

Evaluación de Resultados del Programa Bienevales para Estudiantes

INFORME EJECUTIVO DE EVALUACIÓN
Evaluación Externa de Resultados 2016



Título de la Evaluación: Evaluación de Resultados del Programa Bienevales para Estudiantes

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.

Dra. Yasodhara Silva Medina, 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

Promover el acceso equitativo a la educación entre los jóvenes conlleva la necesidad de remover los diferentes obstáculos que las personas enfrentan para ejercer plenamente su derecho a la educación. Uno de dichos obstáculos es el costo del transporte, el cual ha venido aumentando de manera significativa en los últimos años, razón por la cual el Gobierno de Jalisco ha creado un programa de subsidio al transporte público a favor de los estudiantes. En este informe se presentan los resultados de evaluación de dicho programa social: Bienes para Estudiantes, el cual tiene el objetivo de promover la permanencia escolar y facilitar los desplazamientos de los estudiantes, a través de un subsidio en especie al transporte público.

La evaluación de Bienes para Estudiantes 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 una combinación de métodos de investigación cualitativos y cuantitativos, incluyendo entrevistas con actores clave, revisión documental y una encuesta a beneficiarios que residen en el 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, 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 Estudiantes es **ampliamente valorado por sus beneficiarios**, sobre todo por el ahorro que genera en sus gastos de transporte. Se estimó que **el ahorro promedio generado por el programa es de \$2,800 pesos anuales por beneficiario**, lo cual representa, aproximadamente, 57% de su gasto en transporte público.
2. Un **resultado no favorable del programa es que éste beneficia proporcionalmente más a personas con mayores ingresos familiares**. Las personas cuyos ingresos familiares son inferiores a 10 mil pesos mensuales realizan más viajes diarios en transporte público en comparación con quienes reportan ingresos superiores a ese monto. Sin embargo, **el programa otorga a la mayoría de sus beneficiarios la misma cantidad de apoyos por año**, por lo que acaba cubriendo 56.3% del costo anual del transporte público para los estudiantes de menores ingresos y 64% del mismo costo para los de ingresos más elevados.
3. 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.
4. El principal problema que enfrentan los estudiantes beneficiarios del programa es **la reticencia de algunos choferes a aceptar los Bienes y a recibir un mal trato por parte de éstos**. Esta desventaja es atribuible a un mal diseño institucional en materia de movilidad en Jalisco: **el derecho de los estudiantes 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.
5. Hay una **percepción generalizada de que existe un intercambio ilegal de Bienes** entre los estudiantes beneficiarios (40.3% de los beneficiarios afirma que alguna vez alguien le ofreció venderle sus vales).

III. Recomendaciones

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

<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>		Dimensión interna	
		Fortalezas	Debilidades
		<p>No se identificó ninguna.</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 presenten evidencia sólida sobre sus impactos en la deserción escolar o en el uso del transporte público.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existe amplia literatura con indicadores útiles en materia de programas de subsidio al transporte público. 	<p>No aplican</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considerar el uso de indicadores alternativos para la medición del desempeño del programa, por ejemplo de eficiencia, accesibilidad y calidad del servicio. 2. Desarrollar una evaluación de los impactos sociales del programa, especialmente sobre la deserción escolar y sobre qué tanto ha estimulado el uso del transporte público.
		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"> Hace falta contar con mayor evidencia empírica que demuestre que los instrumentos del programa son eficaces en la consecución de sus objetivos.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> Los beneficiarios valoran principalmente el ahorro que el programa produce en sus gastos de transporte, aunque no tanto sus efectos sobre la permanencia escolar ni sobre el uso del transporte público. 	<p>No aplican</p>	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar una evaluación de los impactos sociales del programa, especialmente sobre la deserción escolar y sobre qué tanto ha estimulado el uso del transporte público.
	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>		<ol style="list-style-type: none"> 1. El programa es altamente valorado por los beneficiarios. 2. El programa genera un ahorro promedio de \$2,800 pesos al año por beneficiario. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El ahorro que el programa genera no es progresivo, pues el monto del subsidio es el mismo independientemente del ingreso familiar del beneficiario. 2. Por su mecanismo de entrega, el programa es susceptible de generar su intercambio ilegal y existe una percepción generalizada de que ello ocurre.
Dimensión externa	<p>Oportunidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El inicio del primer corredor del modelo ruta empresa es una oportunidad para mejorar la calidad del transporte público. 2. Hay evidencia testimonial de que el programa evita o disminuye la deserción escolar. 	<p>Recomendaciones</p> <p style="text-align: center;">no aplican</p>	<p>Recomendaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Es necesario focalizar mejor los recursos del programa, priorizando a los beneficiarios que demuestran un menor ingreso familiar. 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. Esto evitará el intercambio ilegal de Bienevales.
	<p>Amenazas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Algunos choferes se niegan a brindar servicio a los portadores de Bienevales y suelen darles mal trato. 		<p>Recomendaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.

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>		<ol style="list-style-type: none"> 1. La difusión del programa ha tenido buenos resultados. 2. El sistema de pre-registro funciona adecuadamente. 3. El sistema de entrega de los Bienevales es eficiente y confiable. Ha logrado reducir tiempos de espera hasta en 70%. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En ocasiones el sistema de registro en los módulos ha dejado de funcionar, aumentando los tiempos de espera o generando que los solicitantes tengan que acudir al módulo algún otro día. 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.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	No se identificó ninguna	no aplican	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar cuáles son las razones por las que el sistema de registro falla y hacer las correcciones necesarias.
	Amenazas	Recomendaciones	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los retrasos en los pagos ocasionan molestias entre los transportistas y los choferes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar cuáles son los procesos internos o externos a la SEDIS que generan retrasos en los pagos y corregir dichos procesos. 	<ol style="list-style-type: none"> 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.

Tabla de Recomendaciones (parte 1)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Análisis	
			Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	Que el número de Bienesvalles que se entregan semestralmente a los beneficiarios no sea uniforme, sino que se otorguen más a quienes demuestren tener un menor ingreso familiar.	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	Desarrollar una evaluación de los impactos sociales del programa, especialmente sobre la deserción escolar y sobre qué tanto ha estimulado el uso del transporte público.	El programa tendrá mejores bases para valorar la pertinencia del apoyo para la consecución de dos de sus objetivos formales, o bien para replantear el alcance de sus objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> a) Revisión de hallazgos en la literatura sobre deserción escolar, uso del transporte público y subsidios. b) Diseñar los términos de referencia para la contratación de una evaluación de impactos del programa. c) Iniciar el proceso de licitación. 	Habría que iniciar un proceso de licitación para la contratación de una evaluación de los impactos sociales del programa. También implicaría una erogación financiera.

Tabla de Recomendaciones (parte 3)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
4	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.	a) 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.
5	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.	<p>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.</p> <p>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.</p>	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.

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 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 Bienevales y que éstos tengan que acudir en más de una ocasión al módulo.	<p>a) Con base en el manual de procedimientos del programa, identificar qué procesos, subprocesos y actividades están ocasionando que el sistema de registro falle.</p> <p>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.</p>	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>	2.6	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. Los estudios externos no logran determinar el impacto del programa sobre la deserción escolar.
<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>	3.6	Existe una alineación conceptual del instrumento del programa con la consecución de los objetivos planteados, aunque no hay evidencia empírica sobre ello. El programa ha identificado cuáles son sus retos principales y se tiene conocimiento de las causas que han limitado superar dichos retos.
<i>Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.</i>	3	Los beneficiarios tienen una valoración muy alta del programa, sobre todo por el ahorro que éste genera sobre sus gastos en transporte público. El ahorro, sin embargo, no beneficia más a las personas con menores ingresos, sino al contrario, por lo que es necesario una mejor focalización socioeconómica de los apoyos. Hay choferes que no aceptan los Bienevales y dan mal trato a los beneficiarios.
<i>Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.</i>	2.5	Los procesos operativos han mejorado su eficiencia significativamente, sobre todo en la entrega semestral de los apoyos. Hay una percepción importante de intercambio ilegal de Bienevales. La reducción presupuestal del programa en 2016 respecto al año anterior no tiene una correspondencia proporcional a la muy baja caída de su población atendida, lo cual resulta poco claro.
Valoración final	Promedio global	2.9