrás de aquellos. 	<ol style="list-style-type: none"> El problema público que el programa debería tratar de atender no ha sido bien definido.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	No se identificó ninguna	No aplican	<ol style="list-style-type: none"> Elaborar un árbol de problemas que fundamente la construcción de una matriz de marco lógico propia para el programa.
	Amenazas		
	No se identificó ninguna		

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 3

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p>Objetivo específico 3. Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.</p>		<p>1. El programa es altamente valorado por los beneficiarios.</p> <p>2. El programa genera un ahorro promedio de \$5,110 pesos al año por beneficiario.</p> <p>3. No parece haber intercambio ilegal de Bienevales entre sus beneficiarios.</p>	<p>1. Existe la percepción de que hay beneficiarios que no necesitan el apoyo.</p> <p>2. El programa no parece seguir un criterio explícito de priorización en la selección de beneficiarios en función de variables socioeconómicas.</p> <p>3. Hay beneficiarios con discapacidad que requieren la compañía de otra persona para utilizar el transporte. Sin embargo, el programa no brinda apoyos a dichas personas.</p>
Dimensión externa	<p>Oportunidades</p> <p>1. El inicio del primer corredor del modelo ruta empresa es una oportunidad para mejorar la calidad del transporte público.</p> <p>2. En 2016 el programa duplicó su presupuesto respecto al año anterior.</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>no aplican</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>1. Es necesario focalizar mejor los recursos del programa, priorizando a los beneficiarios que demuestran mayores necesidades.</p> <p>2. Incluir a los cuidadores de los discapacitados como población elegible.</p>
	<p>Amenazas:</p> <p>1. Algunos choferes se niegan a brindar servicio a los portadores de Bienevales y suelen darles mal trato, sobre todo a personas con discapacidad.</p>		<p>Recomendaciones</p> <p>1. Iniciar las negociaciones necesarias para que la instancia responsable de la política de movilidad en el estado introduzca la tarjeta de prepago como único medio de pago en todas las modalidades de transporte público en el AMG, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. Esto evitará que los choferes discriminen a los beneficiarios del programa.</p>

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Objetivo 4

		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
<p>Objetivo específico 4. Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.</p>		<p>1. Los procesos operativos del programa funcionan en general bien, especialmente cuando los beneficiarios sólo acuden a renovar el apoyo.</p>	<p>1. El proceso de registro para los solicitantes de primera vez suele ser más tardado, por lo menos en años previos a 2016.</p> <p>2. La empresa encargada de imprimir y distribuir los Bienevales no brinda una buena atención a los solicitantes y su personal sigue criterios diferentes a los de la SEDIS.</p>
Dimensión externa	<p>Oportunidades</p> <p>No se identificó ninguna</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>no aplican</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>1. Analizar cuáles son las razones por las que el sistema de registro falla y hacer las correcciones necesarias.</p>
	<p>Amenazas</p> <p>1. Los retrasos en los pagos ocasionan molestias entre los transportistas y los choferes.</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>1. Analizar cuáles son los procesos internos o externos a la SEDIS que generan retrasos en los pagos y corregir dichos procesos.</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>1. Iniciar las negociaciones necesarias para que la instancia responsable de la política de movilidad en el estado introduzca la tarjeta de prepago como único medio de pago en todas las modalidades de transporte público en el AMG, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. Esto evitará la necesidad de imprimir Bienevales y el proceso de entrega del subsidio se simplificará.</p>

Tabla de Recomendaciones (parte 1)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Análisis	
			Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	Es necesario focalizar mejor los recursos del programa, priorizando a los beneficiarios que demuestren mayores necesidades.	Se lograría una mayor equidad distributiva, pues el programa beneficiaría proporcionalmente más a quienes más necesitan el apoyo.	<p>a) Desarrollar un criterio explícito (algoritmo), basado en variables socioeconómicas del FPU, para determinar qué solicitantes deberían tener prioridad en la asignación de los apoyos o en el número de vales entregados.</p> <p>b) Llevar a cabo un estudio socioeconómico en el domicilio de los solicitantes para verificar la información del FPU.</p>	<p>a) Además de modificar las reglas de operación para establecer claramente el criterio (implicación jurídica-administrativa), posiblemente habría que crear un sistema de puntaje que afectaría el sistema electrónico de registro de los solicitantes (implicación operativa).</p> <p>b) Si la SEDIS no realiza regularmente estudios socioeconómicos, hacerlo podría implicar una erogación financiera extra.</p>

Tabla de Recomendaciones (parte 2)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
2	Iniciar las negociaciones necesarias para que la instancia responsable de la política de movilidad en el estado introduzca la tarjeta de prepago como único medio de pago en todas las modalidades de transporte público en el AMG, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. Para SEDIS, esto implica dejar de imprimir Bienevales y asignar el apoyo individualizado a través de las tarjetas.	Se evita la discriminación de los beneficiarios por parte de los choferes; se elimina el intercambio ilegal de Bienevales y se simplifica el proceso de entrega del apoyo.	Esta no es una recomendación que esté dentro el ámbito de actuación de la SEDIS, pues atañe a temas de movilidad urbana. Sin embargo, SEDIS puede ofrecer los argumentos que se exponen en este informe para impulsar el tema dentro de la agenda del gobierno estatal.	La negociación para promover el prepago podría implicar derivar en nuevos acuerdos y convenios entre SEDIS y la Secretaría de Movilidad (implicación jurídica).
3	Incluir a los cuidadores de las personas con discapacidad como población elegible para recibir Bienevales.	Se eliminará una barrera al acceso al transporte entre las personas con discapacidad, ya que hay algunas que requieren ir acompañadas de sus cuidadores para utilizar el servicio.	<p>a) Llevar a cabo un análisis de factibilidad presupuestal de la recomendación, lo que implica hacer un breve sondeo entre los beneficiarios actuales para estimar cuántos suelen viajar acompañados.</p> <p>b) En caso de que la propuesta se factible, modificar las reglas de operación para establecer esta nueva modalidad.</p>	El sondeo o encuesta con beneficiarios implicará una erogación extra (implicación financiera). Si la recomendación se adopta, ello implicaría una negociación para la ampliación presupuestal del programa (implicación jurídica y administrativa) y una modificación de diversos procesos operativos para admitir a una nueva población de beneficiarios (los cuidadores).

Tabla de Recomendaciones (parte 3)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
4	Elaborar un árbol de problemas que fundamente la construcción de una matriz de marco lógico propia para el programa.	Que el programa cuente con una definición más clara del problema público que busca resolver, de manera que tenga mejores bases para valorar la pertinencia de sus instrumentos de intervención.	a) Llevar a cabo un taller participativo basado en la metodología de marco lógico para la elaboración del árbol de problemas, el árbol de objetivos y la matriz de indicadores. b) Buscar la colaboración de expertos en la materia para depurar la elaboración del árbol de problemas.	El taller implicaría una erogación financiera extra, así como destinar tiempo del personal del programa. Posiblemente habría que iniciar un proceso de licitación para contratar a un equipo de expertos en marco lógico.
5	Considerar el uso de indicadores alternativos para la medición del desempeño del programa, por ejemplo de eficiencia, accesibilidad y calidad del servicio.	Que el programa cuente con una visión más estratégica sobre el desempeño del sistema de transporte público y de sus interacciones con éste en la generación de resultados con valor público.	c) Revisar los indicadores propuestos en el estudio de Henning, Essakali y Eun (2011), analizar la factibilidad de su medición y proponer aquellos que deban integrarse al Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE).	La principal implicación es el tiempo de las reuniones de trabajo entre los responsables del programa y los responsables del sistema MIDE.

Tabla de Recomendaciones (parte 4)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
6	Analizar cuáles son los procesos internos o externos a la SEDIS que generan retrasos en los pagos y corregir dichos procesos.	Evitar retrasos en los pagos a los transportistas como medio para reducir su descontento con el programa.	<ul style="list-style-type: none"> a) Con base en el manual de procedimientos del programa, identificar qué procesos, subprocesos y actividades están ocasionando los retrasos en el pago a los transportistas. b) Corregir dichos procesos o, en caso de que se trate de algún factor externo a la SEDIS, iniciar las gestiones pertinentes para subir el asunto a la agenda del Secretario. 	Posiblemente haya que promover diferentes reuniones entre las áreas cuya interacción produce retrasos en los pagos. Ello podría derivar en el establecimiento de acuerdos administrativos entre las mismas, incluyendo a la SEPAF.
7	Analizar cuáles son las razones por las que el sistema de registro en los módulos falla ocasionalmente y hacer las correcciones necesarias.	Evitar que aumente el tiempo de espera de los solicitantes para la entrega semestral de los Bienes y que éstos tengan que acudir en más de una ocasión al módulo.	<ul style="list-style-type: none"> a) Con base en el manual de procedimientos del programa, identificar qué procesos, subprocesos y actividades están ocasionando que el sistema de registro falle. b) Corregir dichos procesos o, en caso de que se trate de algún factor externo a la SEDIS, iniciar las gestiones pertinentes para subir el asunto a la agenda del Secretario. 	Posiblemente haya que promover diferentes reuniones entre las áreas cuya interacción produce retrasos en los pagos. Ello podría derivar en el establecimiento de acuerdos administrativos entre las mismas, incluyendo a la SEPAF.

IV. Conclusiones

Objetivo	Nivel (Nivel promedio por objetivo)	Justificación (Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por objetivo o el nivel total (Máximo 100 caracteres por objetivo))
<i>Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos.</i>	2	El seguimiento del programa se lleva a cabo únicamente a través de un indicador en la MIR. Es necesario considerar otros indicadores más estratégicos de desempeño como los que se sugieren en el informe. Se sugieren algunas adecuaciones menores a la MIR, sobre todo incluir algún indicador de la calidad del servicio de transporte público. El programa no sustenta su diseño en estudios externos.
<i>Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.</i>	3.3	Existe una alineación conceptual del instrumento del programa con la consecución de los objetivos planteados. El programa ha identificado cuáles son sus retos principales y se tiene conocimiento de las causas que han limitado superar dichos retos.
Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.	3	Los beneficiarios tienen una valoración muy positiva del programa, sobre todo por el ahorro que éste genera sobre sus gastos en transporte público. Se percibe que los apoyos no están suficientemente focalizados hacia los adultos mayores que más los necesitan. Hay choferes que no aceptan los Bienvenidos y dan mal trato a los beneficiarios, sobre todo a los discapacitados.
Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.	2	Los procesos operativos han mejorado su eficiencia significativamente. Según las reglas de operación, el presupuesto del programa casi se duplicó respecto a 2015, pero su cobertura disminuyó.
Valoración final	Promedio global	2.6