

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

Evaluación Externa de Resultados 2016



Título de la Evaluación: Evaluación de Resultados del Programa
Bievenales para Estudiantes, Adultos Mayores y Personas con
Discapacidad

Tipo de Evaluación: Evaluación de Resultados

Ejercicio anual evaluado: 2016

Fecha de publicación: Agosto de 2017

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



Investigadores:

Dr. Carlos Moreno Jaimes, responsable de la evaluación.

Lic. Alejandra Hernández García, coordinadora ejecutiva.

Dr. Alfonso Hernández Valdez, investigador

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 Licona

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

Índice

Resumen ejecutivo	3
I. Introducción	5
II. Descripción del programa público evaluado.....	6
III. Objetivos de la evaluación.....	11
IV. Metodología	12
IV.1 Revisión y análisis documental	12
IV.2 Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave	14
IV.3 Grupos de enfoque con adultos mayores y personas con discapacidad que son beneficiarios del programa.....	15
V. Resultados de la evaluación	17
V.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.....	17
V.1.1 ¿El programa cuenta con mecanismos e instrumentos de seguimiento para documentar y monitorear el avance del programa?	17
V.1.2. ¿El Programa cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que le permita dar seguimiento a los resultados del programa, y en qué medida la lógica vertical y horizontal es adecuada para ello?.....	20
V.1.3. ¿El programa ha identificado estudios externos e independientes en los que se analicen los resultados que éste genera en la condición del problema público que pretende atender?.....	23
V.2. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado	24
V.2.1 ¿Los objetivos definidos por el programa en sus documentos institucionales están válidamente alineados con la solución del problema que se pretende atacar?.....	24
V.2.2 ¿En qué medida los bienes o servicios entregados por el programa permiten documentar la atención del problema público así como el avance del cumplimiento de sus objetivos?	26
V.2.3 ¿El programa ha identificado los retos de corto, mediano y largo plazo que enfrenta en el cumplimiento de sus objetivos y en la atención del problema público que pretende atacar?.....	27
V.3. Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.....	30
V.3.1 ¿Qué efectos inmediatos (positivos/negativos) ha tenido el Programa, y en qué medida éstos atienden el problema público identificado, así como el cumplimiento de sus objetivos?	30
V.3.2 ¿Qué externalidades (positivas/negativas) ha generado el Programa en la población objetivo?	34

V.4 Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.....	38
V.4.1 ¿Qué aspectos (operativos o de los bienes y servicios entregados) influyen para tener una percepción/valoración positiva/negativa de beneficiarios del Programa?.....	38
V.4.2 ¿El programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo para ampliar la entrega de los bienes o servicios que genera?	44
V.4.3 ¿En qué medida los resultados documentados hasta el momento justifican una reorientación de los objetivos iniciales del programa y en qué sentido?	45
VI. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y recomendaciones	49
VII. Conclusiones.....	58
VIII. Bibliografía	60
IX. Glosario de términos y acrónimos	61
X. Directorio de participantes	62
Anexo 1. Guion de entrevistas semi-estructuradas	65
Anexo 2. Guía para grupo de enfoque con adultos mayores beneficiarios del programa	68
Anexo 3. Guía para grupo de enfoque con personas con discapacidad que son beneficiarios del programa	70
Anexo 4. Síntesis de buenas prácticas en materia de subsidios al transporte para grupos vulnerables.....	72
Anexo 5. Valoración final del programa	75
Anexo 6. Ficha técnica con los datos generales de la entidad evaluadora externa y el costo de la evaluación	76

Resumen ejecutivo

En este informe se presentan los hallazgos principales de la evaluación de resultados del programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad durante el ejercicio fiscal 2016. Dicho programa tiene el objetivo de apoyar económicamente a personas mayores de 65 años y a personas con discapacidad a través de un subsidio en especie al transporte público. La evidencia empírica a partir de la cual se fundamentan los resultados de la presente evaluación se obtuvo a partir de la aplicación de métodos cualitativos (revisión documental, entrevistas a actores clave y dos grupos de enfoque con beneficiarios del Área Metropolitana de Guadalajara). Los resultados más positivos de la evaluación son los siguientes. Primero, el programa 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). Segundo, 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. Sin embargo, Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad presenta tres oportunidades de mejora. La primera es mejorar el proceso de priorización de los apoyos, pues hay la percepción de que éstos no están siendo asignados a quienes más los necesitan. La segunda es mejorar el trato de los choferes a los portadores de Bienevales (especialmente las personas con discapacidad) y evitar que haya discriminación contra los beneficiarios del programa en el otorgamiento del servicio. Ante tal problemática, esta evaluación recomienda impulsar el sistema de prepago en todo el sistema de transporte público. La tercera oportunidad de mejora es que los cuidadores de las personas con discapacidad entren a formar parte de la población elegible del programa, ya que se puso de manifiesto

que hay población con discapacidad que requiere ir acompañada para usar el servicio de transporte público.

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. Descripción del programa público evaluado

El programa Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad es una política pública del gobierno de Jalisco para asegurar el acceso al servicio de transporte público de las personas de 65 años o más de edad y de quienes presentan algún tipo de discapacidad permanente. La fundamentación que se ofrece en las Reglas de Operación del programa, correspondientes al ejercicio fiscal 2016, enuncia los siguientes hechos que hacen que el acceso al transporte público para los adultos mayores y personas con discapacidad adquiera relevancia como asunto de política pública:

- a) Según el Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores de SEDESOL de 2013, siete de cada diez adultos mayores en el país no cuentan con una pensión, lo cual, aunado al hecho de que más de la mitad tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar, significa que la situación económica de los adultos mayores es predominantemente precaria.
- b) Según datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, en Jalisco hay 555 mil 673 personas de 65 años y más, es decir 7% de la población estatal. Se prevé que esta cifra llegue a 10% en 2030, por lo que la demanda de servicios de transporte para los adultos mayores crecerá.
- c) El fenómeno de la discapacidad en Jalisco es una realidad que prevalece entre diversos grupos etarios. Se estima que 49% de quienes tienen 85 años o más presentan una limitación en la actividad; hay 29 mil niños de 0 a 14 años, 31 mil jóvenes de 15 a 29

años, 90 mil adultos de 30 a 59 años y 111 mil adultos mayores de 60 a 84 años con alguna discapacidad. Según CONEVAL, 35% de las personas con discapacidad en Jalisco presentaron tres o más carencia sociales y tienen más del doble de probabilidad de encontrarse en situación de pobreza extrema en comparación con quienes no tienen discapacidad.

Por lo tanto, resulta claro que los tres hechos enunciados anteriormente justifican la existencia de un programa como Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, grupos altamente vulnerables que requieren de apoyos para tener acceso al transporte.

El **objetivo general** del programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, tal y como está definido en sus Reglas de Operación 2016 es el siguiente:

Contribuir a la economía de los hogares de los adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad permanente a través de la implementación de un mecanismo de subsidio al transporte.

La misma fuente señala dos **objetivos específicos** del programa, a saber:

- I. *Facilitar y promover la movilidad de los adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad permanente; y*
- II. *Asegurar el acceso a servicios de transporte para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad permanente, mediante la entrega de vales gratuitos para el pago del transporte público o “Bienevales”.*

El **principal instrumento** a través del cual el programa busca cumplir dichos objetivos es **un apoyo en especie**, el cual consiste en un subsidio de dos pasajes diarios y hasta por un máximo de 365 Bienesales por semestre. Estos apoyos se otorgan de manera semestral y pueden refrendarse cada semestre mientras los beneficiarios sigan cumpliendo los requisitos de elegibilidad del programa.

El programa define los siguientes **criterios de elegibilidad para las personas adultas mayores**:

- a) Ser adulto mayor de 65 años o más.

- b) Residir en alguno de los siguientes municipios del Estado de Jalisco: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Puerto Vallarta o Zapotlán el Grande.

El programa define los siguientes **criterios de elegibilidad para las personas con discapacidad**:

- a) Presentar algún tipo de discapacidad permanente.

- b) Residir en alguno de los siguientes municipios del Estado de Jalisco: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Puerto Vallarta o Zapotlán el Grande.

El programa fija como tope máximo de apoyos por persona 365 Bienesales por semestre, lo cual permite a sus beneficiarios realizar dos viajes gratuitos

por día. El programa establece que se dará prioridad a quienes, además de cumplir los criterios de elegibilidad, estén en condición de pobreza y marginación. Además de lo anterior, la suficiencia presupuestal es un criterio instrumental importante para la selección de beneficiarios

La **población potencial** del programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad para 2015 se estimó en 865 mil 412 personas, lo que equivale a la sumatoria de adultos de 65 años o más en Jalisco (555 mil 673) y de personas con discapacidad en la entidad (309 mil 739). La **población objetivo**, sin embargo, se limita a 40 mil 662 personas (es decir 4.7% de la población potencial), pero las reglas de operación no establecen si ello se debe a restricciones presupuestales únicamente, o si la selección obedeció a algún otro criterio.¹ La **población realmente atendida** durante 2016 ascendió a 40 mil 773 beneficiarios, según datos del Padrón Único de Beneficiarios proporcionados por la SEDIS, de los cuales 37 mil 281 son adultos mayores y 3 mil 492 son personas con discapacidad. Estos beneficiarios se distribuyeron geográficamente, como se muestra en el Cuadro 1, favoreciendo a los municipios del AMG (que, en conjunto, concentró a más de 92% de los beneficiarios en ambas modalidades), mientras que Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande recibieron apoyos para 7.4% del total de adultos mayores y 8.3% de las personas con discapacidad. Resulta interesante observar que el padrón reporta 37 personas que fueron beneficiarios del programa, pese a que su residencia estaba fuera de los 10 municipios elegibles.

¹ Un funcionario de la Dirección de Evaluación y Seguimiento de la SEDIS señala dos razones que podrían explicar la discrepancia entre la población objetivo y la realmente atendida: 1) el padrón que fue proporcionado por la SEDIS para la presente evaluación corresponde solamente al primer semestre del 2016 y 2) para poder ser publicado, el padrón de beneficiarios debe cumplir ciertas condiciones, una de las cuales es que cada beneficiario cuente con la Clave Única de Registro de Población (CURP), lo cual no ocurre para todos los beneficiarios.

En el ejercicio fiscal 2016, Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad contó con **un presupuesto total** de 118 millones 40 mil 250 pesos. La dependencia responsable de su operación es la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS) a través de la Dirección General de Programas Sociales y una de sus áreas ejecutoras, la Dirección de Bienestar Social.

Cuadro 1. Distribución geográfica de los beneficiarios de Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad

Ubicación	Adultos mayores		Personas con discapacidad	
	Número de beneficiarios	%	Número de beneficiarios	%
Área Metropolitana de Guadalajara	34,471	92.46%	3,193	91.44%
El Salto	391	1.05%	46	1.32%
Guadalajara	16,705	44.81%	1,358	38.89%
Ixtlahuacán de los Membrillos	14	0.04%	5	0.14%
Juanacatlán	14	0.04%	2	0.06%
Tlajomulco de Zúñiga	1,062	2.85%	182	5.21%
Tlaquepaque	3,824	10.26%	402	11.51%
Tonalá	2,434	6.53%	302	8.65%
Zapopan	10,022	26.88%	896	25.66%
Zapotlanejo	5	0.01%	0	0.00%
Puerto Vallarta	1,904	5.11%	244	6.99%
Zapotlan el Grande	876	2.35%	48	1.37%
Otros municipios de Jalisco	30	0.08%	7	0.20%
Total	37,281	100.00%	3,492	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en el Padrón Único de Beneficiarios del programa.

III. Objetivos de la evaluación

Objetivo general de la evaluación

Determinar la pertinencia de la lógica de intervención, así como los efectos inmediatos y externalidades generadas en los beneficiarios del programa público “Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad” para atender el problema público de carencias económicas en hogares con integrantes adultos mayores y personas con discapacidad que llevan a limitar sus viajes en transporte público al mínimo indispensable, lo que disminuye la posibilidad de realizar con mayor independencia las actividades de su vida cotidiana.

Objetivos específicos de la evaluación

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.
2. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.
3. Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.
4. Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.

IV. Metodología

Para cumplir con todas las preguntas asociadas a sus cuatro objetivos específicos, la evaluación de resultados de Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad se realizó a partir de tres técnicas para la generación de la información:

- a) Revisión y análisis documental.
- b) Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave.
- c) Dos grupos de enfoque: uno con adultos mayores y otro con personas con discapacidad.

El enfoque de la evaluación fue cualitativo y su alcance fue más de tipo descriptivo y de naturaleza exploratoria, dado que las condiciones no se prestaron para aplicar técnicas experimentales (o cuasi-experimentales) que contribuyeran a develar nexos de causalidad más precisos entre las variables bajo estudio. A continuación se explica con más detalle en qué consistió cada una de las tres técnicas utilizadas.

IV.1 Revisión y análisis documental

Para sustentar las respuestas a las preguntas asociados a la gran mayoría de los objetivos específicos de esta evaluación, especialmente el primero -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- y el segundo -determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención

del problema público que se tiene diagnosticado-, se revisaron con detalle los siguientes documentos:

- Literatura teórica y empírica sobre subsidios para adultos mayores y personas con discapacidad en México y otros países, a fin de contar con bases para contrastar la fundamentación del problema en el diseño del programa desde una perspectiva más amplia.
- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco
- Ley Para la Atención y Desarrollo Integral de Personas con Discapacidad.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Plan Estatal de Desarrollo.
- Programa Sectorial de Equidad de Oportunidades.
- Reglamento de la SEDIS.
- Reglas de Operación del programa "Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad" correspondientes al ejercicio fiscal 2016.
- Manuales de Procedimientos de los dos programas.
- Diagnóstico de Marco Lógico sobre Discapacidad en Jalisco.
- Sistemas de información utilizados en la operación del programa.
- Base de datos del Padrón Único de Beneficiarios.
- Documentos de trabajo, institucionales e informes de avances del programa.
- Avances de monitoreo de indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa.
- Indicadores relevantes del sistema MIDE.
- Resultados del taller de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), el cual es otro de los productos de esta evaluación.

IV.2 Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave

Otro medio a través del cual es posible determinar si Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad cumplió sus objetivos de manera pertinente para la atención del problema público que tiene diagnosticado (objetivo específico 2) y en qué medida su desempeño permite garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados (objetivo específico 4), es a través de entrevistas semi-estructuradas con informantes clave. Ello debido a que los actores que han participado en alguna de las fases del programa son una fuente muy importante para conocer las características de las distintas fases del programa, más allá de lo que establece el marco normativo. Es decir, dichos actores pueden dar cuenta de aspectos que van desde la definición del problema, pasando por el diseño de objetivos e instrumentos de intervención, así como los distintos elementos que implicó la planeación del programa, su ejecución y los apoyos complementarios provenientes de otras áreas.

Por tanto, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas, cada una con una duración aproximada de una hora y media y tomando como base el guión de entrevistas que se reporta en el Anexo 1, con tres grupos de personas: a) con actores involucrados en la planeación y diseño del programa, b) con quienes son responsables directos de la operación del programa y c) con funcionarios de SEDIS que brindan apoyos administrativos, informáticos y financieros al programa. A continuación se presenta la lista completa de personas entrevistadas.

Cuadro 2. Lista de personas entrevistadas

Nombre	Cargo	Fecha de la entrevista
Mtro. Radamanto Portilla Tinajero	Director de Evaluación y Seguimiento de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.	Primero de febrero de 2017.
Mtro. Germán García Velázquez	Analista Especializado de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.	Primero de febrero de 2017.
Blanca Leticia Martínez Márquez	Analista Especializado de la Dirección de Planeación y Prospectiva de SEDIS	Primero de febrero de 2017.
Román Alonso Padilla	Director de Bienestar Social	20 de febrero de 2017.
Trino Sánchez	Coordinador del programa Bienevales	20 de febrero de 2017.
Rafael de Jesús Hernández Piñón	Analista de la Dirección de Bienestar Social	20 de febrero de 2017.
José Liborio Peña Verde	Coordinador de la Región 6 de SEDIS	27 de febrero de 2017.
Iris Virginia García Domínguez	Coordinadora financiera de programas sociales	30 de enero de 2017.
María Fernanda Jacintos Rojas	Soporte técnico en sistemas	30 de enero de 2017.
Natanahel Armando Cortés Ramos	Coordinador de la Región ZMG	27 de febrero de 2017.

IV.3 Grupos de enfoque con adultos mayores y personas con discapacidad que son beneficiarios del programa

Se realizaron dos grupos de enfoque con beneficiarios del programa Bienevales: uno con adultos mayores y otro con personas con discapacidad. Ambos se llevaron a cabo en el AMG en una cámara de gesell ubicada en la colonia Chapalita, perteneciente al municipio de Zapopan. El grupo de enfoque con adultos mayores de 65 años se llevó a cabo el jueves 23 de febrero de 2017 de 11 a 13:30 horas. Participaron siete beneficiarios (tres mujeres y cuatro hombres), algunos provenientes de la colonia El Fresno y otros de la colonia Jardines del Bosque. Seis de ellos han estado recibiendo el apoyo del programa desde que éste inició y sólo uno lo recibió en cuatro semestres diferentes. El grupo de enfoque con

personas con discapacidad se llevó a cabo el sábado 25 de febrero de 2017 en ese mismo horario. En él participaron nueve beneficiarios provenientes de diversas zonas de la ciudad y representaban una variedad importante de discapacidades (Cuadro 3). Los dos grupos de enfoque sirvieron para determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa y también para determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados. En ambos grupos se hizo una grabación audiovisual de las sesiones y se abordaron las temáticas que se describen en los anexos 2 y 3 (guía para los grupos de enfoque).

Cuadro 3. Perfil de los participantes en el grupo de enfoque de personas con discapacidad

Tipo de discapacidad	Cantidad de asistentes	Tiempo en el programa	Colonia donde viven
Intelectual	2*	3 años 3 años	Jardines de la Cruz Jardines de la Cruz
Auditiva	1*	2 años	Rancho Nuevo
Neuromúsculo esquelética	2	4 años 2 años	San Bernardo Moderna
Múltiple	3*	4 años 3 años 2 años	Del Fresno Del Fresno San Andrés
Síndrome Down	1**	1 año 6m	Del Fresno

* Asistieron con un acompañante.

** Asistió solo la acompañante del beneficiario.

V. Resultados de la evaluación

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de resultados del programa *Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad*. Los resultados se presentan en función de los objetivos específicos establecidos en los Términos de Referencia y de cada una de las preguntas de investigación asociadas a los mismos. Los resultados se fundamentan en la información recabada a través de las técnicas descritas en la metodología.

V.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

V.1.1 ¿El programa cuenta con mecanismos e instrumentos de seguimiento para documentar y monitorear el avance del programa?

Parcialmente. El único mecanismo de seguimiento del programa *Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad* es el conjunto de indicadores establecidos en su Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2016, la cual no es exclusiva del programa, sino que pertenece al programa presupuestario 342 "Inclusión para Grupos Prioritarios", cuyo quinto componente se denomina, según su resumen narrativo, "Subsidios al transporte en forma de *Bienevales* (vales de transporte) a adultos mayores de 65 años y a personas con discapacidad permanente entregados". Su indicador de desempeño es, simplemente, el promedio semestral de personas apoyadas por el programa.

¿En qué medida el indicador mencionado constituye una medida adecuada del desempeño del programa? Una breve revisión de la literatura especializada en el tema de transporte público sugiere que hay

amplias oportunidades para mejorar el indicador utilizado. Por ejemplo, el estudio de Henning, Essakali y Eun (2011), auspiciado por el Banco Mundial, enumera un conjunto muy completo de indicadores para la medición del desempeño de programas orientados a promover el uso del transporte público. Dichos indicadores reflejan dimensiones diversas del desempeño de los sistemas de transporte urbano que van más allá de la magnitud en el uso del servicio, por ejemplo su eficiencia (velocidad, tiempo de traslado, puntualidad), su accesibilidad (sobre todo para personas con discapacidad) y la calidad del servicio (en aspectos tan variados como la seguridad, comodidad, equipamiento, etc.). Podría argüirse, sin embargo, que el programa Bienevales no tiene posibilidad de controlar directamente todos estos aspectos del sistema de transporte urbano en las principales ciudades de Jalisco, pues ello corresponde a otras autoridades públicas diferentes a la SEDIS. No obstante, como se mostrará más adelante en este informe de evaluación, es evidente que las áreas de mejora del programa están estrechamente relacionadas con la calidad del servicio de transporte público, por lo que resulta ineludible plantearse indicadores más estratégicos, aunque su consecución requiera de la participación de otras instancias públicas y privadas.

Por último, es importante enfatizar que los avances que el programa documenta a través del indicador anteriormente descrito están a disposición del público en general a través de diversos medios. El primero es el *Informe anual de programas sociales* de la SEDIS, el cual presenta un seguimiento a los indicadores de las reglas de operación y está disponible en una liga electrónica.² Sin embargo, a inicios de mayo de 2017 el equipo evaluador accedió a la misma, pero no se encontraba todavía el informe

²La liga es <http://sedis.jalisco.gob.mx/consultas-de-interes/182>. La SEDIS puntualiza que los indicadores del informe anual del programa corresponden a los establecidos en las reglas de operación, pero éstos no necesariamente coinciden con los indicadores de desempeño y resultados de las MIR.

correspondiente al ejercicio fiscal 2016. El segundo es el Sistema de seguimiento de programas presupuestales de la SEPAF, mismo que presenta los avances de los indicadores de cada componente de cada programa presupuestario, pero únicamente para aquellos contenidos en la MIR.³ Para el caso de Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, a inicios de mayo de 2017 el equipo evaluador sí pudo acceder a los avances de su indicador. Finalmente, el *Informe de Evaluación de Desempeño de los Programas Presupuestarios de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social. Matrices de Indicadores para Resultados* es un documento que también presenta los avances del indicador de la MIR del programa correspondiente a 2016. Este documento fue proporcionado directamente por personal de SEDIS, pero no se encontró alguna liga en Internet para acceder públicamente al mismo. En suma, si bien puede decirse que los avances del indicador del programa se encuentran, en general, documentados, no resulta una tarea sencilla para el público en general encontrar dichos documentos a través de medios electrónicos.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.1

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

³Dicho sistema se encuentra disponible en la liga <http://sepaf.jalisco.gob.mx/transparencia/seguimiento-programas-presupuestarios/avance-de-los-indicadores-de-los-programas-presupuestarios-por-unidad-presupuestal/avance-de-los-indicadores-de-los-programas-presupuestarios-por-unidad-presupuestal-en-2016/SEDIS-2016>.

V.1.2. ¿El Programa cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que le permita dar seguimiento a los resultados del programa, y en qué medida la lógica vertical y horizontal es adecuada para ello?

Sí. Como se comentó en la pregunta anterior, el programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad es un componente de la MIR de otro programa presupuestario, el 342 denominado “Inclusión para Grupos Prioritarios”, del cual se desprenden otros cinco componentes, todos operados por la SEDIS.⁴ Dicha MIR establece el siguiente fin y propósito:

FIN

Contribuir a reducir la desigualdad y marginación social garantizando el ejercicio efectivo de los derechos sociales y priorizando el apoyo a la población en situación de pobreza, a través de la implementación de programas de apoyos económicos y subsidios focalizados a grupos prioritarios.

PROPÓSITO

Los grupos prioritarios de Adultos Mayores, Mujeres jefas de familia y Personas con Discapacidad Severa en el Estado disminuyen sus carencias sociales y/o el nivel de vulnerabilidad por ingresos.

⁴Los otros cinco componentes de la MIR de ese programa presupuestario son los siguientes: 1) transferencias económicas para apoyar la economía familiar de mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad por ingresos entregadas; 2) apoyos económicos para el emprendimiento de proyectos productivos a mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad por ingresos entregados; 3) apoyos económicos a adultos mayores de 65 y más años que no reciben ingresos por jubilación o pensión contributiva entregados; 4) apoyos económicos a personas con discapacidad severa que requieren de un cuidador o monitor de tiempo completo entregados y 5) aparatos funcionales para personas con discapacidad auditiva entregados.

A continuación se presenta el análisis de las lógicas vertical y horizontal de la MIR, enfocándose únicamente en las actividades, indicadores, metas y medios de verificación correspondientes al componente descrito anteriormente.

Análisis de la lógica vertical

El componente correspondiente a Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad –cuyo resumen narrativo es “subsidios al transporte en forma de Bienes (Vales de transporte) a adultos mayores de 65 años y a personas con discapacidad permanente entregados”- está conformado por las siguientes tres actividades:

- a) Comprobación del uso de Bienes de Adultos Mayores y Personas con Discapacidad.
- b) Realizar refrendo de Personas con Discapacidad permanente apoyados por el programa Bienes.
- c) Entregar Bienes a Adultos Mayores y Personas con Discapacidad permanente.

Las tres actividades de este componente están claramente especificadas (no existe ambigüedad en su redacción) y ninguna es prescindible para producir el componente, es decir que todas son necesarias para lograr el objetivo general y los objetivos específicos del programa. Sin embargo, llama la atención que no se incluye ninguna actividad de seguimiento a la calidad del servicio recibido por los beneficiarios, lo cual es una omisión importante tomando en cuenta que las personas de 65 años y más y quienes presentan alguna discapacidad permanente requieren una atención más especializada en la prestación del servicio de transporte público.

Finalmente, se analiza el único supuesto sobre el cual descansa la lógica vertical de este componente de la MIR: que las personas adultas mayores de 65 años y las personas con discapacidad permanente acuden a solicitar el apoyo. Este supuesto es una condición necesaria y suficiente para garantizar el buen desempeño del programa.

Análisis de la lógica horizontal

El indicador del componente, como ya se comentó anteriormente, es el promedio semestral de personas apoyadas por el programa, es decir la sumatoria de adultos mayores y de personas con discapacidad permanente que el programa apoyó en los dos semestres del año, dividida entre dos. Si bien este indicador es claro, relevante, y fácilmente monitoreable, no resulta evidente por qué si la línea base es de 41 mil 044, la meta para 2016 fue menor, es decir de tan sólo 37 mil beneficiarios por semestre. Una formulación así no incentiva un buen desempeño.

Los indicadores correspondientes a las tres actividades de Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad (Cuadro 4) no son suficientemente claros debido a que no hay documentación que establezca cuál es la línea base a partir de la cual se fija la meta respectiva para cada indicador.

En suma, las recomendaciones para mejorar el diseño de la MIR en que descansa el programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad son las siguientes:

- a) Añadir una actividad que tenga que ver con monitorear la calidad del servicio otorgado a sus beneficiarios.
- b) Publicar las líneas base de los indicadores a nivel de actividad.
- c) Hacer públicos los medios de verificación.

Cuadro 4. Componentes, actividades e indicadores de la MIR 2016 relevantes para el programa Bienes Adultos Mayores y Personas con Discapacidad

<p>Componente: subsidios al transporte en forma de Bienes (vales de transporte) a adultos mayores de 65 años y a personas con discapacidad permanente entregados</p>	<p>Indicador: promedio de personas adultas mayores de 65 años y de personas con discapacidad permanente apoyadas por el Programa</p>
<p>Actividad</p>	<p>Indicador</p>
<p>Comprobación del uso de Bienes de Adultos Mayores y Personas con Discapacidad.</p>	<p>Porcentaje de Bienes utilizados por los beneficiarios</p>
<p>Realizar refrendo de Personas con Discapacidad permanente apoyados por el programa Bienes.</p>	<p>Porcentaje de personas con discapacidad permanente apoyadas en el periodo t-1 que realizan su refrendo en el periodo t.</p>
<p>Entregar Bienes a Adultos Mayores y Personas con Discapacidad permanente.</p>	<p>Tasa de variación del tiempo promedio de entrega de Bienes Adultos Mayores y Personas con Discapacidad permanente apoyados.</p>

Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.2

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

V.1.3. ¿El programa ha identificado estudios externos e independientes en los que se analicen los resultados que éste genera en la condición del problema público que pretende atender?

No. Entre los documentos entregados por SEDIS como parte de este proyecto de evaluación, no hay alguno que se enfoque en el análisis del problema de falta de acceso al transporte por parte de adultos mayores y

personas con discapacidad. Los únicos dos que se entregaron son relativos a la problemática del transporte entre la población estudiantil, uno denominado "Agenda de Aspectos Susceptibles de Mejora" del programa Apoyo al Transporte para Estudiantes, publicado en 2015 y otro denominado "Diagnóstico del programa 'Apoyo al Transporte para Estudiantes'. Estimación de demanda del transporte escolar y la relación entre el apoyo del programa y la permanencia escolar", publicado en diciembre de 2015 por la Dirección de Evaluación y Seguimiento de la SEDIS.

El Anexo 4 presenta un conjunto de buenas prácticas desarrolladas en diversos países en materia de apoyos al transporte para poblaciones diversas, las cuales pueden ser consideradas para mejorar el diseño de Bienes para Adultos Mayores y Personas Con Discapacidad.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.1.3

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

V.2. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado

V.2.1 ¿Los objetivos definidos por el programa en sus documentos institucionales están válidamente alineados con la solución del problema que se pretende atacar?

Sí. Para responder esta pregunta se analizan los objetivos institucionales del programa a la luz del mecanismo causal hipotético en el cual descansa su lógica de intervención. En otros términos, se evalúa si el instrumento a partir del cual el programa busca resolver un problema público es consistente

con los objetivos formalmente establecidos. La discusión de esta sección es exclusivamente conceptual, pues la evaluación empírica de los efectos se reserva para secciones posteriores.

En primer lugar, considérese que Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad descansa en un instrumento primordial de intervención: la entrega de un apoyo que cubre totalmente el costo de la tarifa de transporte público para su población elegible. Es decir, Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad es un subsidio en especie al transporte público, por lo cual es razonable esperar dos efectos diferentes:

- 1) Estimular el uso del transporte público entre los beneficiarios al abaratar su costo relativo (lo que en economía se conoce como “efecto sustitución”).
- 2) Al abaratar el costo del transporte público, el programa afecta también positivamente el ingreso de los beneficiarios al poder éstos dedicar parte de lo que antes gastaban en transporte en otros bienes y servicios (lo que en economía se conoce como “efecto ingreso”), o bien para consumir todavía más servicios de transporte público (con lo cual el programa estimularía aún más su uso).

En suma, un subsidio en especie tenderá siempre a estimular el consumo del bien o servicio subsidiado, pero también a elevar el poder adquisitivo de los destinatarios del subsidio –es decir los beneficiarios-, aunque la magnitud de ambos efectos va a depender de qué tanto los beneficiarios valoren el bien o servicio subsidiado (si su valoración es nula, entonces no utilizarán el subsidio, no aumentarán su consumo, ni elevarán su poder adquisitivo).

¿Qué tan consistentes son los objetivos institucionales del programa con los efectos esperables de un subsidio al transporte público? Como ya se explicó en la sección II, el objetivo general del programa consiste en “contribuir a la economía de los hogares”, y sus dos objetivos específicos son, respectivamente, “facilitar y promover la movilidad” y “asegurar el acceso a servicios de transporte” de sus beneficiarios. Puede decirse que, en términos estrictamente conceptuales, los resultados esperables de un subsidio al transporte público coinciden con estos objetivos institucionales por las mismas razones expuestas anteriormente, aunque la magnitud de dichos resultados es materia de análisis empírico. Sin embargo, conviene destacar que la diferencia sustancial entre los dos objetivos específicos mencionados no es del todo clara.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.2.1

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

V.2.2 ¿En qué medida los bienes o servicios entregados por el programa permiten documentar la atención del problema público así como el avance del cumplimiento de sus objetivos?

Parcialmente. Por una parte, pese a que Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad es un componente de la MIR del programa presupuestario 342 denominado “Inclusión para Grupos Prioritarios”, no cuenta con un árbol de problemas que establezca cuál es el problema central que se busca resolver, cuáles son las causas fundamentales de éste y cuáles sus consecuencias. Por otra, como ya se anotó anteriormente, el programa no ha identificado estudios que contribuyan a documentar la definición del problema público que busca atender o las alternativas de

solución al mismo. Sin embargo, como ya también se comentó en secciones anteriores, el programa ha definido con suficiente claridad un objetivo general y dos objetivos específicos, así como un indicador que, pese a sus limitaciones, es fácilmente utilizable para dar seguimiento al desempeño operativo del programa. Según se documenta en el sistema de seguimiento de programas presupuestales de la SEPAF, el indicador de la MIR del programa –el promedio de personas adultas mayores de 65 años y de personas con discapacidad permanente apoyadas- tuvo un avance muy notable al cierre del cuarto trimestre de 2016: si bien la meta original era cubrir a 37 mil personas, el sistema de seguimiento reporta que el programa benefició a 42 mil 66 personas, es decir 13.7% más de lo planeado.⁵

Valoración cuantitativa de la pregunta V.2.2



V.2.3 ¿El programa ha identificado los retos de corto, mediano y largo plazo que enfrenta en el cumplimiento de sus objetivos y en la atención del problema público que pretende atacar?

Sí. La información recabada en entrevistas con diversos funcionarios de la SEDIS da cuenta de que los responsables directos de la operación de Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, así como otros funcionarios que prestan servicios al programa conocen los principales retos que éste enfrenta, los cuales se enuncian a continuación.

⁵Sin embargo, esa cifra contrasta con los datos del Padrón Único de Beneficiarios, el cual, como ya se comentó en la sección que describe al programa, reporta un total de 40 mil 773 beneficiarios. De cualquier manera, el resultado supera la meta original.

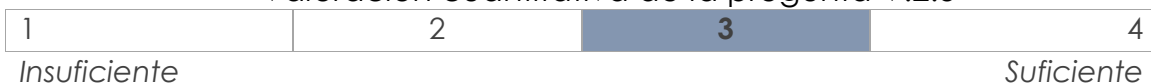
La manera como los informantes han identificado dichos retos es a través de su experiencia directa en la operación del programa, pero no a partir de algún documento institucional. Hasta el momento, no se han tomado acciones específicas para enfrentarlos, por lo que dichas acciones no están documentadas.

a) Los entrevistados coinciden en señalar problemas relativos a la relación entre los choferes y los beneficiarios del programa. En algunos casos, los choferes condicionan el servicio a los usuarios de manera indebida, a pesar de que están obligados a aceptar el binevale que portan los beneficiarios sin establecer condición alguna (información que fue confirmada en los dos grupos de enfoque). Además, los entrevistados están conscientes del mal trato de algunos choferes a los adultos mayores y personas con discapacidad que son beneficiarios del programa y sugieren que las causas de estos problemas tienen que ver con el retraso en el pago a las empresas concesionarias del transporte público por parte del gobierno estatal, así como el hecho de que Binevales representa una “merma a sus ingresos”. Este se considera un reto de largo plazo, pues, como se discutirá más adelante, se trata de un problema estructural que tiene que ver con el funcionamiento del sistema de transporte público en el AMG.

b) Otro asunto que preocupa a algunos entrevistados es la relación entre el personal de SEDIS y la empresa encargada de imprimir y entregar los binevales. El personal de ambas instituciones coexiste en los módulos en los que se entregan los vales, pero es común que cada quien siga criterios diferentes en el trato con los beneficiarios, lo

cual causa confusión entre éstos y fricciones entre quienes los atienden. Relacionado con esto, varios entrevistados sugieren que implementar un sistema de prepago sería ideal para resolver este problema, ya que ello obviaría la necesidad de imprimir los vales de transporte (el subsidio se aplicaría directamente a tarjetas de prepago y ya no habría necesidad de establecer módulos para la entrega de los binevales). Los entrevistados enfatizan que el inicio del primer corredor del modelo ruta empresa constituye una oportunidad para mejorar la calidad del transporte público. Sin embargo, reconocen que el sistema de prepago es un tema complejo que rebasa las atribuciones formales de SEDIS, por lo que algunos de ellos se manifestaron a favor de propiciar reuniones entre el personal de ambas instituciones para clarificar responsabilidades y no confundir a los usuarios. Se trata de un reto de corto plazo que depende de la capacidad de SEDIS para clarificar la distribución de responsabilidades entre el personal de la empresa y de la propia secretaría.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.2.3



V.3. Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.

V.3.1 ¿Qué efectos inmediatos (positivos/negativos) ha tenido el Programa, y en qué medida éstos atienden el problema público identificado, así como el cumplimiento de sus objetivos?

Los efectos del programa fueron documentados de manera cualitativa a través de dos grupos de enfoque con beneficiarios, uno con adultos mayores y el otro con personas con discapacidad (o sus cuidadores). Por tal motivo, los efectos reflejan la percepción que los participantes tienen de los resultados del programa, pero de ninguna manera éstos pueden considerarse cifras que representen una tendencia general entre los beneficiarios en el estado, pues ello requeriría la aplicación de una encuesta a una muestra estadísticamente representativa de los mismos.

En el caso de los adultos mayores, cuando se abordó el tema de cuáles eran las necesidades específicas de los usuarios, si viajaban solos o necesitaban de la compañía de alguien para poder moverse en el transporte público, los beneficiarios comentaron que en general la cantidad de Bienesales que reciben semestralmente les es suficiente para sus necesidades (reciben 365 vales al semestre). Sólo una de las participantes comentó verse en la necesidad de comprar transvales puesto que trabaja y no le son suficientes, así que suele comprar una o dos planillas para completar sus requerimientos.⁶ Algunos de los participantes mencionaron que otros beneficiarios (no asistentes al grupo) sí necesitan más Bienesales, aunque afirmaron que dichos casos son excepcionales, es

⁶Los “transvales” son boletos que el Gobierno de Jalisco pone a disposición de estudiantes de educación secundaria y media superior (en instituciones educativas privadas y públicas), maestros, adultos mayores y personas con discapacidad, con el fin de llevar a la práctica el derecho que estas poblaciones tienen, según mandato del artículo 158 de la *Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco*, a la reducción de tarifas de transporte público en un 50%. Esto significa que estos grupos poblacionales pueden adquirir dichos transvales a mitad de su precio normal en módulos especiales.

decir que no representan a la generalidad de los beneficiarios del programa. Cabe señalar que todos los participantes en este grupo eran personas independientes, es decir que viajan sin necesidad de acompañante, contrario al grupo de beneficiarios de personas con discapacidad permanente.

El grupo de enfoque con adultos mayores abordó también el tema del ahorro que les genera el programa en gastos de transporte. Quedó muy claro que el programa les genera un ahorro muy importante: “es una ayuda”, “un peso es un peso”, son expresiones que los participantes usaron para comunicar lo que les representa recibir este apoyo. Puesto que la generalidad de los beneficiarios recibe el tope máximo establecido por el programa en sus reglas de operación –es decir 365 vales por semestre-, y tomando en consideración que la tarifa normal del transporte público es de \$7 pesos por viaje, se puede estimar que el ahorro anual en gastos de transporte es igual a \$5,110 pesos. Al preguntarles a qué tipo de gastos destinan dicho ahorro, los participantes comentaron que su ahorro lo gastan en medicinas, despensa y gastos del hogar. A la pregunta de si cuentan con algún otro apoyo o ingreso complementario, algunos respondieron que han tenido que decidir entre recibir el apoyo federal o el estatal, no pueden recibir ambos. “Más vale pájaro en mano...”, comentan.⁷ Algunos dijeron recibir algún tipo de pensión y otros son pensionados.

Finalmente, el grupo de enfoque con adultos mayores abordó si el programa ha contribuido a mejorar sus condiciones de movilidad. Esta fue

⁷Es importante aclarar que las reglas de operación del programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad no establecen que sus apoyos sean incompatibles con cualquier otro programa federal, estatal o municipal. La única excepción es con el programa Bienevales para Estudiantes, pues los adultos mayores o personas con discapacidad que pudieran ser elegibles en ambos tendrían que optar por uno o por otro.

una de las preguntas que permitieron explorar detalles finos de las opiniones de los beneficiarios. Por ejemplo, de manera casi unánime comentan que además de la movilidad, tienen el agregado de la seguridad que representa traer el Bienevale. Por ejemplo, comentan que al subir a la unidad de transporte presentan su bienevale y se sientan de inmediato en los lugares que les corresponden, en lugar de tener que sacar el dinero de su bolsa, recibir el boleto, esperar cambio y guardarlo y no poder asirse de ningún lugar. Puesto que son adultos mayores, su balance y equilibrio ya no es el mismo, así que tienen que cuidarse. Otro aspecto que mencionan como muy importante es que pueden hacer uso de los primeros asientos, ofreciendo esto seguridad extra; además, dicen ellos, "siempre hay gente buena que les cede el asiento".

En el caso de las personas con discapacidad que son beneficiarias del programa, cuando se abordó el tema de qué tanto o hasta qué punto el programa satisfacía o no sus necesidades de transporte, varios de los asistentes comentaron que no les son suficientes la cantidad de Bienevales que reciben. Hacen notar que varios de ellos tienen que asistir a terapias y necesitan realizar mínimo cuatro viajes al día y el programa contempla sólo dos apoyos diarios. Además, muchos de ellos tienen que ser acompañados en sus trayectos y esto no lo contempla el programa. Necesitan el doble, o cuando menos el 50% más de Bienevales. Dos de los asistentes van a la escuela y a sus terapias y en definitiva no les son suficientes. Otro de los asistentes dice que él necesitaría seis diarios para cubrir sus necesidades. Sólo a una de las usuarias le son suficientes. Además, comentaron que anteriormente podían intercambiar con algún miembro de su familia los Bienevales (por ejemplo las personas que tienen hijos estudiantes y que reciben el beneficio), sin embargo ahora eso ya no está permitido, pues los

vales del programa tienen un diseño visual diferente al de los de Bienes para Estudiantes, por lo que no se pueden intercambiar.

Sin embargo, todos los asistentes al grupo de enfoque con personas con discapacidad consideran que el beneficio les representa un ahorro muy importante en su vida familiar. Mencionan que lo que ahorran lo gastan en alimentación o en necesidades de la casa. Por ejemplo, una de ellas mencionó que puede darse pequeños gustos como comprar más fruta. Puesto que el tope máximo de apoyos semestrales es el mismo para personas con discapacidad que para adultos mayores, el ahorro anual en gastos de transporte público también se estima en \$5,110 pesos.

En suma, puede decirse lo siguiente respecto a los efectos del programa:

- a) Para ambas poblaciones, el programa representa un ahorro significativo en gastos de transportación, el cual se estima en \$5,110 pesos por año.
- b) La cantidad de apoyos parecen ser suficientes para los adultos mayores, quienes aparentemente realizan alrededor de dos viajes diarios en transporte público.
- c) La cantidad de apoyos parecen no ser suficientes para las personas con discapacidad, ya sea porque éstas requieren realizar un número mayor de viajes por día, o bien porque requieren de viajar acompañadas de otra persona que carece del apoyo.
- d) No se identificaron efectos negativos inmediatos derivados del programa.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.3.1

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

V.3.2¿Qué externalidades (positivas/negativas) ha generado el Programa en la población objetivo?

Uno de los problemas que caracteriza a algunos programas de subsidio en especie es la posibilidad de que los beneficiarios incurran en el intercambio ilegal de los apoyos que reciben –lo que también se conoce bajo el término de “mercados negros”. Por su manera de operar a través de vales previamente impresos, Bienevales no está exento de dicho problema. Sin embargo, diversos funcionarios entrevistados señalaron que la venta ilegal de Bienevales no es un fenómeno que se presente entre los beneficiarios que son adultos mayores o personas con discapacidad. De hecho, ninguno de los participantes en la sesión del grupo de enfoque con adultos mayores beneficiarios del programa reportó haberse enterado de algún mal uso que se haga con los Bienevales (por ejemplo venderlos). Sin embargo, sí reconocen que cuando les llegan a sobrar vales, los regalan a alguna persona que los necesite (por lo general a algún otro adulto mayor).

La evidencia recabada en esta evaluación ha puesto de manifiesto otro problema asociado a la operación del programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad: el mal trato de los choferes hacia los beneficiarios. Este tema fue uno de los más discutidos durante la sesión del grupo de enfoque que esta evaluación llevó a cabo con este grupo de beneficiarios. Las opiniones fueron diversas, así como las experiencias vividas. Para empezar, algunos participantes manifestaron que los

choferes, si ven a un adulto mayor en la parada del camión, difícilmente se detienen. “Se pasan de largo, más aún cuando ven que el adulto trae bienevale”. Si hay más personas en la parada del camión a los choferes no les queda de otra más que dar la parada. O si les toca el alto del semáforo es cuando aprovechan para subirse al camión. En el marco de dicho grupo de enfoque se llevó a cabo un ejercicio breve en el que los asistentes indicaban con los dedos de su mano, en una escala de 0 a 5, la frecuencia con la que los choferes no les daban la parada por ser adultos mayores y usar bienevales. El Cuadro 5 presenta los resultados de dicho ejercicio.

Cuadro 5. Frecuencia con el que los miembros del grupo de enfoque de adultos mayores perciben el comportamiento de los choferes

Frecuencia	Significado
1 asistente	Siempre me dan la parada
2 asistentes	Casi siempre me dan la parada
2 asistentes	Con mucha frecuencia me dan la parada
2 asistentes	Con frecuencia me dan la parada
0 asistentes	Casi nunca me dan la parada
0 asistentes	Nunca me dan la parada

Ninguno de los participantes reportó que “casi nunca” o “nunca” el camión les da la parada, lo cual resultó un tanto paradójico, sobre todo porque al principio de las preguntas relacionadas con este tema los beneficiarios dijeron que los choferes con frecuencia no les daban la parada si veían que traían bienevale. Al tratar de profundizar sobre esta aparente paradoja, se pudo constatar que, en realidad, las experiencias son muy variadas. Una de las participantes comenta: “hay de todo tipo de choferes”, relatando experiencias positivas ya sea que le han sucedido a ella directamente o que le ha tocado presenciar que sucede con otras personas. Esta participante insiste en afirmar en que en la manera como tú tratas a los choferes, ellos te tratarán a ti como usuario del transporte

público. A ella le ha funcionado ser educada con los choferes y en reciprocidad ella ha recibido buenos tratos. Por ejemplo, comenta, que le han hecho favores extras como acercarla más a su destino. El resto de los participantes coinciden en lo expuesto por esta persona, compartiendo distintas experiencias que reflejan actos generosos de los choferes hacia los pasajeros (ayudar físicamente a alguno de los pasajeros a subir o bajar de la unidad de transporte). “Hay todo tipo de choferes”, concluyen. Esto no es generalizado, depende de la persona, del chofer.

En cambio, entre los beneficiarios de Bienevales que son personas con discapacidad, el trato de los choferes del transporte público es un tema sumamente álgido y que les provoca sentimientos muy intensos. Así lo reveló la sesión de grupo de enfoque que se realizó con este grupo de beneficiarios. Unánime es la experiencia de que los choferes “no te quieren recibir los bienevales”. “Hasta se los han llegado a aventar”, dice uno de ellos. Los choferes se enojan, “terrible”, comentan. También perciben mucho desconocimiento por parte de los choferes hacia el programa. Por ejemplo, dicen:

No te reciben los bienevales si están en el mes en curso del vencimiento, creen que la credencial ya caducó cuando en realidad lo que está impreso es la fecha de emisión de la credencial.

En el caso específico de los jóvenes con discapacidad intelectual (físicamente no se les nota), los choferes únicamente se los quieren hacer válidos cuando van a la escuela, no se los toman los fines de semana o cuando tienen que asistir a otro tipo de terapias. Sábado o domingo no se los quieren aceptar. Un tema común entre las personas cuya apariencia física no refleja su discapacidad (deficiencia auditiva, discapacidad

intelectual, enfermedades neuromúsculo-esqueléticas degenerativas) es que los choferes se sienten con el poder de cuestionar el por qué traen Bienevales aun cuando muestren su credencial que los acredita como personas con discapacidad. “Los choferes se sienten con mucho poder”, comentan. Ellos, dicen los usuarios, “¡nos juzgan y deciden!”. Se muestran groseros e incrédulos. Mientras menos evidente es la discapacidad, más problema existe con los choferes. Uno de los jóvenes comparte una experiencia denunciando que la ruta 645, unidad 67, lo quiso bajar del camión porque al chofer le parecía que el usuario no tenía una discapacidad aún después de haber enseñado su gafete y tarjeta que lo identificaba como tal. El joven comenta que esta ruta es un problema.

Este tipo de historias empeoran cuando ellos platican que, además de tener que lidiar con el juicio y la incredulidad de los choferes, se topan (y no con poca frecuencia) con otros usuarios del servicio del transporte público, que al igual que los choferes, se niegan a, por ejemplo, cederles el lugar que por derecho les corresponde (los asientos amarillos). Los choferes no hacen nada al respecto. Mientras no se haga mal uso de los bienevales no les debería importar a los choferes el uso que se les dé, ya que para poder acceder al programa se tiene que comprobar la discapacidad a través de un documento legal. Su discapacidad está más que comprobada por muchas instancias, afirman. ¿Por qué habría que comprobarles a los choferes, por qué habría que demostrarles a ellos, si no son doctores? “Ellos no saben...”. Algunos de los acompañantes comentan que cuando la discapacidad es evidente, la situación cambia. Por ejemplo, la persona con discapacidad trae a la vista el gafete que lo identifica, lo ven acompañado y necesitado y generalmente sí les dan la parada.

Los asistentes comentan que hay rutas donde los choferes son más sensibles. Por ejemplo, mencionan que la ruta 604 que va al Centro Médico tiene choferes muy conscientes. Se esperan, les dan tiempo para subir y bajar, ayudan a los enfermos y comentan algunas experiencias que reflejan la amabilidad de los choferes. Reconocer y felicitar a los choferes que tienen estos actos es importante, reconocen los asistentes.

V.4 Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados

V.4.1¿Qué aspectos (operativos o de los bienes y servicios entregados) influyen para tener una percepción/valoración positiva/negativa de beneficiarios del Programa?

Como cualquier programa, Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad requiere llevar a cabo ciertos procesos operativos para asegurar que la entrega de los beneficios sea oportuna, ágil y eficiente, pues ello impacta en la valoración que los beneficiarios tienen del programa. Los dos grupos de enfoque realizados con adultos mayores y con personas con discapacidad incorporó algunas preguntas explícitamente orientadas a conocer dichos aspectos operativos desde la perspectiva de la población que recibe los apoyos.

El primer aspecto discutido fue la difusión del programa. En el caso de los adultos mayores, los participantes comentaron que se enteraron por amigos, vecinos o personas conocidas, "nos corremos la voz", dicen. Una de las asistentes comentó que se enteró a través del DIF y los servicios del CRIT, cuando asistía a sus sesiones de rehabilitación. Algunos participantes mencionaron que a través de televisión y radio se enteran de las fechas de convocatorias y el refrendo. En el caso de las personas con discapacidad, varias coincidieron también en que los amigos o conocidos son fuentes a

través de las cuales la gente se entera de la existencia del programa, así como por vía del DIF y de los servicios de la CRIT, aunque algunos lo hicieron a través de la televisión y de Radio Metrópoli.

Además de la difusión, en ambos grupos se abordaron diversos trámites asociados a la operación del programa. Por ejemplo, en cuanto al proceso de solicitud de apoyos, los adultos mayores mencionaron que, cuando ingresaron por primera vez, el trámite fue complicado debido a los documentos que les pedían, "largas filas y muchos documentos", dicen. Sin embargo, reconocen que ahora el proceso se ha agilizado bastante, pues una vez que reciben su credencial, la renovación del beneficio se hace en automático (la documentación que les piden es la credencial del programa, su identificación oficial y un comprobante de domicilio).⁸ También en relación con el tema del refrendo o renovación, los adultos mayores que participaron en el grupo comentaron que, cuatro o cinco días previos a la fecha de entrega, les llega un mensaje de cuándo y dónde pueden recoger sus benevales. Pueden comunicarse varias veces para asegurarse de que los beneficiarios recibieron el mensaje. Además, los beneficiarios están atentos a la televisión y radio, pues es por estos medios que se difunde también el programa.

Los adultos mayores que participaron en el grupo no reportaron haber tenido problemas para recolectar sus documentos o dificultades para que se los hicieran válidos. Al contrario, fue unánime la opinión de que el personal a cargo del programa se ha portado "magnífico", "excelente", los reciben muy bien, se sienten muy bien atendidos. El servicio es rápido, son amables y la atención es muy buena. No han tenido problemas para acceder a los módulos para que los atiendan. Ante la pregunta de cómo

⁸Ocasionalmente, durante la sesión los beneficiarios se confundían entre los trámites que tuvieron que hacer para los benevales y para el programa de 65 y más, aunque entre ellos se aclaraban las diferencias.

se enteraron de que fueron seleccionados, comentaron que les dan la noticia y los benevales en el mismo momento, no tienen que esperar. Una de las asistentes aclaró que ella misma se ha encargado de enviar felicitaciones por el buen funcionamiento del programa.

Por su parte, las personas con discapacidad coincidieron con los adultos mayores en su apreciación sobre el hecho de que el proceso de solicitud por primera vez fue complicado (a ellos les piden identificación oficial, comprobante de domicilio, carta médica de discapacidad y la CURP), pero que, una vez que reciben su credencial como beneficiarios, la renovación se simplifica bastante. En un principio les tomaba hasta dos días completar el trámite, “tenías que irte muy temprano en la mañana, formarte y estar hasta media tarde”, “se les caía el sistema, “eso era común hasta hace dos años”, comentan. Sin embargo, en cuanto entraron a formar parte del sistema, llevan únicamente una copia de su comprobante de domicilio y su credencial y en automático les dan el beneficio, “cada día es más sencillo”, dicen. Sin embargo, reconocen que el proceso de solicitud y renovación es variable, pues depende de cada módulo. A veces, dice uno de ellos, hay mucho problema porque la gente llega y hay mucha fila y desorden, la gente no respeta el orden en que vas llegando (por ejemplo en el módulo de San Jacinto), se satura y el servicio se desorganiza. Otros módulos funcionan mejor. En algunas de las ocasiones les ha tocado que hay entrega de benevales a estudiantes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad al mismo tiempo y es muy difícil. En últimas fechas ya separan los días y se ve más organizado. “Era mortal”, comenta una de las asistentes. Ahora es más rápido y organizado. Varios de ellos coinciden en que las dos últimas renovaciones han recibido un mucho mejor servicio, más rápido, por orden alfabético. Según varios de los participantes, previo a la fecha de entrega,

“te llaman y te mandan mensaje para que estés al pendiente. Llegas, firmas y te dan tus binevales”. Los beneficiarios con discapacidad que participaron en el grupo de enfoque coinciden con los adultos mayores en que la atención que reciben del personal a cargo del programa ha sido muy buena. Les ofrecen café y galletas y los atienden muy bien. Comentan entre ellos cómo hace pocos años eran demasiadas personas solicitando la entrega de los binevales y el personal no era suficiente. Mencionan que padeciendo ciertas discapacidades (músculo-esqueléticas, por ejemplo) era muy difícil estar parado, no había suficientes sillas. Pero ahora ya no tienen que esperar parados, todo se ha agilizado.

Finalmente, al cierre de la sesión –tanto con los adultos mayores como con las personas con discapacidad- se pidió a los asistentes expresar una opinión general del programa, mencionar las ventajas y desventajas de acuerdo con su experiencia, y expresar si tuviesen alguna recomendación concreta para la mejora de éste. En ambos grupos fue unánime la opinión positiva de todos los asistentes acerca del programa, sus beneficios y funcionamiento. Los adultos mayores se expresaron muy agradecidos por el ahorro que les representa en sus vidas, “cada peso cuenta”, comenta uno de ellos. Consideran que el programa es muy acertado para los adultos mayores ya que sus necesidades son muchas y variadas al igual que sus gastos, y el ahorrar en el servicio del transporte público les representa una verdadera ayuda. Gracias al ahorro que tienen pueden acceder a comer mejor, comprar medicinas además de la seguridad al usar el transporte público. De igual forma, las personas con discapacidad enfatizan que el programa les representa un ahorro importante, sostienen que su operación ha mejorado y lo describen como una buena experiencia en general.

Pese a su valoración positiva del programa, ambos tipos de beneficiarios consideran que sería deseable modificar algunos aspectos de su operación. Algunos integrantes del grupo de adultos mayores afirman que hay personas que no deberían estar recibiendo el apoyo puesto que no lo necesitan -“hay quien lo tiene sin necesitarlo y gente que lo necesita pero no lo tiene”, comenta uno-, por lo que sugieren que es importante llevar a cabo algún estudio socioeconómico de los solicitantes. De igual manera, varios de ellos comentan la importancia de ampliar el programa a más adultos mayores. Hay muchas personas que ellos conocen que expresan su necesidad de acceder al beneficio y no lo pueden recibir. Sugieren promocionar más el programa por distintos medios y, en la medida de lo posible, ampliar el presupuesto, puesto que hay mucha gente que se queda fuera aun necesitándolo. Por su parte, las personas con discapacidad que participaron en el grupo coincidieron en que el principal problema que el programa enfrenta es el mal trato que los choferes dan a los usuarios de Bienevales: “no se paran si te ven con discapacidad y más aún si traes bienevale, te apuran, y se corre el riesgo de sufrir accidente”, comentó uno. Alguien más señaló lo siguiente:

los choferes se sienten con el poder y autoridad de decidir si eres o no una persona con discapacidad y negarse a recibirte los bienevales. Cuando otros usuarios no quieren ceder su asiento a una persona con discapacidad, los choferes no asumen su responsabilidad y no ponen orden. Falta mucha sensibilización por parte de las personas en general para entender y respetar los derechos de las personas con discapacidad. Que sepan que existen muchos tipos de discapacidad, no sólo la física evidente.

Otro punto particularmente importante para los usuarios con discapacidad fue el relacionado con la seguridad que ofrecen las unidades de transporte público. Fueron muy enfáticos al afirmar que tal seguridad no existe. Tienen mucha dificultad para asirse si van parados, no tienen la

fuerza para subir sus brazos y aguantar su peso agarrados de las barras superiores. Explican que hay huecos para ubicar las sillas de ruedas pero no hay cómo fijarlas, por lo tanto es muy peligroso porque el freno de la silla no es suficiente para fijarla. Los asistentes al grupo sugieren que se hagan campañas de sensibilización en distintos ambientes, representando las distintas discapacidades (intelectuales, visuales, auditivas y motoras). En los espacios de discapacitados de los camiones sólo hay imágenes de mujeres embarazadas y sillas de ruedas o bastón, pero no hay imágenes alusivas a otro tipo de impedimento. Sugieren empezar desde las escuelas, las familias y lugares públicos en general.

Otra recomendación de los usuarios con discapacidad es que el programa brinde una capacitación formal a los choferes, informarles hasta dónde deben intervenir (ej. defender los lugares para personas con discapacidad) y en qué aspectos no les toca a ellos decidir (si el usuario trae su bienavale no les toca a los choferes decidir si es o no una persona con discapacidad). Finalmente, sugieren que es necesaria la ampliación del programa a los acompañantes de las personas con discapacidad.

En suma, entre los adultos mayores y las personas con discapacidad que son beneficiarios de Bienevales prevalece una valoración muy positiva respecto al ahorro que el programa les genera, así como de la notable mejora de sus procesos operativos. Sus recomendaciones de mejora se refieren a depurar la focalización socioeconómica de los apoyos (principalmente tratándose de adultos mayores), sensibilizar a los choferes del transporte público respecto a las necesidades de las personas con discapacidad, quitar a éstos poder de decisión respecto a qué usuarios tiene discapacidad y quién no, así como de ampliar los apoyos del

programa para incluir a las personas que acompañan a los discapacitados en el uso del transporte.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.4.1

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

V.4.2¿El programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo para ampliar la entrega de los bienes o servicios que genera?

No. Pese a que en 2016 el presupuesto del programa prácticamente se duplicó respecto al año anterior –pasó de menos de \$60 millones de pesos a casi \$120 millones-, la población objetivo no ha crecido.⁹ De hecho, la población objetivo del programa en 2016 (40 mil 662 personas) es menor a la población realmente atendida en 2015 (41 mil 426 personas).

Finalmente, cabe destacar que, si bien la cobertura del programa depende fundamentalmente de la disponibilidad presupuestal, su sostenibilidad a mediano y largo plazo está estrechamente relacionada con otros aspectos de carácter técnico, social e institucional. En la parte técnica, esta evaluación considera que no hay obstáculos importantes para una eventual ampliación de la cobertura, pues los procesos están razonablemente bien estandarizados. En la parte social tampoco, dado que, como se ha demostrado, el programa es ampliamente valorado entre sus beneficiarios. Sin embargo, la variable que podría limitar más el crecimiento de la cobertura es la disposición de que los concesionarios del transporte público sigan asumiendo la mitad del costo de la tarifa a la

⁹Las cifras presupuestales se tomaron directamente de las reglas de operación del programa correspondientes al ejercicio fiscal 2016. Sin embargo, la Dirección General de Programas Sociales de la SEDIS asegura que hay un error en dicha información, pues el presupuesto de 2016 no se duplicó en relación al año previo.

población de adultos mayores y personas con discapacidad, tal y como ocurre en la actualidad, motivo que ha ocasionado la renuencia de los choferes a aceptar los Bienevales y a dar un mal trato a sus portadores. Mientras no se resuelva este problema de carácter institucional, es poco factible esperar que el programa amplíe significativamente su cobertura sin afectar la calidad de los servicios que reciben sus beneficiarios.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.4.2

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

V.4.3 ¿En qué medida los resultados documentados hasta el momento justifican una reorientación de los objetivos iniciales del programa y en qué sentido?

Hay tres hallazgos en esta evaluación que podrían tener implicaciones para el funcionamiento de Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, sin que ello signifique reorientar sus objetivos iniciales. El primero es la percepción entre algunos beneficiarios de que hay personas que no necesitan el apoyo y que, sin embargo, lo han recibido. Esta percepción persiste también entre algunos funcionarios que participan en la implementación del programa. Para corroborar si el programa está fallando en su método de priorización para la selección de sus beneficiarios, es necesario llevar a cabo una encuesta con una muestra estadísticamente representativa de beneficiarios. Sin embargo, las diversas entrevistas con funcionarios de SEDIS sugieren que las variables socioeconómicas del FPU no son realmente tomadas en consideración para determinar quién accede a los apoyos y quiénes no. De hecho, la evidencia indica que el criterio que en realidad se ha aplicado para la selección de beneficiarios es el principio de “primero en tiempo, primero en

derecho". Por lo tanto, el programa debe focalizar sus recursos en función de las características socioeconómicas de sus beneficiarios, otorgando más apoyos a quienes demuestran una mayor necesidad. Esto implica la necesidad de que la información del FPU sea explícitamente tomada en cuenta tanto para seleccionar a los solicitantes que serán beneficiarios del programa, como para determinar la cantidad de vales que se asignan a los beneficiarios.

El segundo hallazgo de esta evaluación que resulta un aspecto especialmente problemático para el programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad es el trato que los beneficiarios reciben de algunos choferes del transporte público. Este problema se ha identificado a través de los dos grupos de enfoque con adultos mayores y personas con discapacidad y, como veremos más adelante, también resultó ser un asunto crucial durante el taller de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del programa. Por una parte, hay una percepción generalizada de que algunos choferes se niegan a brindar el servicio a quienes portan Bienevales. Por la otra, los funcionarios ligados al programa comentan que es frecuente el mal trato de algunos choferes hacia los beneficiarios, especialmente hacia las personas con discapacidad.

¿Cuáles son las causas probables de dicho comportamiento? Esta evaluación sostiene la hipótesis de que la negativa de los choferes a recibir Bienevales se explica por un diseño institucional equivocado en la *Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco*, la cual, en su artículo 158, dispone que los estudiantes de educación secundaria y media superior (en instituciones educativas privadas y públicas), maestros, adultos mayores y personas con discapacidad, tienen el derecho de recibir una reducción

de tarifas de transporte público de 50%. Este derecho, sin embargo, no está respaldado por recursos fiscales, sino que son los concesionarios del transporte público quienes terminan cubriendo dicho subsidio. En otros términos, cuando un usuario entrega su Bienevale al transporte público, el concesionario no recibe por parte del gobierno estatal un reembolso por el 100% de la tarifa, sino únicamente por la mitad de ésta. Si a ello se suma el posible retraso en el pago del subsidio a los transportistas –asunto que algunos funcionarios entrevistados reconocieron que ocurre con cierta regularidad-, ello explica el malestar que el programa representa para los concesionarios del transporte, pues representa un detrimento para sus ingresos.

Si la causa principal del problema es la que se ha comentado, su solución es compleja, pues, en principio, requeriría de una ampliación considerable de los recursos presupuestales del programa, lo cual podría no ser factible en el corto plazo. Una opción alternativa sería que la calidad del servicio que el transporte público brinda a los beneficiarios del programa –lo que incluye que el servicio se otorgue sin condicionamiento alguno y que el trato que se le brinda a los portadores de Bienevales sea igual que para cualquier otro pasajero- sea una de las condiciones para el otorgamiento y renovación de las concesiones, tema que, por supuesto, está fuera de las atribuciones de SEDIS. Otra más sería impulsar el mecanismo del prepago del servicio integrado de transporte público a través de tarjetas electrónicas. Al eliminar la necesidad de imprimir Bienevales, el sistema de prepago prevendría que los choferes discriminaran a los beneficiarios del programa, pues no podrían saber quiénes lo son y quiénes no.

En suma, el rechazo de algunos choferes a los Bienevales no es un tema que amerite una reorientación de los objetivos del programa, pero sí es un

problema que reduce la calidad del servicio que los beneficiarios reciben, por lo que requiere, en principio, una discusión más amplia al interior del gobierno estatal, puesto que trasciende la esfera de responsabilidad de SEDIS.

El tercer hallazgo de esta evaluación es que los apoyos del programa parecen resultar insuficientes tratándose de la población con discapacidad. Por una parte, los beneficiarios reportan realizar más de dos viajes por día en el transporte público (en parte porque necesitan acudir a sus terapias de rehabilitación) y, por la otra, varios de ellos requieren ir acompañados de otra persona –quien en general no es elegible para recibir el apoyo- para poder utilizar el servicio de transporte. Como ya se apuntó en la sección anterior, el programa parece tener una holgura presupuestal importante, por lo que existen las condiciones para que los cuidadores permanentes de la población con discapacidad sean beneficiarios de los apoyos.

VI. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y recomendaciones

Con el fin de complementar la información reunida a través de las técnicas de investigación ya descritas para la evaluación de resultados de Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad, el jueves 6 de abril de 2017 se llevó a cabo un taller de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del programa. En dicho taller participaron el titular de la Dirección de Bienestar Social a la cual está adscrito el programa; un analista de esa misma dirección; una funcionaria encargada del área; una persona que brinda soporte técnico en sistemas y dos coordinadores regionales.

Para reconocer las fortalezas del programa, se identificaron aspectos positivos que, a juicio de los participantes, provienen de factores endógenos, es decir de los esfuerzos de las propias instancias de SEDIS que participan en su diseño e implementación. Para reconocer las debilidades del programa, se identificaron aspectos negativos que también son producto de factores endógenos. En cambio, tanto las oportunidades como las amenazas que enfrenta el programa se derivan de factores exógenos al mismo (es decir que son producto de elementos ajenos al programa), tratándose de aspectos positivos en el primer caso y negativos en el segundo. Las matrices de análisis FODA para cada uno de los cuatro objetivos específicos de la evaluación se reportan a continuación. Posteriormente se presentan las recomendaciones emanadas del ejercicio.

Cuadro 6. Matriz 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 contribuyan a definir su problema 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.
	Amenazas		
	<p>No se identificó ninguna.</p>		

Cuadro 7. Matriz 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>		<p>1. Los instrumentos del programa están conceptualmente alineados con la consecución de sus objetivos.</p> <p>2. 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.</p>	<p>1. El problema público que el programa debería tratar de atender no ha sido bien definido.</p>
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	No se identificó ninguna	No aplican	<p>1. Elaborar un árbol de problemas que fundamente la construcción de una matriz de marco lógico propia para el programa.</p>
	Amenazas		
	No se identificó ninguna		

Cuadro 8. Matriz 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 \$5,110 pesos al año por beneficiario. 3. No parece haber intercambio ilegal de Bienevales entre sus beneficiarios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existe la percepción de que hay beneficiarios que no necesitan el apoyo. 2. El programa no parece seguir un criterio explícito de priorización en la selección de beneficiarios en función de variables socioeconómicas. 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.
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. En 2016 el programa duplicó su presupuesto respecto al año anterior. 	<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 mayores necesidades. 2. Incluir a los cuidadores de los discapacitados como población elegible.
	<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, sobre todo a personas con discapacidad. 		<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.

Cuadro 9. Matriz 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 Bienesales 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 Bienesales 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 Bienesales.	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.

VII. Conclusiones

La evidencia empírica a partir de la cual se fundamentan los resultados de la presente evaluación revela que el programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad es altamente valorado por sus beneficiarios, principalmente por el ahorro que éste genera en sus gastos de transporte. Dicho ahorro se estimó en aproximadamente \$5,110 pesos por año por beneficiario. Parte de la valoración positiva del programa entre sus beneficiarios tiene que ver con que sus procesos operativos en general se realizan con eficiencia, especialmente en lo que se refiere a la renovación semestral de los apoyos.

Sin embargo, hay algunos asuntos que ameritan atenderse. El primero tiene que ver con la percepción de que los apoyos no están siendo asignados a quienes más los necesitan, lo cual implica que no hay un proceso de priorización en la selección de beneficiarios que se fundamente en la necesidad socioeconómica de los solicitantes. El segundo es el relativo a la negativa de algunos choferes del transporte público a recibir los Bienevales por parte de los beneficiarios, además de brindar a éstos un mal trato durante la prestación del servicio (especialmente a las personas con discapacidad). Esta evaluación sostiene la hipótesis de que dicho comportamiento se explica porque el derecho de los adultos mayores y personas con discapacidad a recibir un descuento de 50% sobre la tarifa regular del transporte público –tal y como lo establece el artículo 158 de la *Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco*- no está respaldado fiscalmente, sino que los concesionarios del servicio asumen el costo de tal mandato. La aparente molestia de los transportistas con el programa puede también estar relacionada por los frecuentes retrasos en el pago del servicio otorgado a los estudiantes beneficiarios por parte del gobierno

estatal.¹⁰ La recomendación que esta evaluación hace para enfrentar este problema es impulsar el sistema de prepago en el servicio de transporte público, pues ello evitaría que los choferes discriminaran a los beneficiarios del programa; el prepago también prevendría el intercambio ilegal de Bienevales y simplificaría mucho el proceso de entrega del subsidio. Finalmente, esta evaluación permitió constatar que hay beneficiarios con discapacidad que requieren ir acompañados para usar el servicio de transporte público, pero que sus acompañantes no suelen ser elegibles para recibir los beneficios, por lo que se recomienda considerar la posibilidad de que los cuidadores entren a formar parte de la población elegible.

¹⁰Las entrevistas con funcionarios de SEDIS ligados a la operación del programa revelaron que los retrasos en los pagos es motivo de molestia entre los transportistas.

VIII. Bibliografía

- Carruthers et al. (2005). "Affordability of Public Transport Developing Countries". *Transport Papers TP-3, The World Bank Group*, Washington D.C.
- City of Seattle. (2008). "Best Practices in Transportation Demand Management". *Seattle Urban Development Plan*. Disponible en: <http://www.seattle.gov/transportation/docs/ump/07%20SEATTLE%20Best%20Practices%20in%20Transportation%20Demand%20Management.pdf>. Consultado el 04 de febrero de 2017.
- Estupiñán et al. (2007). "Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can Be Done?". *The World Bank*. Washington D.C.
- González et al. (2016). "Accessibility, affordability and poverty: Assessing public transport subsidies in Bogotá". *The World Bank*. Bogotá.
- Henning, Theuns, Mohammed Dalil Essakali y Jung Eun Oh. "A framework for urban transport benchmarking." *Department for International Development, World Bank* (2011): 12-18.
- Mehndiratta et al. (2014). "Targeted Subsidies in Public Transport: Combining Affordability with Financial Sustainability". *The World Bank*. Washington D.C.
- VIA Metropolitan Transit. (2017). "Reduced Fare Program". Disponible en: <http://www.viainfo.net/Fares/Reduced.aspx>. Consultado el 01 de febrero de 2017.
- Weller, J. (2009). "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales". *CEPAL*. Santiago de Chile.
- World Bank. (2007). "Operating Subsidies in Urban Public Transport...the good, the bad and the ugly". *Academic Forum 2007 on the Theory and Policy of Transport Economics and related Development in Industrial Economics*. Beijing.

IX. Glosario de términos y acrónimos

Acrónimos

AMG: Área Metropolitana de Guadalajara

CURP: Clave Única de Registro de Población

FODA: Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

FPU: Formato de Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Gubernamentales del Estado de Jalisco

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.

MIDE: Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco

SEDIS: Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco.

SEPAF: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco.

Glosario de términos utilizados

Bienevales: Vales gratuitos para el pago del transporte público que el Gobierno de Jalisco entrega semestralmente a estudiantes elegibles de los niveles de secundaria, media superior o superior en instituciones públicas o privadas de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): Es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Política pública: conjunto de acciones a realizar a partir de la toma de decisiones en la esfera gubernamental. Es una práctica social propiciada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o de establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas afines para la solución de un problema. Derivan en un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado. Consta de un conjunto de prácticas y de normas propuestas por uno o varios actores públicos y se expresa en forma de intervención, reglamentación, entre otros. Se compone fundamentalmente de un proceso que inicia después de la toma de decisión, en el cuál se realiza una planeación de la política, se implementa y posteriormente se evalúan los resultados.

Transvales: vales que el Gobierno de Jalisco pone a disposición de estudiantes de educación secundaria y media superior (en instituciones educativas privadas y públicas), maestros, adultos mayores y personas con discapacidad, cuya tarifa equivale a la mitad del precio de transporte público.

X. Directorio de participantes

Dr. Carlos Moreno Jaimes (responsable de la evaluación)

Doctor en políticas públicas por la Universidad de Texas en Austin, maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago y licenciado en administración pública por El Colegio de México. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, investigador visitante en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara e investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. Ha sido consultor para el Banco Mundial, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como para diversas instituciones públicas en México. Autor de los libros *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México* (2007) y *Seguro Popular y Federalismo: un análisis de política pública* (publicado por el CIDE en 2014), entre otros capítulos y artículos en revistas con arbitraje internacional. Durante seis años fue Jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, donde actualmente es profesor-investigador.

Lic. Alejandra Hernández García (evaluadora y coordinadora ejecutiva de la evaluación)

Obtuvo el grado de Licenciada en Derecho por el Colegio Universitario Moderno en el Estado de México y estudió la Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Desde el 2011 ha sido consultora asociada en temas de género, política pública y evaluación de programas públicos. Fue consultora asociada para la elaboración del “Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2012-2015” para el municipio de Zapopan, Jalisco en el año de 2013. Para el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) participó en el proyecto “Evaluación del Modelo de Equidad de Género” en el año 2013, en el “Análisis y evaluación de los productos del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, 2013” en 2014 y en la “Evaluación de diseño del Programa P010 de Fortalecimiento a la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres” en 2015. Para la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco se desempeñó como consultora asociada para el proyecto “Auditoría y evaluación de los procesos de implementación de

los programas sociales" y en la "Evaluación de Resultados del Programa Mochilas con los Útiles" en 2014. Desde 2013 a la fecha se desempeña como Directora Ejecutiva de Linter Consultores de México S.C.

Alfonso Hernández Valdez (evaluador-investigador)

Doctor y maestro en ciencia política por la Universidad de Chicago; maestro en políticas públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); ingeniero industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Desde 1998 es profesor e investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Ha escrito más de 20 artículos en libros, revistas académicas y de divulgación. Entre sus áreas de especialidad destacan la transparencia, el federalismo, la democracia local y las políticas públicas. A partir de 2004 y hasta 2006 fue investigador nacional (nivel I) del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). De 2004 a principios de 2007 fue Director General de Estudios e Investigación del IFAI. Desde 1996 ha sido consultor y ponente en temas de política pública y gestión gubernamental en un gran número de organismos del sector público, social y privado, tanto nacionales como internacionales. De 2012 a 2016 participó como especialista del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Nacional Electoral.

María del Mar Morales Burkle (asistente de investigación)

Estudiante de la carrera Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Trabaja como Asistente de Investigación en Linter Consultores y es becaria de investigación del Dr. Carlos Moreno Jaimes, profesor investigador en el ITESO. De 2012 a 2013 trabajó como voluntaria en la organización "MercyShips" proveyendo ayuda médica en la costa de África Occidental. Asimismo, durante su formación profesional ha participado en algunos proyectos como voluntaria de Amnistía Internacional y ha formado parte de la Sociedad de Alumnos y el Consejo de su carrera.

Juan Luis Muñoz Velázquez (asistente de investigación)

Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ha participado como asistente de investigación en Linter Consultores, en proyectos de consultoría de política pública para el Estado de México y Jalisco. Ha trabajado como becario de investigación para el Dr. Carlos Moreno Jaimes, profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, función que le dio oportunidad de colaborar en el proyecto de investigación "Small Policy", patrocinado por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. Además, ha realizado prácticas

profesionales en el Centro CLEAR para América Latina y en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Estado de Jalisco.

Anexo 1. Guion de entrevistas semi-estructuradas

El siguiente guion de entrevistas tiene el objetivo de documentar los resultados del programa a partir de la información proporcionada por actores clave de la SEDIS.

Se entrevistó a los siguientes actores:

- a) El equipo de funcionarios encargados de la planeación del programa.
- b) El coordinador del programa Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad y su staff.
- c) Funcionarios encargados de la implementación del programa: tres coordinadores regionales, uno de la zona metropolitana y dos del interior del estado.
- d) Un grupo de funcionarios que brindan apoyos administrativos, informáticos y logísticos para la operación del programa.

Duración máxima de la entrevista: 2 horas por cada equipo a entrevistar.

Objetivos específicos	<i>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.</i>	
	<i>2. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.</i>	
Preguntas		Actores a entrevistar
1. ¿Cuáles son los antecedentes del programa?	Equipo de planeación.	
2. ¿Cuál es el problema público que el programa busca atender?		
3. ¿Cuáles son las causas principales de dicho problema y cómo es que el programa busca incidir sobre ellas?		
4. ¿Cuál es el árbol de problemas sobre el que se fundamenta la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)?		
5. ¿Cómo se llevó a cabo la actualización de la MIR para el ejercicio fiscal 2016? ¿Quiénes participaron?		
6. ¿Qué actores se involucraron en el diseño del programa?		
7. ¿Cuál ha sido el presupuesto del programa desde su creación hasta la fecha? (Pedir que desagreguen la información por rubro de gasto).		
8. ¿Cuáles son los principales retos de corto, mediano y largo plazos que tiene el programa?		

Objetivo específico	<i>4. Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.</i>	
Preguntas		Actores a entrevistar
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son los antecedentes del programa? 2. ¿Cuál es el problema público que el programa busca atender? 3. ¿Cuáles son las causas principales de dicho problema y cómo es que el programa busca incidir sobre ellas? 4. ¿Cuál ha sido el presupuesto del programa desde su creación hasta la fecha? (Pedir que desagreguen la información por rubro de gasto, solo al equipo del coordinador del programa y su staff). 5. ¿Qué tipo de modificaciones ha sufrido el diseño el programa y qué factores las motivaron? 6. ¿Cómo se da a conocer entre la población elegible la convocatoria anual para inscribirse al programa? 7. ¿Cuántas solicitudes recibieron durante el ejercicio fiscal 2016? 8. ¿Cuántas solicitudes fueron aprobadas? 9. ¿Cómo se lleva a cabo, en general, el proceso de solicitud de los apoyos? (Es importante que el entrevistador se asegure preguntar cuándo comienza y cuándo termina; dónde se lleva a cabo; quién apoya a los solicitantes en el llenado de la solicitud; qué documentos suelen faltar en el proceso y cómo se reponen; cómo se procesan las solicitudes electrónicamente; cómo se da aviso a los solicitantes del resultado). 10. ¿Cómo se lleva a cabo la aprobación de solicitudes al programa? (quiénes lo deciden; cuándo lo deciden) 11. ¿Con base en qué criterios se determina quién recibe el apoyo y quién no? 12. ¿Cómo y cuándo se lleva a cabo la entrega de los Bienesales en sus tres modalidades (estudiantes, adultos mayores, personas con discapacidad)? 13. ¿Qué problemas han encontrado en la entrega de los Bienesales? 14. Además de la entrega de los apoyos, ¿se llevan a cabo actividades de integración social con los beneficiarios? ¿En qué consisten éstas? 		<p>Coordinador del programa y su staff.</p> <p>Coordinadores regionales.</p> <p>Funcionarios que brindan apoyos administrativos, informáticos y logísticos para la operación del programa.</p>

<p>15. ¿Se han enterado ustedes qué tipo de gastos solventan los beneficiarios a quienes se les entrega el apoyo económico?</p> <p>16. Desde su perspectiva, ¿cuál es la percepción que tiene sobre los resultados del programa? / ¿para qué ha servido el programa?</p> <p>17. ¿Cuáles son los principales retos de corto, mediano y largo plazos que tiene el programa?</p> <p>18. ¿Qué recomendaciones haría usted para mejorar el funcionamiento del programa en general?</p>	
---	--

Anexo 2. Guía para grupo de enfoque con adultos mayores beneficiarios del programa

- Bienvenida.
 - Presentación del equipo.
 - Autorización para el registro de audio y video.
- Introducción:
 - Objetivos de grupo de enfoque.
 - Explicación de la dinámica de la actividad.
 - Presentación de los asistentes. (Nivel de escolaridad, colonia de residencia, tiempo de contar con el apoyo).
- **Difusión del programa**
 - ¿Cómo se enteró del programa?
 - ¿Cuál fue el medio de comunicación?
 - ¿Qué información proporcionaron?
 - ¿Conocías algo del programa?
- **Trámites**
 - ¿Cómo fue el proceso de solicitud?
 - ¿La información para la realización de trámites fue la adecuada?
 - ¿Tuvo problemas para el traslado hacia el lugar donde hizo los trámites?
 - ¿Fue fácil cumplir con los requisitos?
 - ¿Fue fácil o difícil recolectar sus documentos?
 - ¿Alguien tuvo problemas para que le hicieran válido algún documento?
 - ¿Obtuvo apoyo del personal del programa? ¿cómo le ayudaron?
 - ¿Cómo se enteraron de que habían sido seleccionados?
- **Entrega de los apoyos**
 - ¿Cómo les hacen llegar el apoyo?
 - Condiciones de accesibilidad de los módulos para entrega de Bienesales entre adultos mayores
- **Cumplimiento e impacto del programa**
 - Rutinas de los beneficiarios en el uso del transporte público
 - ¿Cuáles son sus necesidades específicas?
 - ¿Quién o quiénes los acompañan?
 - Efectos directos del apoyo.
 - ¿El apoyo que recibe es suficiente?
 - ¿A qué destina el ahorro que el programa les genera?
 - ¿Cuenta con algún otro apoyo o ingreso complementario?
 - Otros impactos del apoyo.
 - ¿Ha contribuido a mejorar sus condiciones de movilidad?
 - Actitud de los choferes con los Bienesales
 - Posibilidad de intercambio ilegal de los Bienesales

- ¿Les han solicitado participar en eventos de actividad comunitaria, talleres culturales o actividades que contribuyan a la cohesión social?
 - ¿Cuáles?
 - ¿Cómo fue la experiencia?
- **Revalidación**
 - ¿Han revalidado el apoyo?
 - ¿Cómo ha sido el proceso?
 - ¿Existe asesoría por parte del personal del programa?
 - ¿Alguna experiencia de baja?
- **Seguimiento**
 - ¿Cuáles son las obligaciones como beneficiario?
 - ¿Hay dificultades para cumplirlas?
 - ¿Se han puesto en contacto con usted después de recibir el apoyo?
 - ¿Por qué medio?
 - ¿Cada cuánto tiempo?
- **Valoración general del programa**
 - ¿Cuál es su opinión acerca del programa?
 - ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del programa?
 - Recomendaciones de mejora al programa.
- **Cierre de la actividad.**

Anexo 3. Guía para grupo de enfoque con personas con discapacidad que son beneficiarios del programa

- Bienvenida.
 - Presentación del equipo.
 - Autorización para el registro de audio y video.
- Introducción:
 - Objetivos de grupo de enfoque.
 - Explicación de la dinámica de la actividad.
 - Presentación de los asistentes. (Nivel de escolaridad, colonia de residencia, tiempo de contar con el apoyo).

- **Difusión del programa**

- ¿Cómo se enteró del programa?
 - ¿Cuál fue el medio de comunicación?
 - ¿Qué información proporcionaron?
 - ¿Conocías algo del programa?

- **Trámites**

- ¿Cómo fue el proceso de solicitud?
 - ¿La información para la realización de trámites fue la adecuada?
 - ¿Tuvo problemas para el traslado hacia el lugar donde hizo los trámites?
 - ¿Quién llenó la solicitud?
- ¿Fue fácil cumplir con los requisitos?
 - ¿Fue fácil o difícil recolectar sus documentos?
 - ¿Alguien tuvo problemas para que le hicieran válido algún documento?
- ¿Obtuvo apoyo del personal del programa? ¿cómo le ayudaron?
- ¿Cómo se enteraron de que habían sido seleccionados?

- **Entrega de los apoyos**

- ¿Cómo les hacen llegar el apoyo?
- Condiciones de accesibilidad de los módulos para entrega de Bienes de consumo entre personas con discapacidad.

- **Cumplimiento e impacto del programa**

- Rutinas de los beneficiarios en el uso del transporte público
 - ¿Cuáles son sus necesidades específicas?
 - ¿Quién o quiénes los acompañan?
 - ¿Qué opinión tienen respecto a si la infraestructura del transporte público cubre sus necesidades?
- Efectos directos del apoyo.
 - ¿El apoyo que recibe es suficiente?
 - ¿Reciben apoyo de otros programas?
 - ¿A qué destina el ahorro que el programa les genera?
 - ¿Cuenta con algún otro apoyo o ingreso complementario?
- Otros impactos del apoyo.
 - ¿Ha contribuido a mejorar sus condiciones de movilidad?

- ¿Ha contribuido a mejorar a las personas que cuidan de los beneficiarios?
 - Actitud de los choferes
 - Posibilidad de intercambio ilegal de los Bienes
 - ¿Les han solicitado participar en eventos de actividad comunitaria, talleres culturales o actividades que contribuyan a la cohesión social?
 - ¿Cuáles?
 - ¿Cómo fue la experiencia?
- **Revalidación**
 - ¿Han revalidado el apoyo?
 - ¿Cómo ha sido el proceso?
 - ¿Existe asesoría por parte del personal del programa?
 - ¿Alguna experiencia de baja?
- **Seguimiento**
 - ¿Cuáles son las obligaciones como beneficiario?
 - ¿Hay dificultades para cumplirlas?
 - ¿Se han puesto en contacto con usted después de recibir el apoyo?
 - ¿Por qué medio?
 - ¿Cada cuánto tiempo?
- **Valoración general del programa**
 - ¿Cuál es su opinión acerca del programa?
 - ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del programa?
 - Recomendaciones de mejora al programa.
- **Cierre de la actividad.**

Anexo 4. Síntesis de buenas prácticas en materia de subsidios al transporte para grupos vulnerables

Definición del concepto: subsidios al transporte público para grupos vulnerables

La accesibilidad al transporte público se define como la capacidad de realizar los viajes necesarios (ya sea a la escuela, trabajo, visita a familiares y otros viajes urgentes) sin la necesidad de limitar el ingreso destinado a otras necesidades básicas (Carruthers et al, 2005).

De acuerdo con un estudio realizado en 2002 por Willoughby, los costos del transporte público para las familias en situación de vulnerabilidad pueden ascender al 25% de su presupuesto total (Guzmán et al, 2016). En el caso de madres de familia o estudiantes de secundaria que llevan a sus hijos a la escuela, el gasto en transporte suele ascender al 30-50% de su ingreso diario (CIESAS, 2005).

La falta de acceso al transporte condiciona el acceso a la vida social, atención de la salud, oportunidades económicas y en muchas ocasiones impide que los jóvenes continúen sus estudios. A su vez, la limitada o nula cantidad de viajes que pueden realizar, restringe las posibilidades de superar su contexto vulnerable. En América Latina la población vulnerable se concentra más en las periferias de los centros urbanos y de trabajo, dificultando aún más las opciones de transporte (Guzmán et al, 2016).

Con el fin de mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad, facilitando su acceso a centros laborales, educativos y recreativos, los gobiernos tienen la responsabilidad de diseñar políticas públicas que permiten un acceso equitativo al transporte público (Guzmán et al, 2016). Los subsidios al transporte público dirigidos a grupos vulnerables específicos forman parte de las alternativas generadas a nivel mundial.

Tipología del concepto. Categorías

Los subsidios a grupos vulnerables, forman parte de una gama más amplia de subsidios al transporte público entre los que se encuentran: subsidios por congestión, por uso de suelo y por mejora ambiental.

Motivación del subsidio	Objetivo
Equidad	Proveer movilidad a todas las poblaciones; sirviendo a los grupos vulnerables a un precio apropiado.
Congestión	Mejorar la congestión de calles y avenidas, particularmente la que es causada por transporte privado.
Uso de suelo	Alentar a un uso particular del suelo y de desarrollo urbano.
Medio Ambiente	Mejorar las condiciones medioambientales y reducir las emisiones de gases con efecto invernadero.

Fuente: Banco Mundial, 2007.

Según el Banco Mundial, los subsidios se evalúan con base en su eficiencia, su efectividad y su sustentabilidad. La eficiencia responde a que tan productivos son los subsidios y a cuál es su costo de implementación; la efectividad se mide de acuerdo con el grado de cumplimiento de los objetivos del programa; y la sustentabilidad es el impacto que tiene el subsidio en el servicio de transporte y el impacto que tiene en las finanzas gubernamentales (Banco Mundial, 2007).

Los subsidios orientados hacia grupos vulnerables suelen tener como población objetivo a estudiantes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personal militar o policial (Banco Mundial, 2007); sin embargo, esa no es la única manera de ser distribuidos ya que el subsidio puede ser destinado según la condición socioeconómica o en ciertas áreas geográficas en las que predominan hogares pobres (Estupiñán et al, 2007). El cuidado en la definición de la población objetivo y en la selección de las personas beneficiadas es de gran importancia en la planeación de este tipo de subsidios, pues esto delimitará si se logra beneficiar a la población más vulnerable.

Principales fuentes de datos en México. Institución responsable, periodicidad, dónde están disponibles

INEGI realiza 2 ejercicios que recaban información sobre el tema, específicamente en lo relativo al gasto que ejercen los mexicanos en transporte, estos son el censo económico y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en Hogares; ambos se realizan cada 5 años y los resultados de las encuestas pueden ser consultados en el portal de INEGI. Por otro lado, el Sistema de Cuentas Nacionales de México registra también datos sobre el tema en su sección de Cuentas de Bienes y Servicios.

Principales hallazgos del fenómeno

Las políticas actuales en el tema (en América Latina principalmente) no han sido muy exitosas en lidiar con el problema de la accesibilidad en el transporte. La evidencia empírica muestra que los subsidios a la oferta de transporte público no suelen beneficiar a los más pobres, por otro lado, el subsidio a la demanda funciona mejor en este aspecto; el punto clave para lograr una mejor distribución está en utilizar los criterios de elegibilidad adecuados para dirigir el subsidio a la población más vulnerable (Estupiñán et al, 2007).

Uno de los problemas que muestran las políticas actuales es la falta de colaboración entre especialistas en el sector del transporte y profesionales en política social, es necesario el trabajo en conjunto para analizar otras alternativas. Por otro lado, hacen falta datos cuantitativos en el tema para tomar decisiones basadas en evidencia, muchas de las encuestas que recolectan información sobre los patrones de transporte no incluyen aspectos de pobreza y viceversa (Estupiñán et al, 2007; Mehndiratta et al, 2014).

El uso de tarjetas electrónicas ha permitido un esquema de subsidios más sofisticado, ya que es posible personalizar las tarjetas para otorgar descuentos diferenciales dependiendo de las características del beneficiario o del tipo de viajes que realizan, que incluye variables como la hora del día y tipo de ruta (Mehndiratta et al, 2014).

Anexo 5. Valoración final del programa

Nombre del Programa:	Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad
Modalidad:	Apoyo en especie
Dependencia/Entidad:	Secretaría de Desarrollo e Integración Social
Unidad Responsable:	Dirección de Bienestar Social
Tipo de Evaluación:	Evaluación de resultados
Año de la Evaluación:	2016

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.
<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 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 Bienevales y dan mal trato a los beneficiarios, sobre todo a los discapacitados.
<i>Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.</i>	2	Los procesos operativos han mejorado su eficiencia significativamente. El presupuesto del programa casi se duplicó respecto a 2015, pero su cobertura disminuyó.
Valoración final	Promedio global	2.6

Anexo 6. Ficha técnica con los datos generales de la entidad evaluadora externa y el costo de la evaluación

Nombre de la entidad externa: Linter Consultores de México, S.C.

Nombre del evaluador externo principal: Dr. Carlos Moreno Jaimes

Nombres de los principales colaboradores:

- Lic. Alejandra Hernández García
- Dr. Alfonso Hernández Valdez

Nombre de la Unidad de Evaluación responsable de dar seguimiento a la evaluación y su titular: Dirección General de Monitoreo y Evaluación, Dra. Mónica Ballescá Ramírez.

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación y su titular: Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto, Mtro. Estuardo Gómez Morán.

Forma de contratación de la instancia evaluadora: Invitación a cuando menos tres proveedores

Costo total de la evaluación: \$260,000.00 (Doscientos sesenta mil pesos 00/100 M.N)¹¹

Fuente de financiamiento: Recursos públicos del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco.

¹¹El contrato 575/2016 corresponde a un monto total de \$780,000 pesos (IVA incluido) e incluye otras dos evaluaciones: la evaluación de resultados del programa Bienesales para Estudiantes y la evaluación de resultados del programa Becas Indígenas.