

Evaluación de Resultados del Programa Bienevales para Estudiantes

Evaluación Externa de Resultados 2016



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

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

Dra. Yasodhara Silva Medina, evaluadora-investigadora

María del Mar Morales Burkle, asistente de investigación

Juan Luis Muñoz Velázquez, asistente de investigación

Directorio

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

Gobernador constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida

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

Mtra. Carolina Toro Morales

Subsecretaria de Planeación y Evaluación
Secretaria Ejecutiva Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

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

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

Representantes de instancias nacionales

Dr. Gonzalo Hernández 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	1
I. Introducción	3
II. Descripción del programa público evaluado.....	4
III. Objetivos de la evaluación.....	9
IV. Metodología	10
IV.1 Revisión y análisis documental	10
IV.2 Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave	11
IV.3 Encuesta a beneficiarios	13
V. Resultados de la evaluación	20
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.....	20
V.1.1 ¿El programa cuenta con mecanismos e instrumentos de seguimiento para documentar y monitorear el avance del programa?	20
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?.....	24
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?.....	29
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	31
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?.....	31
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?	33
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?.....	36
V.3. Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.....	38
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?	38
V.3.2 ¿Qué externalidades (positivas/negativas) ha generado el Programa en la población objetivo?	46

V.4 Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.....	49
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?.....	49
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?	61
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?	62
VI. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y recomendaciones	66
VII. Conclusiones.....	75
VIII. Bibliografía	77
IX. Glosario de términos y acrónimos	78
X. Directorio de participantes	79
Anexo 1. Guion de entrevistas semi-estructuradas	82
Anexo 2. Cuestionario de la encuesta a estudiantes beneficiarios del programa Bienesuales	85
Anexo 3. Síntesis de buenas prácticas en materia de subsidios al transporte para grupos vulnerables.....	93
Anexo 4. Valoración Final del programa	96
Anexo 5. Ficha Técnica con los datos generales de la entidad evaluadora externa y el costo de la evaluación	97

Resumen ejecutivo

En este informe se presentan los hallazgos principales de la evaluación de resultados del programa Bienevales para Estudiantes durante el ejercicio fiscal 2016. Dicho programa tiene el objetivo de promover la permanencia escolar y facilitar los desplazamientos de los estudiantes, a través de un subsidio en especie al transporte público. La evidencia empírica a partir de la cual se fundamentan los resultados de la presente evaluación se obtuvo a partir de una combinación de métodos cualitativos (revisión documental y entrevistas a actores clave) y cuantitativos (una encuesta con beneficiarios del Área Metropolitana de Guadalajara, AMG). Los resultados más positivos de la evaluación son los siguientes. Primero, Bienevales para Estudiantes es ampliamente valorado por sus beneficiarios, sobre todo por el ahorro que genera en sus gastos de transporte. La evaluación estimó que el ahorro promedio generado por el programa es de \$2,800 pesos anuales por beneficiario, lo cual representa, aproximadamente, 57% de su gasto en transporte público. 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 Estudiantes presenta dos importantes desventajas en su desempeño. La primera es que beneficia proporcionalmente más a personas con mayores ingresos familiares, ya que éstas realizan, en promedio, menos viajes en transporte público en comparación con personas de ingresos más bajos. Por ello se recomienda mejorar la focalización de los apoyos del programa para que su asignación sea más progresiva. La segunda desventaja –que no es directamente atribuible al programa, sino a un mal diseño institucional en materia de movilidad en Jalisco– es la reticencia de algunos choferes a aceptar los Bienevales y a su tendencia a tratar mal a los beneficiarios del

programa. Ante tal problemática, esta evaluación recomienda impulsar el sistema de prepago en todo el sistema de transporte público, pues se considera que así se evitará la discriminación de los usuarios.

I. Introducción

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

La evaluación de *Bienevales para Estudiantes* se enfoca en los resultados del programa durante el ejercicio fiscal 2016. Busca determinar la pertinencia de su lógica de intervención, así como los efectos inmediatos y las posibles externalidades generadas sobre la población beneficiaria y no beneficiaria. La evaluación se realizó a través de una combinación de métodos de investigación cualitativos y cuantitativos, incluyendo entrevistas con actores clave, revisión documental y una encuesta a beneficiarios que residen en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Además, se llevó a cabo un taller para identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del programa en el que se involucró a diversos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS), tanto aquellos directamente responsables de operar el programa 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 Estudiantes es una política pública del gobierno de Jalisco para contribuir a que los estudiantes que cursan los niveles educativos de secundaria, media superior y superior y que residen en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande, puedan sufragar los costos del transporte público necesarios para trasladarse a sus centros de estudio. Según datos de la Secretaría de Educación Pública¹, durante el ciclo escolar 2015-2016, la matrícula global para todos esos niveles de estudio en Jalisco ascendió a 693 mil 737, de la cual 635 mil 723 (es decir 91.6%) son alumnos que residen en los ocho municipios del AMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande.

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 transporte de estudiantes adquiera relevancia como asunto de política pública:

- a) En la actualidad hay 3 millones 399 mil 800 jaliscienses que, además de no poder comprar sus alimentos, carecen de la capacidad adquisitiva para cubrir sus gastos de transporte, renta, vestido, calzado y recreación familiar.
- b) Durante el periodo 2007-2015, el costo medio anual del transporte público en zonas urbanas de México ha crecido más que la de la canasta no alimentaria, lo cual explica en gran medida lo reportado en el punto anterior.

¹ Disponible en la liga <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras>

- c) La proporción de la población de 12 a 14 años –es decir quienes deben cursar educación secundaria- que asistió a la escuela en Jalisco fue 2.6% más baja que a nivel nacional (85.9%).

Si se toma en consideración que la situación económica de los hogares con integrantes en edad de estudiar es un factor que contribuye a la decisión de permanecer en la escuela –en otras palabras, que el deterioro del bienestar económico aumenta la probabilidad de la deserción escolar-, entonces resulta claro que los tres hechos enunciados anteriormente justifican la existencia de un programa como Bienevales para Estudiantes, principalmente por el apoyo económico que brinda para cubrir los costos de transportación de la población estudiantil de secundaria y niveles educativos subsecuentes.

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

Ampliar las oportunidades educativas de estudiantes que cursan 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, mediante la entrega de vales gratuitos para el pago del transporte público o “Bienevales”.

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

- I. *Otorgar un apoyo a los hogares con estudiantes de nivel de secundaria, media superior o superior, para que la falta de recursos económicos para el pago de transporte público no sea una razón por la cual abandonen los estudios.*

- II. *Apoyar a los beneficiarios en los desplazamientos de su vivienda a su centro de estudios y de regreso.*

El **principal instrumento** a través del cual el programa busca cumplir dichos objetivos es a través de **un apoyo en especie**, el cual consiste en un subsidio de dos pasajes diarios por cada día lectivo del ciclo escolar o, en su caso, el número de Bienes de Necesidad que el estudiante compruebe necesitar para llegar desde su casa a su centro escolar y viceversa. Estos apoyos se otorgan de manera semestral y pueden refrendarse cada semestre mientras los beneficiarios cumplan los siguientes **requisitos de elegibilidad**:

- a) Ser estudiante activo cursando los niveles de secundaria, media superior y superior en instituciones privadas o públicas adscritas de manera oficial al sistema de educación pública.
- b) Residir y estudiar 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.
- c) Acreditar la necesidad de uso del transporte público, para lo cual el solicitante debe tener su domicilio particular a una distancia mayor de 1,000 metros lineales del centro escolar al que esté adscrito.

El programa establece que 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 Bienes para Estudiantes para el ciclo escolar 2014-2016 se estimaba en 651 mil 330 personas, lo que equivale a la sumatoria de alumnos que cursaban secundaria, educación media superior y superior en los 10 municipios anteriormente señalados. La **población objetivo**, sin embargo, se limita a 114 mil 117 personas (es decir 17.5% 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 criterio². La **población realmente atendida** durante 2016 ascendió a 97,001 beneficiarios, según datos del Padrón Único de Beneficiarios proporcionados por la SEDIS, los cuales se distribuyeron geográficamente, como se muestra en el Cuadro 1, favoreciendo a los municipios del AMG (que, en conjunto, concentró a 91.6% de los beneficiarios), mientras que Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande recibieron apoyos para 8.1% del total de beneficiarios del programa. Resulta interesante observar que el padrón de beneficiarios reporta 249 personas que fueron beneficiarios del programa, pese a que su residencia estaba fuera de los 10 municipios elegibles.³

² 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.

³ El mismo funcionario aludido en la nota anterior también explica esta discrepancia, señalando la posibilidad de que existan estudiantes que reportan estudiar en el AMG, pero que residen (permanentemente o temporalmente) en algún municipio fuera de dicha área.

Cuadro 1. Distribución geográfica de los beneficiarios de Bienes para Estudiantes

Ubicación	Número de beneficiarios	%
Área Metropolitana de Guadalajara	88,868	91.6%
El Salto	2,036	2.1%
Guadalajara	31,566	32.5%
Ixtlahuacán de los Membrillos	123	0.1%
Juanacatlán	87	0.1%
Tlajomulco de Zúñiga	5,749	5.9%
Tlaquepaque	12,787	13.2%
Tonalá	10,905	11.2%
Zapopan	25,585	26.4%
Zapotlanejo	30	0.0%
Puerto Vallarta	4,543	4.7%
Zapotlan el Grande	3,341	3.4%
Otros municipios de Jalisco	249	0.3%
Total	97,001	100.0%

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

En el ejercicio fiscal 2016, Bienes para Estudiantes contó con **un presupuesto total** de 216 millones 978 mil 650 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.

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 estudiantes”, para cumplir con el objetivo de atender el problema público de la falta de recursos económicos en los hogares para pagar los costos de transporte público para que estudiantes accedan y/o permanezcan en el sistema educativo a nivel secundaria, medio superior y superior.

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 del programa Bienevales para Estudiantes 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) Una encuesta dirigida a los beneficiarios del programa residentes del AMG.

El enfoque de la evaluación fue mixto, es decir una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos 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 cuatro 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 estudiantes, 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 Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco
- 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 Estudiantes” correspondientes al ejercicio fiscal 2016.
- Manual de Procedimientos del programa.
- 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 Bienes para Estudiantes 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 guion 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 Bienesales	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 Encuesta a beneficiarios

En el caso del programa Bienesales para Estudiantes se juzgó conveniente y factible responder varias de las preguntas asociadas a los objetivos de esta evaluación a través de métodos cuantitativos, por lo que, además de las técnicas cualitativas descritas anteriormente, se llevó a cabo una encuesta con una muestra estadísticamente representativa del universo de beneficiarios de dicho programa. La encuesta sirvió, principalmente, para determinar los efectos del programa -positivos y negativos, directos e indirectos- sobre los beneficiarios (objetivo específico 2), así como diversos aspectos del desempeño del programa (objetivo 4). El cuestionario completo de la encuesta se reporta en el Anexo 2.

El programa Bienesales para Estudiantes tuvo un total de 97,001 beneficiarios reportados en el padrón único del programa durante el primer semestre 2016. Sin embargo, la encuesta se enfocó únicamente en los 88 mil 868 beneficiarios que residen en el AMG. De dicho universo poblacional, se diseñó una muestra de 400 casos para cumplir con los parámetros convencionales de nivel de confianza y grado de error. Se

trató de una encuesta de salida, cara a cara, en los 15 módulos de atención instalados en el AMG con selección aleatoria a través de la aplicación de brincosistemático, una vez terminado el trámite de reinscripción durante la jornada de serviciocomprendida en la mayoría de los casos de 8:30 a.m. a 4:00 p.m. con el fin de cumplir 25 casos en cada uno de ellos. La muestra realmente aplicada fue de 397 casos, con lo cual se obtuvo un nivel de confianza de 95% y un grado de error de +/- 5%. El Cuadro 3 sintetiza toda esta información y el Cuadro 4 describe la aplicación en cada uno de los módulos del programa.

Cuadro 3. Diseño muestral de la encuesta a beneficiarios del programa Bienesales para Estudiantes

Universo de estudio	Población beneficiaria del Programa Bienesales para estudiantes del AMG en el segundo semestre del año 2016.
Tamaño del universo	88,838 beneficiarios.
Fuente del marco muestral	Padrón Único de Beneficiarios de Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco.
Fecha de levantamiento de campo	17, 18 y 20 de febrero de 2017.
Técnica de administración	Encuesta de salida, cara a cara, en los 15 módulos de atención instalados en el AMG con selección aleatoria a través de la aplicación de brinco sistemático, una vez terminado el trámite de reinscripción durante la jornada de servicio comprendida en la mayoría de los casos de 8:30 a.m. a 4:00 p.m. con el fin de cumplir 25 casos en cada uno de ellos.
Muestra diseñada	400 casos.
Muestra aplicada	397 casos.
Nivel de confianza	95%
Grado de error	±5%

Como se muestra en el Cuadro 5, 54% de los informantes fueron mujeres, mayoritariamente de 13 a 18 años de edad y principalmente estudiantes de licenciatura o carrera técnica. La gran mayoría (70.3%) comenzó a

recibir Bienes de Familia desde 2014. En los dos semestres de 2016, la dotación predominante de Bienes de Familia fue de 200 boletos (cerca de 90% de los informantes reportaron dicha cifra). 70% de los estudiantes beneficiarios del programa proviene de familias donde la escolaridad máxima de los padres es inferior a licenciatura. El ingreso familiar mensual del hogar de los beneficiarios se ubica, predominantemente, entre los \$3 mil y \$6 mil pesos, aunque hay casi 10% de hogares en lo que se reporta un ingreso mensual de máximo \$3 mil pesos, aunque también hay otro segmento de beneficiarios (9.7%) cuyo hogar tiene ingresos de más de \$20 mil pesos al mes.

Cuadro 4. Días de aplicación de la encuesta durante el horario completo de atención en cada módulo

Módulo	Municipio	Dirección	17/02	18/02	20/02	Horario De Aplicación	Casos Aplicados
Parque Agua Azul	Guadalajara	Calzada Independencia Sur #973				Lunes a Viernes 8:30 a 4:00	25
Complejo Panamericano De Voleibol	Guadalajara	Av. Ávila Camacho Al Cruce Av. De La Presa				Lunes a Viernes 8:30 a 4:00	25
Unidad Administrativa Oblatos	Guadalajara	Av. Circunvalación Y Av. Artesanos				Lunes A Viernes 8:30 A 2:00	25
Dif El Sauz	Guadalajara	Av. Patria #3116				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00	25
Parque San Jacinto	Guadalajara	Av. Javier Mina Y Plutarco Elias Calles				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00, Sábado 8:00 A 1:00	50
Centro Nueva Galicia	Guadalajara	Av. 16 De Septiembre #501, Esq. Nva. Galicia				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00, Sábado 8:00 A 1:00	25
Prepa 6	Guadalajara	Av Literatura Y Calle Degas Fracc. Miravalle				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00	25
Instituto Jalisciense De La Juventud	Tonalá	Circuito Loma Sur #8780				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00	25
Desarrollo Social	Tonalá	Av. Rio Nilo 8096				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00, Sábado 8:00 A 1:00	25
Atlas Paradero	Tlaquepaque	Bvld. Marcelino García Barragán No 1820				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00, Sábado 8:00 A 1:00	25
Secundaria Técnica 24	Zapopan	Paseo De Los Alerces #1158				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00	25

Las Aguilas	Zapopan	Av. Adolfo López Mateos #5150				Lunes A Viernes 8:30 A 2:00	25
DIF Zapopan	Zapopan	Av. Laureles #1151				Lunes A Viernes 8:30 A 2:00	25
CUCBA	Zapopan	Camino Ramon Padilla Sánchez 2100 Col Nextipac				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00	25
Andador Centenario	Tlajomulco	Andador Centenario 47				Lunes A Viernes 8:30 A 4:00	22
Total							397

Nota: El único módulo en donde no se realizó el levantamiento de campo fue el Centro Universitario de Tonalá, ya que este se instaló de forma temporal y no se encontraba en operaciones al momento de la aplicación del estudio. En el caso del módulo ubicado en el Parque San Jacinto se realizó la encuesta en un día entre semana y en sábado por tratarse de uno de los que presenta mayor afluencia.

Cuadro 5. Perfil sociodemográfico de los beneficiarios de Bienes para Estudiantes

Pregunta	Respuesta	%
Sexo del beneficiario	Mujer	54.2%
	Hombre	45.8%
Edad del beneficiario	13 a 15 años	20.7%
	16 a 18 años	34.8%
	19 a 22 años	31.8%
	22 a 28 años	17.9%
	Más de 28 años	1.0%
¿Fui beneficiario(a) del programa Bienes para Estudiantes en alguno de los dos semestres de 2016?	Sí	92.2%
	No	7.8%
¿Qué nivel educativo cursaste el semestre pasado?	Secundaria	14.9%
	Preparatoria	38.5%
	Licenciatura o carrera técnica	46.3%
	Posgrado (maestría o doctorado)	0.3%
¿En qué año comenzaste a recibir Bienes para Estudiantes?	Desde 2014	70.3%
	Desde 2015	21.9%
	Desde 2016	7.8%
¿Cuántos Bienes para Estudiantes recibiste durante Primavera 2016?	200 o menos	88.7%
	201 a 300	2.8%
	Más de 300	5.3%
	No recibí	3.3%
¿Cuántos Bienes para Estudiantes recibiste durante Otoño 2016?	200 o menos	90.7%
	201 a 300	3.0%
	Más de 300	5.6%
	No recibí	0.8%
¿Cuál es la escolaridad de tu papá?	Primaria incompleta	2.5%
	Primaria completa	7.6%
	Secundaria incompleta	2.0%
	Secundaria completa	26.4%
	Preparatoria incompleta	3.5%
	Preparatoria terminada	19.1%

	Carrera técnica incompleta	0.3%
	Carrera técnica completa	2.8%
	Licenciatura incompleta	2.5%
	Licenciatura completa	27.7%
	Postgrado completa	1.5%
	No tiene papá	4.0%
¿Cuál es la escolaridad de tu mamá?	Primaria incompleta	1.0%
	Primaria completa	11.6%
	Secundaria incompleta	1.8%
	Secundaria completa	30.0%
	Preparatoria incompleta	3.5%
	Preparatoria terminada	16.6%
	Carrera técnica incompleta	0.5%
	Carrera técnica completa	5.8%
	Licenciatura incompleta	1.0%
	Licenciatura completa	26.2%
	Posgrado incompleta	0.3%
	Posgrado completa	1.3%
No tiene mamá	0.5%	
¿Cuál es el ingreso familiar mensual de tu hogar? Monto	Menos de \$3,000	9.9%
	\$3,001 a \$6,000	43.2%
	\$6,001 a \$9,000	15.5%
	\$9,001 a \$12,000	12.2%
	\$12,001 a \$20,000	9.4%
	Más de \$20,000	9.7%

V. Resultados de la evaluación

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de resultados del programa Bienevales para Estudiantes. 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 Estudiantes 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 337 denominado "Ampliación de Oportunidades Educativas para Niñas, Niños y Jóvenes". El primero de los componentes de dicha MIR se denomina, según su resumen narrativo, "Subsidios al transporte para estudiantes a través de Bienevales (vales de transporte) en los Municipios de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán entregados". Puede decirse que este componente equivale al programa Bienevales para Estudiantes porque sus actividades reflejan lo que dicho programa otorga a sus beneficiarios, tal y como se describió en la sección II.1.

Para efectos de esta pregunta, nos concentraremos en el único indicador a nivel componente que incluye la MIR: "el porcentaje de estudiantes de

secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande apoyados por el programa Bienevales para estudiantes, en relación a los que usan transvales". Para comprender con precisión el significado y alcance de este indicador, hay que considerar que los "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. En el caso de los Bienevales, la población elegible –tal y como se describió en las secciones II.1 y II.2- puede adquirir su acceso al transporte público de manera totalmente gratuita. En otras palabras, mientras que los usuarios sufragan la mitad del precio del transporte público a través de los transvales, en el caso de los Bienevales el gobierno estatal es quien sufraga dicho 50%.⁴ Tomando lo anterior en consideración, el indicador de la MIR a través del cual se mide el desempeño del programa Bienevales para Estudiantes se plantea como propósito que su población beneficiaria sea superior a la población usuaria de los transvales. En otros términos, el programa busca que haya más beneficiarios del subsidio gubernamental al transporte público en comparación con quienes tienen que pagar el 50% de la tarifa a través de sus propios recursos.

¿En qué medida dicho indicador 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

⁴Como se discutirá más adelante, el 50% restante es cubierto por las empresas concesionarias del transporte público, lo cual ha generado algunas consecuencias negativas para los usuarios de Bienevales.

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.⁵ Sin embargo, a inicios de mayo de 2017 el equipo evaluador accedió a la misma, pero no se encontraba todavía el informe correspondiente al ejercicio fiscal 2016. El segundo es el Sistema de

⁵<http://sedis.jalisco.gob.mx/consultas-de-interes/182>

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.⁶ Para el caso de Bienes para Estudiantes, 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 Bienes para Estudiantes 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>

⁶ Dicho 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 Bienevaes para Estudiantes es uno de los componentes de la MIR del programa presupuestario 337 denominado “Ampliación de Oportunidades Educativas para Niñas, Niños y Jóvenes”, el cual establece un fin y un propósito, como se ilustra a continuación.⁷

FIN

Contribuir a mejorar el acceso educativo y a promover la equidad en las oportunidades educativas mediante la entrega de apoyos en especie de materiales escolares, subsidios económicos y subsidios en especie para el transporte a estudiantes de diferentes niveles educativos del Estado Jalisco.

PROPÓSITO

Estudiantes del Estado de Jalisco amplían sus oportunidades educativas.

A continuación se presenta el análisis de la lógica vertical y de la lógica horizontal de la MIR, enfocándose únicamente en las actividades,

⁷ Los otros cinco componentes de la MIR de ese programa presupuestario son los siguientes: 1) apoyos económicos para pago de transporte de estudiantes de secundaria, educación media superior y superior del interior del estado entregados; 2) autobuses otorgados en comodato a municipios del interior del Estado para uso de transporte gratuito para estudiantes; 3) mochilas con útiles para estudiantes de escuelas públicas en los niveles de preescolar, primaria y secundaria entregadas; 4) apoyos económicos a estudiantes indígenas de educación media superior y superior entregados y 5) bicicletas otorgadas en comodato y/o donación a centros escolares en las regiones del interior del Estado para uso de transporte gratuito para estudiantes de educación media superior y superior.

indicadores, metas y medios de verificación correspondientes al componente de Bienes para Estudiantes.

Análisis de la lógica vertical de Bienes para Estudiantes

Este componente está conformado por las siguientes tres actividades:

- a) Entregar Bienes a estudiantes de secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande.
- b) Comprobación de recursos erogados por el programa Bienes para Estudiantes.
- c) Realizar refrendo de estudiantes de secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande apoyados por el programa Bienes para Estudiantes.

Las tres actividades 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. Como se mostrará más adelante, la percepción de la calidad por parte de éstos es un aspecto crucial en la operación del programa.

El componente de la MIR relacionado con el programa Bienes para Estudiantes representa exactamente lo que éste produce para sus beneficiarios. Es un componente necesario –es decir que no es prescindible– para producir el propósito del programa –ampliar las oportunidades educativas de los estudiantes de Jalisco–, tal y como se

describió anteriormente, aunque evidentemente no es un elemento suficiente para lograrlo.

Finalmente, se analizan los siguientes tres supuestos sobre los cuales descansa la lógica vertical de este componente de la MIR:

- a) Choferes aceptan los Bienesales.
- b) La demanda de Transvales mantiene un número de usuarios estudiantes constante.
- c) Los estudiantes acuden a recibir el apoyo.

El primer supuesto es uno de los asuntos más problemáticos de Bienesales para Estudiantes. Como se discutirá más adelante, un segmento muy significativo de beneficiarios percibe que los choferes del transporte público no aceptan los Bienesales de quienes los portan y es frecuente que les nieguen el servicio. Por lo tanto, que los choferes acepten los Bienesales no debe darse por supuesto y, en cambio, el programa debe desarrollar acciones tendientes a solucionar dicho comportamiento. El segundo supuesto –que la demanda de Transvales entre usuarios estudiantes se mantenga constante- no parece tener un propósito muy claro. ¿En qué se beneficia el desempeño de Bienesales para Estudiantes si se cumple aquel supuesto relacionado con otro programa? La única razón que podría explicarlo es de índole presupuestal: si la demanda de Transvales –programa que, como ya se discutió, subsidia la mitad de la tarifa de transporte público para su población elegible, incluyendo a los estudiantes- disminuyera y una proporción de sus usuarios decidieran buscar el apoyo de Bienesales para Estudiantes, ello podría crear una presión presupuestaria que este último programa podría no estar en condiciones de sostener. Finalmente, el supuesto de que los estudiantes

acudan a recibir el apoyo sí es una condición necesaria para garantizar el buen desempeño del programa.

No se evalúa el propósito y el fin de la MIR del programa presupuestario “Ampliación de Oportunidades Educativas para Niñas, Niños y Jóvenes”, pues ello implicaría hacer una revisión integral del resto de sus componentes, los cuales rebasan los alcances de esta evaluación.

Análisis de la lógica horizontal de Bienevales para Estudiantes

El indicador del componente, como ya se comentó anteriormente, es “el porcentaje de estudiantes de secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande apoyados por el programa Bienevales para estudiantes, en relación a los que usan transvales”, y la fórmula para calcularlo es simplemente la relación entre el número de estudiantes beneficiarios apoyados por Bienevales en 2016 y el número de estudiantes apoyados con los transvales en 2015. Sin embargo, no es claro por qué la MIR establece una línea base de 62 y una meta de 0.4. ¿Quiere decir ello que, al inicio del ejercicio fiscal 2016, el número de beneficiarios de Bienevales era 62 veces superior al de transvales? De ser así, ¿por qué plantearse una meta de tan solo 0.4 para final de 2016?

Los indicadores correspondientes a las tres actividades tampoco resultan del todo claros (Cuadro 5), sobre todo porque no hay documentación que establezca cuál es la línea base a partir de la cual se fija la meta respectiva para cada indicador. Por ejemplo, para la actividad referente a la entrega de los Bienevales, el indicador planteado es la tasa de variación del tiempo promedio de entrega, para lo cual se fija una meta de

-12.63% para 2016. Sin embargo, al no contar con un parámetro inicial (es decir un valor de línea base) no resulta evidente qué significa dicha meta. Lo mismo ocurre con los otros dos indicadores a nivel de actividad.

Otra limitación de la MIR en su lógica horizontal de estructuración es que la información sobre los medios de verificación de los indicadores no es pública (toda proviene de las estadísticas internas de la SEDIS, las cuales no son fácilmente asequibles al público en general).

En suma, las recomendaciones para mejorar el diseño de las MIR en que descansa el programa Bienevales a Estudiantes son las siguientes:

- a) Añadir una actividad que tenga que ver con monitorear la calidad del servicio otorgado a sus beneficiarios.
- b) Para el indicador a nivel componente de Bienevales para Estudiantes, explicitar el significado de la línea base y meta 2016.
- c) Publicar las líneas base de los indicadores a nivel de actividad en ambos componentes.
- d) Hacer públicos los medios de verificación.
- e) Eliminar el primer supuesto de la MIR –que los choferes aceptan los Bienevales- y explicitar la necesidad del segundo –es decir, por qué es necesario suponer que la demanda de Transvales entre estudiantes debe mantenerse constante.

Cuadro 5. Componentes, actividades e indicadores de la MIR 2016 relevantes para el programa Bienes para Estudiantes

Componente: subsidios al transporte para estudiantes a través de Bienes (vales de transporte) en los Municipios de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán entregados	Indicador: porcentaje de estudiantes de secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande apoyados por el programa Bienes para estudiantes, en relación a los que usan transvales
Actividad	Indicador
Entregar Bienes a estudiantes de secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande.	Tasa de variación del tiempo promedio de entrega de Bienes a estudiantes apoyados con el programa Bienes para Estudiantes.
Comprobación de recursos erogados por el programa Bienes para Estudiantes.	Porcentaje de Bienes utilizados con respecto al total de Bienes entregados en un año.
Realizar refrendo de estudiantes de secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande apoyados por el programa Bienes para Estudiantes.	Porcentaje de estudiantes de secundaria, educación media superior y superior de la ZMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande apoyados en el periodo t-1 que realizan su refrendo en el periodo t.

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?

Parcialmente. Entre los documentos entregados por SEDIS como parte de este proyecto de evaluación, hay dos que podrían considerarse como “estudios”, aunque sólo uno de ellos es claramente “externo” (el segundo parece haber sido elaborado por la Dirección de Evaluación y Seguimiento de la SEDIS). El primero se titula “Agenda de Aspectos Susceptibles de Mejora” del programa Apoyo al Transporte para Estudiantes, publicado en 2015, el cual se derivó de una evaluación externa realizada a dicho programa por la empresa Indexa de México,

S.C. para el ejercicio fiscal 2013.⁸ La agenda de mejora establecía 22 recomendaciones, de las cuales a continuación se destacan cuatro que están estrechamente relacionadas con el problema público que Bienevales pretende atender:

- a) Realizar un diagnóstico que ahonde en las necesidades de movilidad de los estudiantes de Jalisco y su impacto en la deserción escolar.
- b) Realizar un estudio sobre la demanda total de apoyos, especialmente fuera de la ZMG.
- c) Exigir a los choferes que desprendan el bienevale y entreguen el talón a los estudiantes.
- d) Dialogar con las instancias correspondientes para exigir un mejor trato de los choferes hacia los beneficiarios del programa.

Como se discutirá más adelante, algunos de los problemas del programa que motivaron algunas de estas recomendaciones todavía persisten, especialmente en lo referente al mal trato de algunos choferes a los beneficiarios. En relación con los dos primeros estudios recomendados y asumidos como compromisos de mejora, la presente evaluación logró identificar un estudio titulado “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 (éste es el segundo estudio que se mencionó al inicio de esta sección). Dicho estudio, sin embargo, no concluye con

⁸ Es importante anotar que el antecedente inmediato del programa Bienevales para Estudiantes (creado como tal en 2014) fue el programa Apoyo al Transporte para Estudiantes, una de cuyas modalidades incluía un subsidio al transporte público para estudiantes residentes del AMG.

claridad si el programa, en su modalidad de subsidio al transporte público para estudiantes, contribuyó o no a disminuir la deserción escolar.

El Anexo 3 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 Estudiantes.

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 la lógica del programa. 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 Estudiantes 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

(estudiantes). Es decir, Bienevales 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 de Bienevales para Estudiantes con los efectos esperables de un subsidio al transporte público? Como ya se explicó en la sección que describe el programa, su objetivo general consiste en “ampliar las oportunidades educativas de estudiantes”. Sus dos objetivos específicos son, por una parte, “que la falta de recursos económicos para el pago del transporte público no sea una razón por la cual abandonen sus estudios” y “apoyar a los beneficiarios en los

desplazamientos de su vivienda a sus centro de estudios y de regreso". Ampliar las oportunidades educativas y evitar la deserción escolar sólo podría lograrse a través del efecto ingreso del programa, es decir que el ahorro generado por éste logre superar el costo de oportunidad de continuar estudiando. En términos hipotéticos, el instrumento del programa (el subsidio en especie) sí está alineado con la solución buscada (evitar la deserción escolar). La validez empírica de dicha hipótesis, sin embargo, requiere una evaluación más a detalle.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.2.1

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

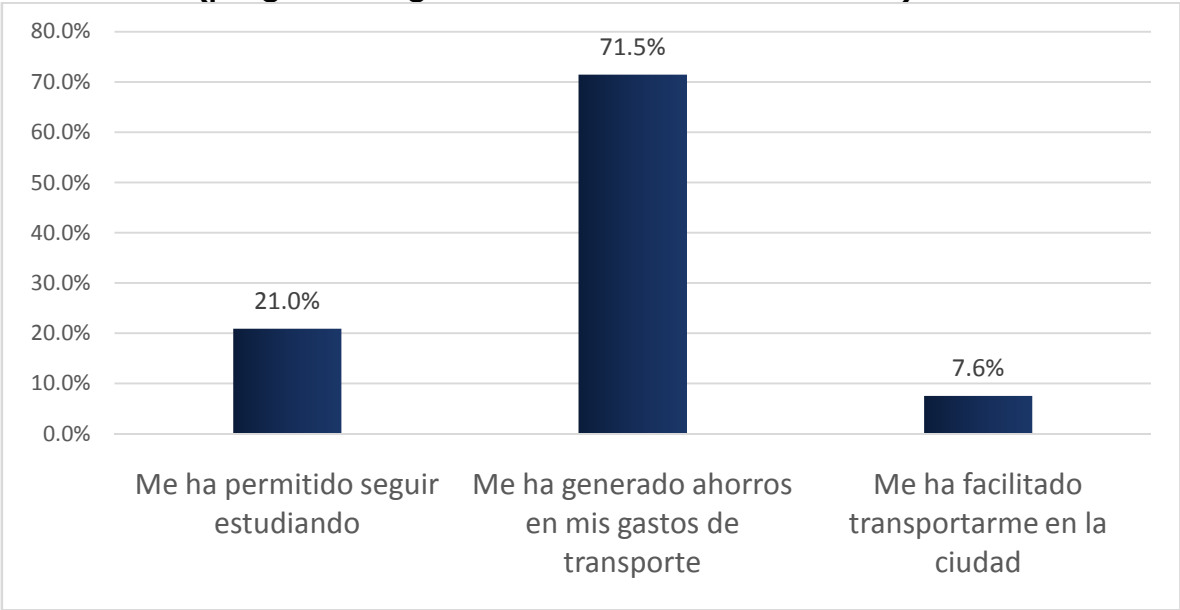
V.2.2 ¿En qué medida los bienes o servicios entregados por el programa permiten documentar la atención del problema público así como el avance del cumplimiento de sus objetivos?

Parcialmente. En primer lugar, como ya se analizó en la sección anterior, el subsidio que Bienevales para Estudiantes entrega a su población objetivo está alineado con los objetivos de ampliar las oportunidades educativas de estudiantes, prevenir que éstos abandonen los estudios y facilitar sus desplazamientos a sus centros de estudios. Si a ello se añade la consideración de que la situación económica de los hogares con integrantes en edad de estudiar es un factor que contribuye a la decisión de permanecer en la escuela, entonces existe una justificación para la existencia de un programa como Bienevales para Estudiantes. Sin embargo, se trata de condiciones hipotéticas, pues el diagnóstico que aparece en las reglas de operación del programa no analiza empíricamente si los subsidios al transporte son instrumentos eficaces, por

ejemplo, para disminuir la deserción escolar o para promover el uso del transporte público –y desincentivar el uso del transporte privado.

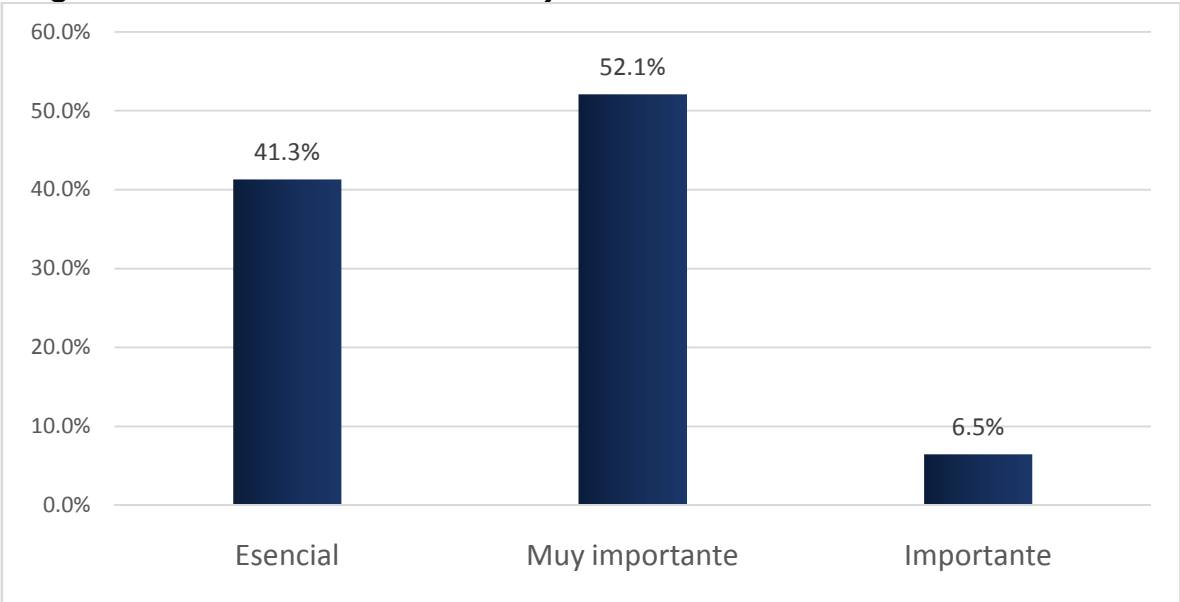
Por otra parte, los objetivos de Bienevales para Estudiantes no son igualmente valorados por sus beneficiarios. Como se muestra en la Gráfica 1, la gran mayoría percibe que el principal beneficio del programa es haberles generado ahorros en sus gastos de transporte, ya que casi 71.5% de los beneficiarios del AMG así lo considera. Esto implica que los otros objetivos del programa –que los beneficiarios permanezcan estudiando y estimular sus desplazamientos en transporte público–son menos valorados por la gente. En contraste, el objetivo de que los beneficiarios sigan estudiando y el de facilitar su transportación en la ciudad, no resultan ser altamente valorados, especialmente el segundo.

Gráfica 1. ¿Cuál dirías que es el principal beneficio de contar con Bienevales? (pregunta dirigida a estudiantes beneficiarios)



Además, todos los estudiantes beneficiarios consideran que el apoyo monetario que el programa les otorga es esencial, muy importante o simplemente importante (Gráfica 2), es decir que nadie juzgó que el apoyo fuera poco o nada importante.

Gráfica 2. ¿Qué tan importante es para ti contar con Bienesvalles? (pregunta dirigida a estudiantes beneficiarios)



Valoración cuantitativa de la pregunta V.2.2

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

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, así como otros funcionarios que prestan servicios al programa conocen los principales retos que éste enfrenta, los cuales se enuncian a continuación. 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. Además, los entrevistados están conscientes del mal trato de algunos choferes a los 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 Bienevales 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) Los entrevistados reconocen también como problema la existencia de venta ilegal de binevales, sobre todo entre estudiantes y choferes, aunque hay pocas denuncias de ello (en 2016 hubo tan sólo seis). Según las reglas de operación del programa, en sus dos modalidades, dicho intercambio es causal de baja. Se trata de un reto de mediano plazo, pues, aunque existe la denuncia como instrumento para su control, las personas no suelen denunciar estos hechos de manera frecuente.
- c) El proceso de selección de beneficiarios, en opinión de algunos entrevistados, debería ser más riguroso y focalizado a quienes más necesitan el apoyo. Los campos de información relativos a las características socioeconómicas de los solicitantes del formato de solicitud no se toman suficientemente en consideración para la selección. Puede considerarse que éste es un reto que el programa podría atender en el corto plazo, pues bastaría con establecer un método riguroso y claro de selección con la información disponible en el formato de solicitud y aplicarlo.
- d) 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, especialmente tomando en cuenta que el inicio del primer corredor del modelo ruta empresa constituye una oportunidad para mejorar la calidad del transporte público. 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

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

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?

Dado que la gran mayoría de los estudiantes beneficiarios de Bienevales considera que el principal beneficio del programa es el ahorro económico que éste les produce, a continuación se presenta una estimación de ahorro anual que el programa genera entre este grupo de beneficiarios, tomando como base los resultados de la encuesta aplicada a 397 estudiantes beneficiarios de Bienevales del AMG. En primer lugar, como se observa en el Cuadro 6, la gran mayoría de beneficiarios recibió un total de 200 Bienevales por semestre, lo cual representa un ahorro de \$2,800 pesos por año, suponiendo que utilizan el talonario completo. ¿Es realmente así? La encuesta reveló que cada beneficiario realiza un promedio de 3.4 viajes diarios en autobús y 0.39 en tren ligero, aunque con variaciones importantes en ambos medios de transporte, pues hay quien realiza hasta nueve viajes diarios en autobús y hasta cuatro en tren ligero (Cuadro 7). Tomando como base el valor promedio de viajes en ambos medios, considerando que cada uno tiene un costo de \$7 pesos para el

usuario normal y que el año lectivo durante el ciclo escolar 2015/2016 tuvo un total de 185 días, entonces podemos estimar que el costo anual del servicio de transporte público para cada estudiante beneficiario del programa fue de \$4,908 pesos por año en promedio. Esto implica que el programa cubre 57% del gasto anual en transporte que realizan los estudiantes, aunque, evidentemente, dicho porcentaje podría ser menor tratándose de personas que utilizan el servicio de transporte con mayor frecuencia.

Cuadro 6. Número de Bienes entregados a los estudiantes beneficiarios durante 2016

	Primavera		Otoño	
200 o menos	352	88.66%	359	90.43%
201 a 300	11	2.77%	12	3.02%
Más de 300	21	5.29%	22	5.54%
No recibí porque todavía no estaba insc	13	3.27%	3	0.76%
Total	397	100%	396	0.9975

Cuadro 7. Estimación del costo anual en transporte público entre estudiantes beneficiarios de Bienes durante 2016

Los siguientes cálculos toman como base los resultados de la encuesta a 397 beneficiarios del AMG y un periodo lectivo de 185 días por año.
 Viajes promedio por día en autobús: 3.4 (desviación estándar: 1.3, valor mínimo: 0, valor máximo: 9)
 Viajes promedio por día en tren ligero: 0.39 (desviación estándar: .77, valor mínimo: 0, valor máximo: 4)
 Días lectivos del calendario escolar 2015/2016: 185
 Tarifa del transporte público: \$7 pesos por viaje

Costo anual del servicio de autobús por persona = 3.4 viajes por día) x (185 días) x (\$7 pesos por viaje) = \$4,403 pesos

Costo anual del servicio de tren ligero = 0.39 viajes por día) x (185 días) x (\$7 pesos por viaje) = \$505 pesos

Costo promedio por uso del transporte público por estudiante: \$4,908 pesos
Ahorro por estudiante beneficiario que recibe 400 Bienes al año: \$2,800 pesos

¿Existen diferencias significativas en el ahorro entre diversos grupos de estudiantes beneficiarios? La principal variable para hacer una segmentación de los beneficiarios es su nivel de ingresos familiar. Como se muestra en el Cuadro 8, el valor promedio del ingreso familiar mensual es de \$8,888 pesos, aunque con diferencias muy marcadas entre las personas, lo cual hizo posible crear 10 rangos de ingreso, tal y como se muestra en Cuadro 9. Puesto que el principal determinante del costo en transporte público es el número de viajes que las personas realizan cada día, la Gráfica 4 describe esta variable en función del decil de ingreso familiar de cada estudiante beneficiario. Como puede observarse, existe cierta variación en el número de viajes realizados –tanto en autobús como en tren ligero–, dependiendo del nivel de ingreso familiar de los beneficiarios, aunque no se trata de una relación de tipo lineal entre las dos variables. El hallazgo a destacar es que los primeros siete deciles de ingreso realizan, en promedio, más viajes en transporte público por día en comparación con los tres deciles superiores (el decil superior, de hecho, no realiza ningún viaje en tren ligero). Concretamente, las personas cuyos ingresos familiares son inferiores a 10 mil pesos mensuales son quienes realizan más viajes diarios en transporte público (3.4 en autobús y 0.44 en tren ligero) en comparación con los viajes realizados por beneficiarios cuyo ingreso familiar es superior a 10 mil pesos (3.2 viajes en autobús y 0.17 en tren ligero). Ello significa que el programa Bienevales para estudiantes no es un apoyo que incida de manera progresiva sobre sus beneficiarios, dado que el monto del subsidio es prácticamente el mismo (200 vales por persona por semestre) para todos los grupos de ingreso. En otros términos, los estudiantes beneficiarios cuyos ingresos familiares son inferiores a 10 mil pesos mensuales gastan, en promedio, \$4,973 al año en transporte público, mientras que el resto de beneficiarios –es decir los de ingresos más elevados– gastan \$4364. Por lo tanto, el apoyo de Bienevales cubre 56.3%

del costo anual del transporte público para los estudiantes de menores ingresos y 64% del mismo costo para los de ingresos más elevados. Esto implica que el programa podría mejorar la focalización de sus recursos en función de las características socioeconómicas de sus beneficiarios, de manera que su incidencia sea más progresiva, tema que diversos funcionarios mencionaron durante las entrevistas, como ya se enfatizó en la sección anterior.

Cuadro 8. ¿Cuál es el ingreso familiar mensual de tu hogar

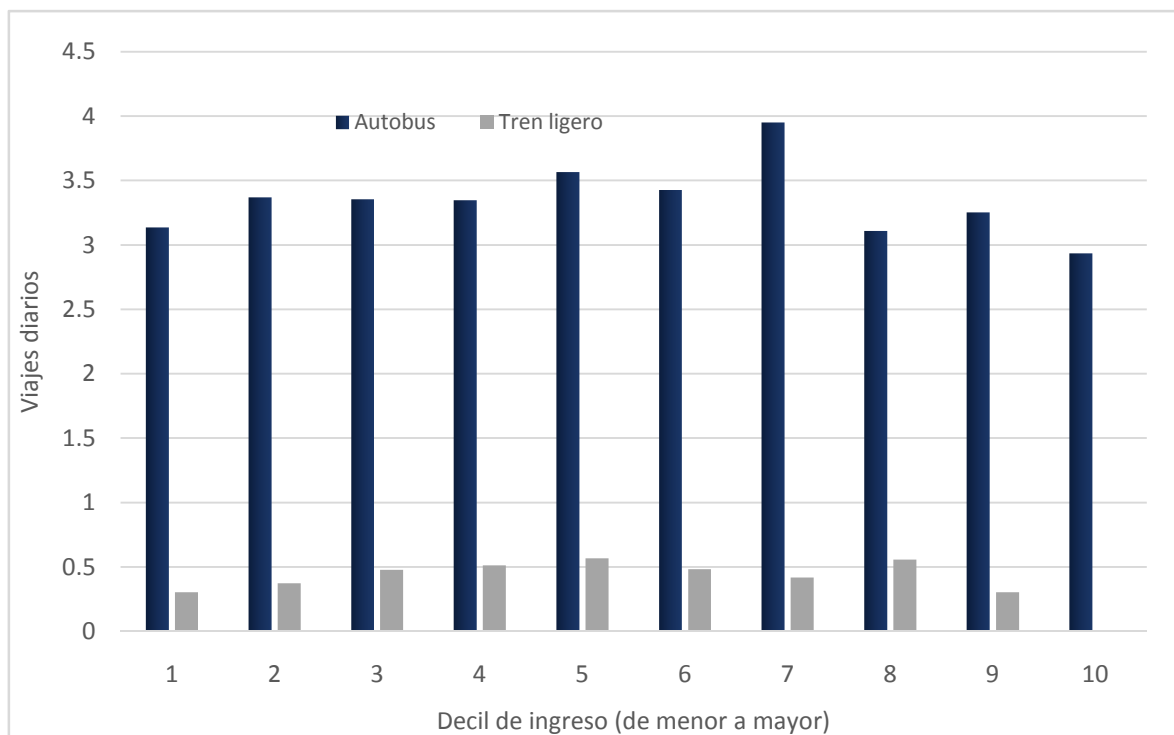
Promedio	\$8,888
Desviación estándar	\$6,967
Valor mínimo	\$1,500
Valor máximo	\$35,000
Observaciones	391

Nota: las personas encuestadas reportaron, en su mayoría, un monto específico de ingreso familiar. Quienes no lo hicieron (es decir 15.5% de los encuestados) reportaron su respuesta en rangos de salarios mínimos. En esos casos se imputó el valor mediano del rango para construir la variable continua.

Cuadro 9. Deciles de ingreso entre los beneficiarios de Bienevales.

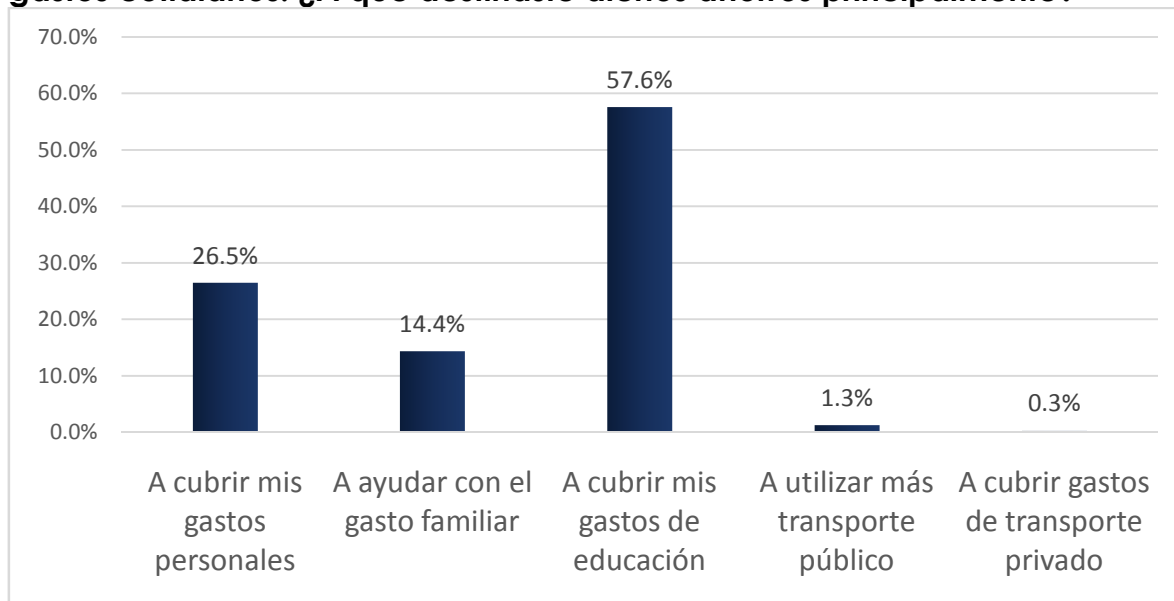
Decil de ingreso	Rangos de ingreso familiar mensual	% de beneficiarios
1	Menos de \$3400	11%
2	\$3400 a \$4000	11%
3	\$4200 a \$4800	10.74%
4	\$4800 a \$5000	11%
5	\$5000 a \$6000	9.46%
6	\$6000 a \$8000	14.32%
7	\$8000 a \$10000	11%
8	\$10000 a \$12000	2.30%
9	\$12000 a \$21000	11%
10	Más de \$21000	8.18%

Gráfica 4. Viajes en transporte público por decil de ingreso familiar



Otro tema que es importante analizar se refiere al destino al que los beneficiarios destinan el ahorro generado en gasto de transporte público. En realidad, no puede decirse que esto sea una consecuencia directa del programa, pues el destino del ahorro generado por un subsidio en especie es invariablemente una decisión libre de su destinatario. Sin embargo, aun tomando eso en consideración, la encuesta reveló que casi 58% de los estudiantes beneficiarios respondieron que utilizan el ahorro para cubrir sus gastos educativos, resultado que está alineado a los objetivos del programa (Gráfica 5).

Gráfica 5. Los Bienesales, al permitirte usar el transporte público de manera gratuita, te han generado algunos ahorros que te sirven para solventar tus gastos cotidianos. ¿A qué destinaste dichos ahorros principalmente?

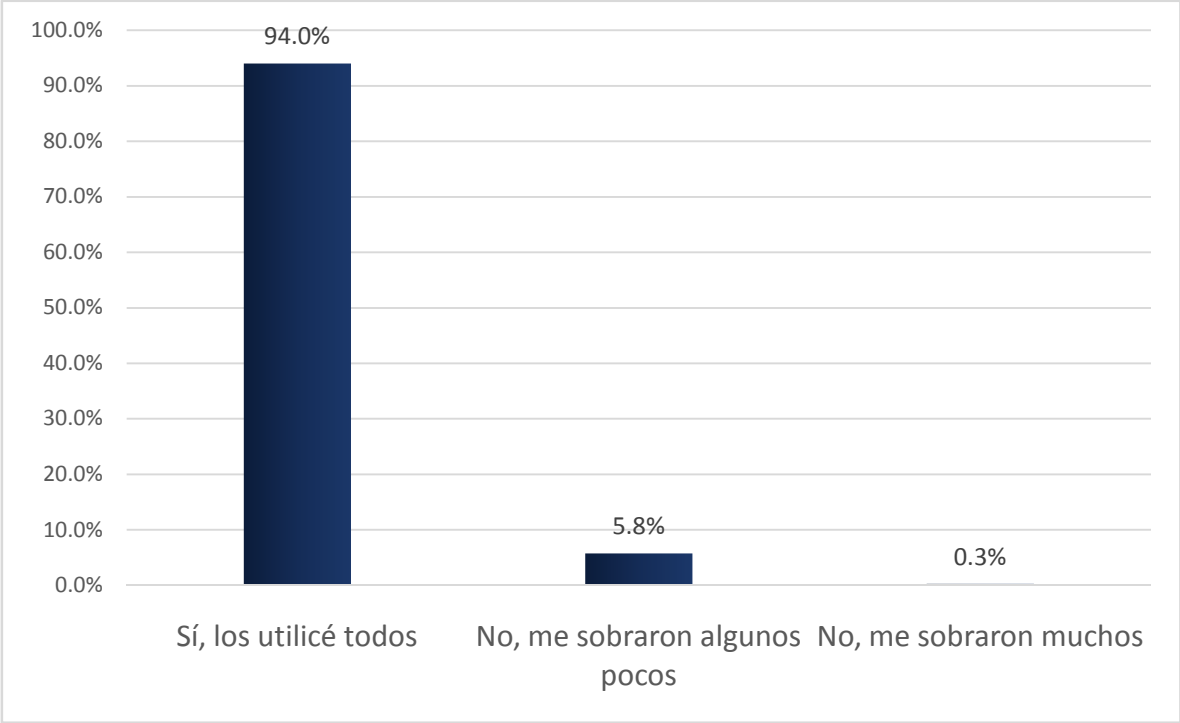


Finalmente, es importante analizar si el programa Bienesales para Estudiantes ha sido eficiente en su asignación de recursos en cuanto a la utilización del apoyo por parte de sus beneficiarios. En primer lugar, la encuesta preguntó si el beneficiario había utilizado todos los vales que recibió durante 2016 (Gráfica 6), a lo que 94% respondió afirmativamente, mientras que 5.8% reportó que le sobraron algunos pocos (tan solo 0.3% dijo que le sobraron muchos bienesales). Los hallazgos comentados en párrafos anteriores corroboran este resultado, ya que el promedio de viajes diarios en transporte público es superior al número de viajes que el programa cubre.

De cualquier forma, el Cuadro 10 presenta un análisis muy general de la asignación de Bienesales en función de la frecuencia en el uso del transporte público por parte de los estudiantes beneficiarios. Ahí se confirma que la “ineficiencia por desperdicio” no es mayor de 3%, que 42%

de los beneficiarios reciben una cantidad de vales que les permiten sufragar sus viajes diarios, pero que la mayoría (55%) tienen que añadir recursos propios para solventar sus gastos diarios en transporte público.

Gráfica 6. ¿Utilizaste todos los Bienes que recibiste?



Cuadro 10. Análisis de la asignación de Bienes de Familiares en función de la frecuencia en el uso del transporte público por parte de los beneficiarios del AMG

		Número de Bienes de Familiares que el beneficiario recibió durante cada semestre		
		200	201 a 300	300 o más
Viajes en autobús y/o tren ligero por día	0 a 1	Ineficiencia por desperdicio Primavera: 1%, Otoño: 1%		
	2	Asignación justa Primavera: 25%, Otoño: 25%	Ineficiencia por desperdicio Primavera: 1%, Otoño: 1%	
	3	Beneficiario añade recursos propios Primavera: 10%, Otoño: 10%	Asignación justa Primavera: 10%, Otoño: 10%	Ineficiencia por desperdicio Primavera: 1%, Otoño: 1%
	4 o más	Beneficiario añade recursos propios Primavera: 56%, Otoño: 55%	Asignación justa Primavera: 7%, Otoño: 7%	
Promedio semestral				
Ineficiencia por desperdicio: 3%				
Asignación justa: 42%				
Beneficiarios añaden recursos propios: 55%				

Nota: las estimaciones toman como base el periodo lectivo 2015-2016 de 185 días.

Valoración cuantitativa de la pregunta V.3.1

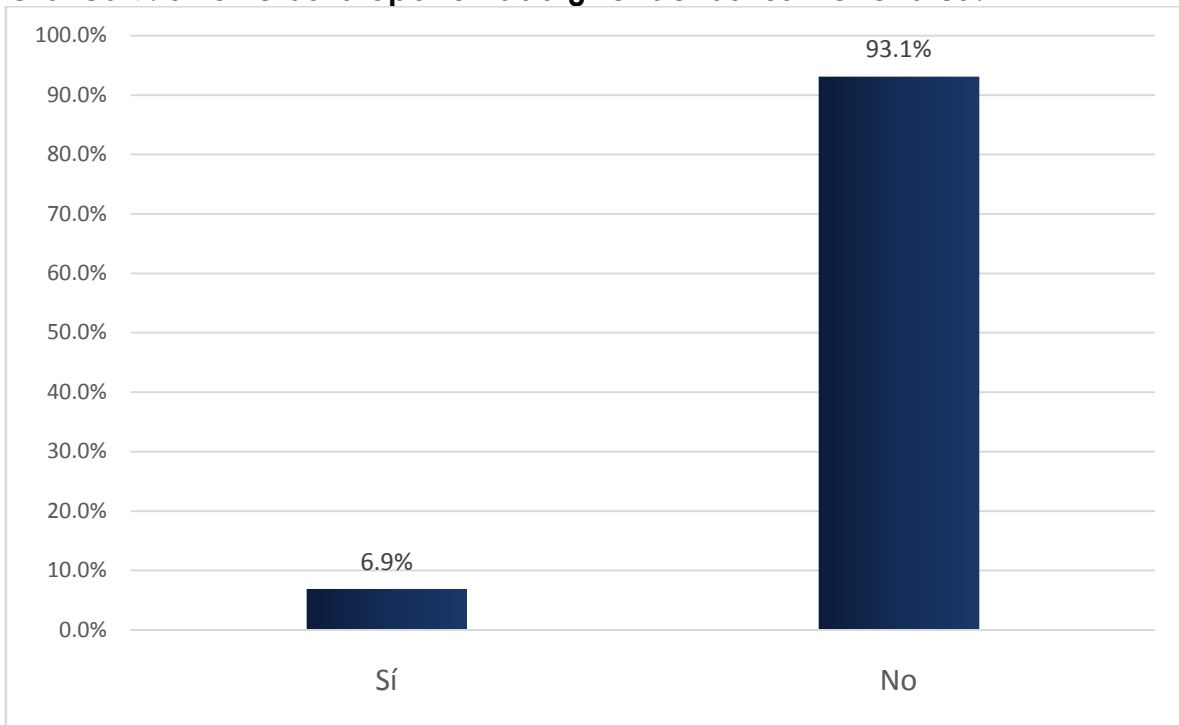
1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

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

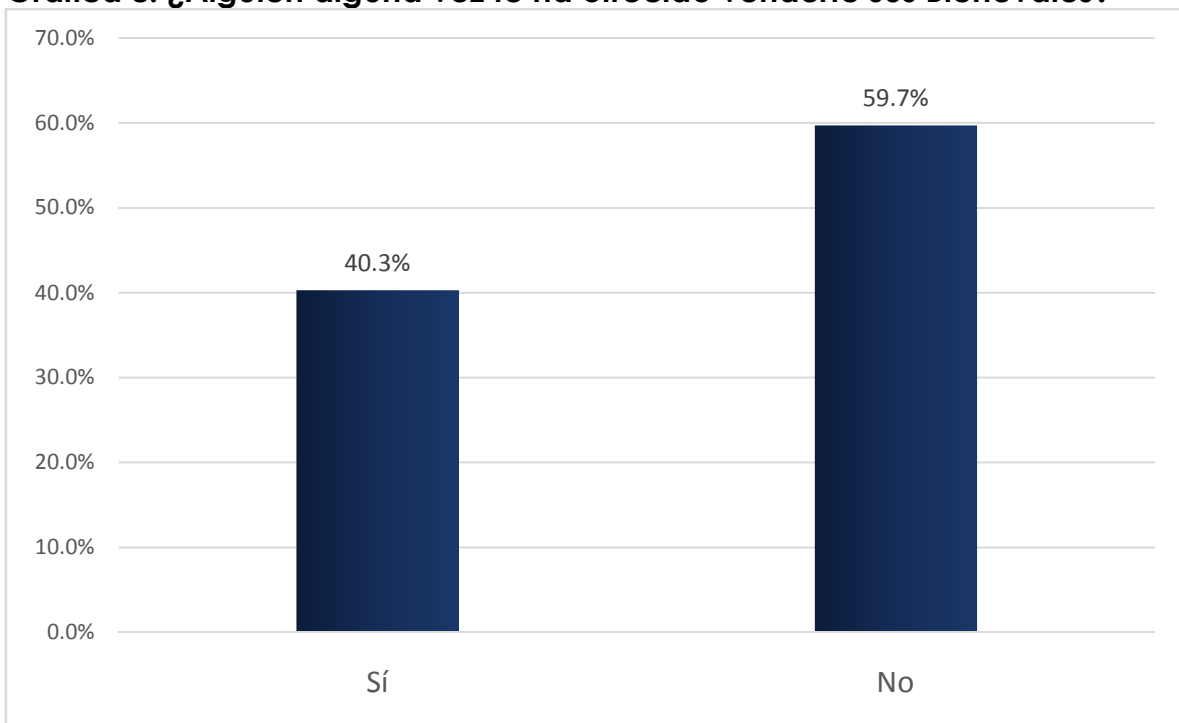
Uno de los problemas que caracteriza a algunos programas de subsidio en especie es la posibilidad de que los beneficiarios incurran en el intercambio ilegal de los apoyos que reciben –lo que también se conoce bajo el término de “mercados negros”. Por su manera de operar a través de vales previamente impresos, Bienevales para Estudiantes no está exento de dicho problema. Como ya se comentó en secciones previas, diversos funcionarios entrevistados señalaron que la venta ilegal de los Bienevales es un reto que el programa debe superar, aunque reconocen que es un fenómeno que se presenta principalmente entre los estudiantes, pero no entre los beneficiarios que son adultos mayores o personas con discapacidad.

Con el fin de identificar la prevalencia de este fenómeno entre la población estudiantil, la encuesta a estudiantes beneficiarios del AMG incluyó las siguientes dos preguntas: 1) “Si tuvieras la oportunidad, ¿venderías tus Bienevales?” 2) “¿Alguien alguna vez te ha ofrecido venderte sus Bienevales? Como se muestra en la Gráfica 7, una abrumadora mayoría de informantes (93.1%) respondió que no vendería sus Bienevales, la cual es una respuesta esperable, pues difícilmente alguien reconocería ante un extraño su disposición a incurrir en un acto que es violatorio de la normatividad del programa. Sin embargo, las respuestas a la segunda pregunta muestran un panorama muy diferente, pues 40.3% reporta haber recibido el ofrecimiento de comprar Bienevales. (Gráfica 8). Si bien estos datos no permiten determinar con precisión el tamaño del mercado ilegal de Bienevales, sí dan cuenta de que se trata de un fenómeno relativamente extendido entre la población estudiantil.

Gráfica 7. Si tuvieras la oportunidad ¿Venderías tus Bienes?

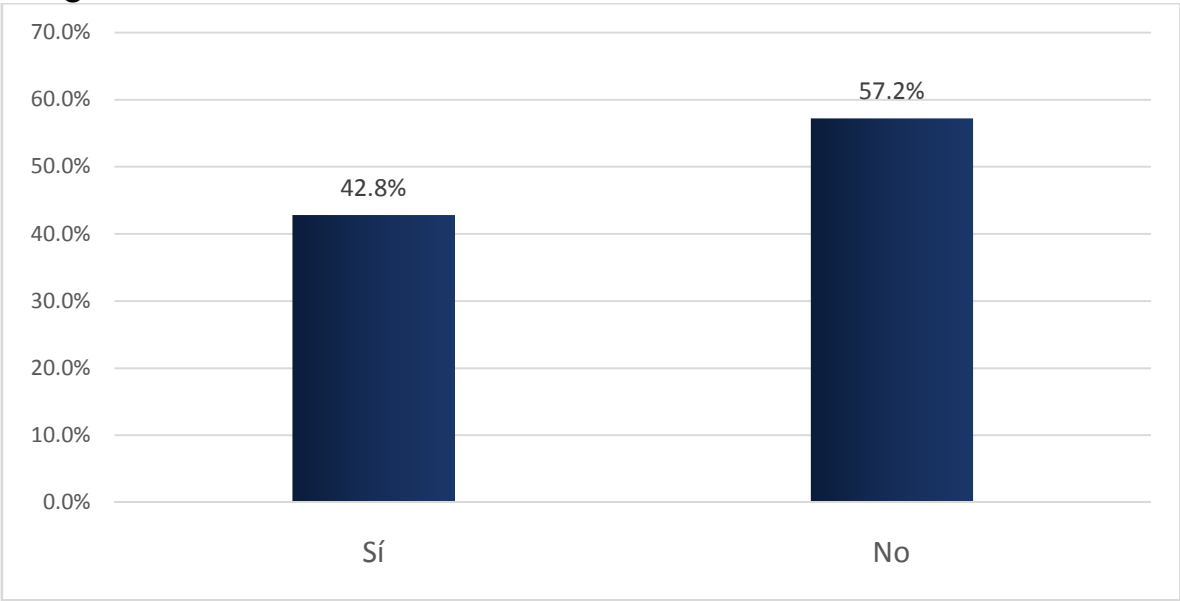


Gráfica 8. ¿Alguien alguna vez te ha ofrecido venderte sus Bienes?

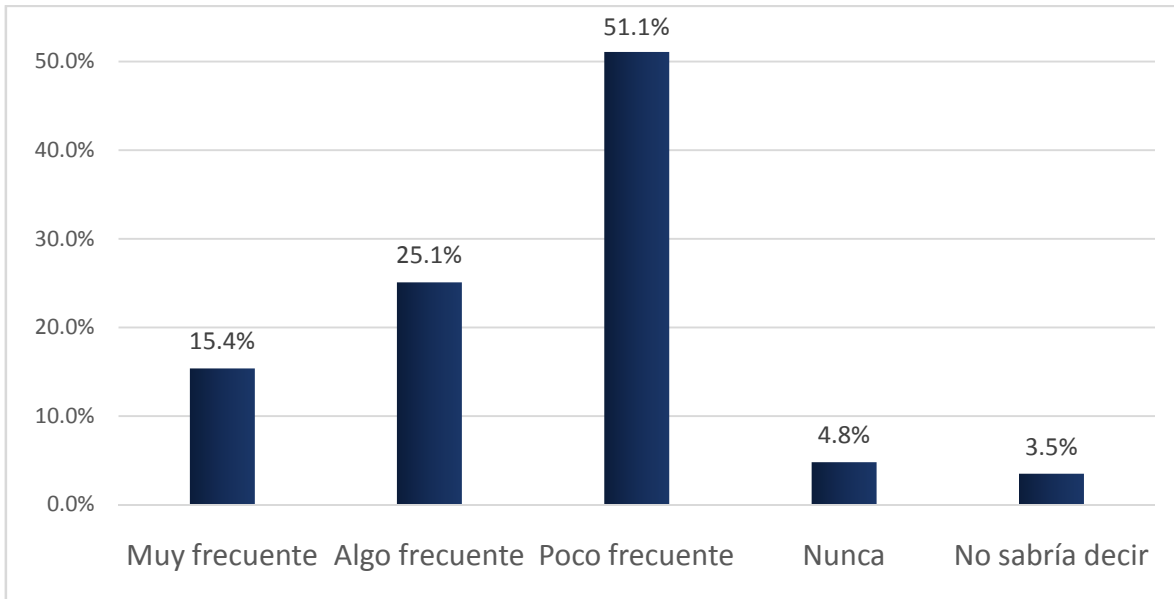


La evidencia recabada en esta evaluación ha puesto de manifiesto otro problema asociado a la operación del programa Bienevales para Estudiantes: el mal trato de los choferes hacia los beneficiarios. En primer lugar, la encuesta a estudiantes beneficiarios del AMG preguntó a los informantes si alguna vez algún chofer del transporte público se había negado a otorgarles el servicio a cambio de sus Bienevales, a lo que casi 43% respondió afirmativamente (Gráfica 9). En relación al mismo tema, la encuesta preguntó además si, desde la percepción del informante, dicho comportamiento entre los choferes es algo común, a lo que 40.5% respondió que es algo frecuente o muy frecuente que los choferes nieguen el servicio a quienes portan Bienevales (Gráfica 10).

Gráfica 9. ¿Alguna vez algún chofer del transporte público se ha negado a otorgarte el servicio a cambio de tus Bienevales?



Gráfica 10. Por lo que tú has visto ¿qué tan frecuente es que los choferes del transporte público se nieguen a otorgar el servicio a quienes portan Bienevales?



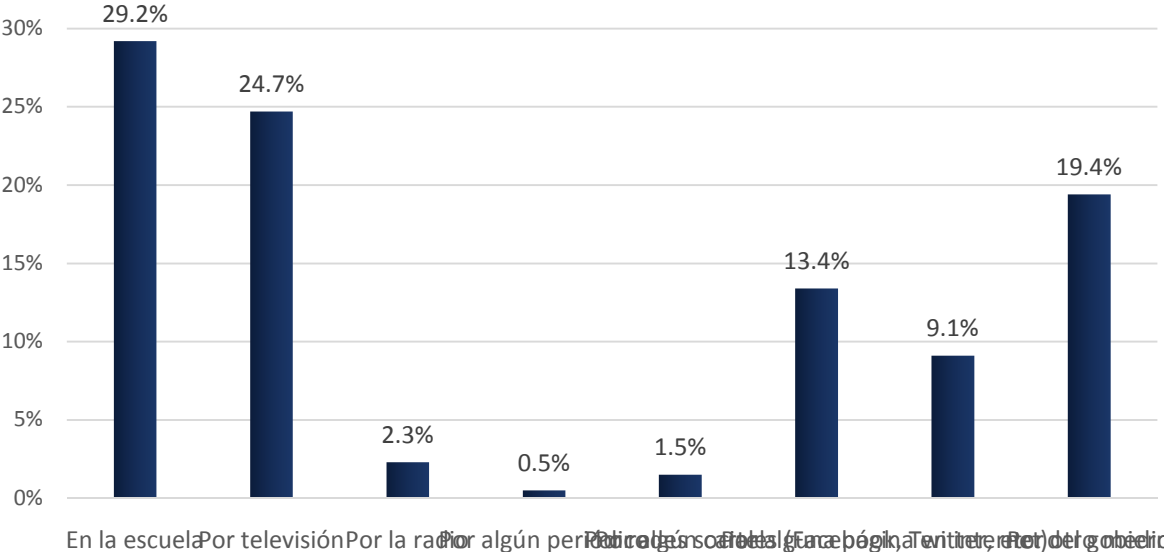
V.4 Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados

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?

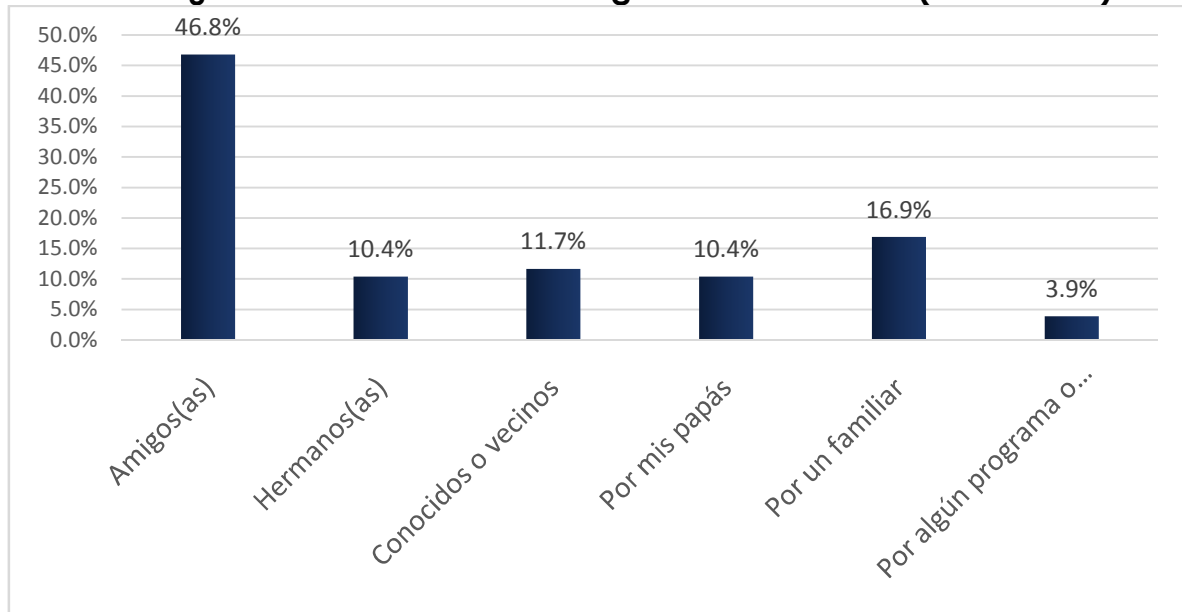
Como cualquier programa, Bienevales para Estudiantes requiere llevar a cabo ciertos procesos operativos para asegurar que la entrega de los beneficios sea oportuna, ágil y eficiente, pues ello impacta en la valoración que los beneficiarios tienen del programa. La encuesta con estudiantes del AMG incorporó algunas preguntas explícitamente orientadas a conocer dichos aspectos operativos desde la perspectiva de la población que recibe los apoyos.

El primer proceso es el de la difusión del programa. Como se muestra en la Gráfica 11, 29.2% de los beneficiarios se enteró del programa por la escuela, mientras que casi una cuarta parte lo hizo por anuncios en televisión. Cerca de 20%, sin embargo, se enteró por algún otro medio, principalmente por amigos y familiares (Gráfica 12). Quienes se enteraron del programa a través de alguna página de Internet del gobierno (9.1% del total) lo hicieron fundamentalmente a través de la página de SEDIS y, en menor medida, por la página del Gobierno del Estado de Jalisco (Gráfica 13). Esto indica que el programa está focalizando correctamente su estrategia de difusión en los lugares a los que los beneficiarios acuden con mayor frecuencia. Indica también que el programa es bien conocido entre la gente y que el aviso de boca en boca es un medio eficaz para difundirlo.

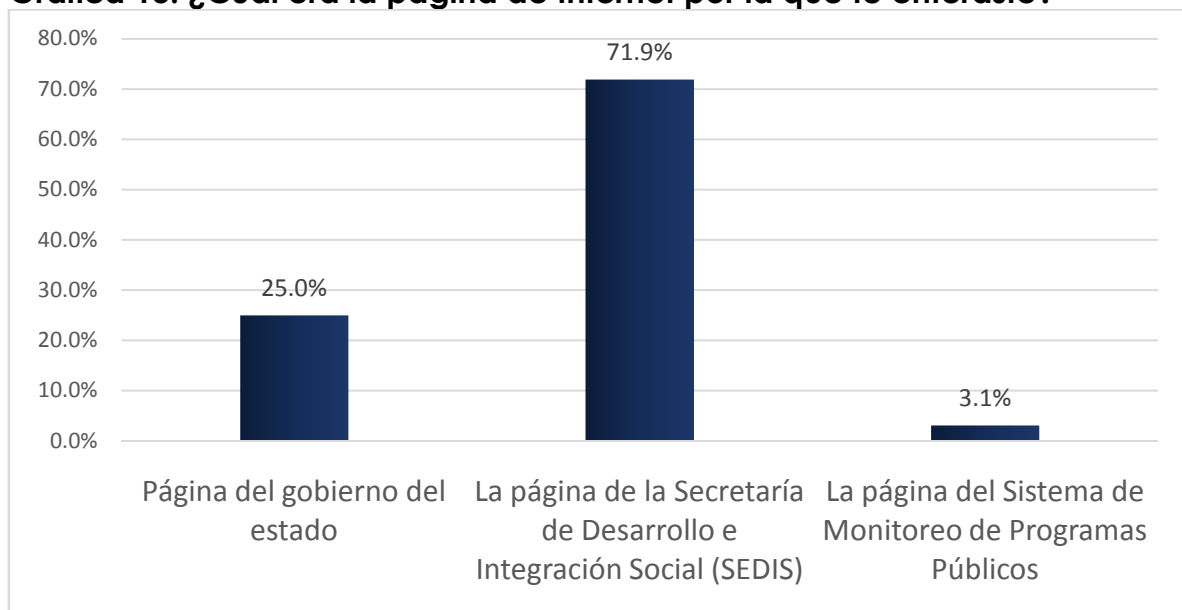
Gráfica 11. ¿Cómo te enteraste del programa Bienvenales para Estudiantes?



Gráfica 12. ¿Cómo te enteraste del Programa Bienevales? (otro medio)



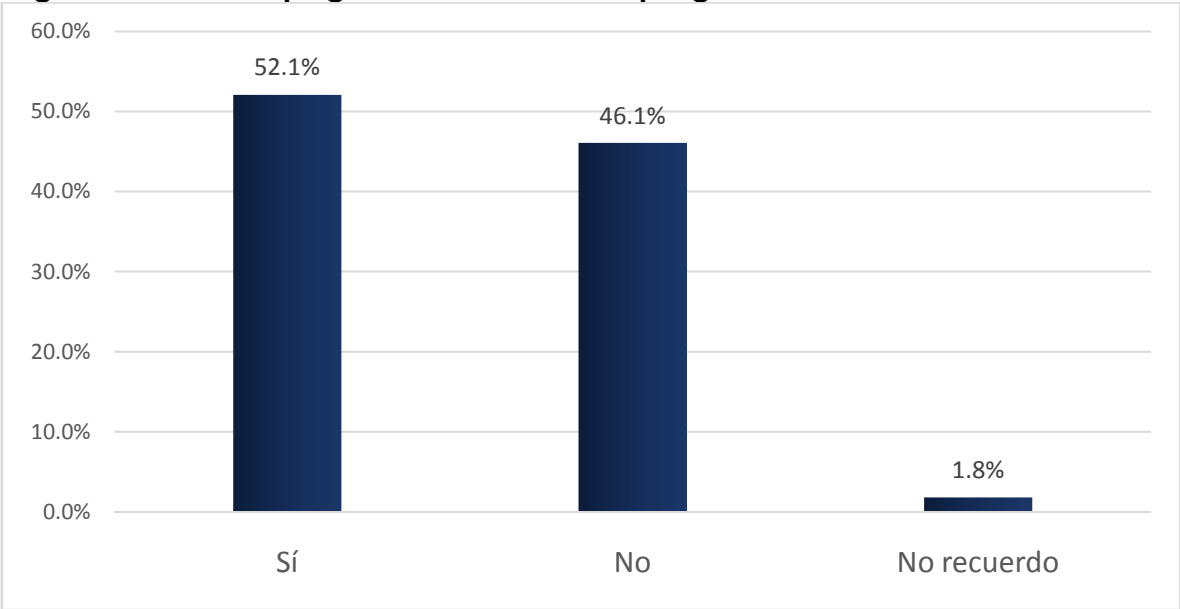
Gráfica 13. ¿Cuál era la página de Internet por la que te enteraste?



Otro proceso que es importante en el caso de Bienevales para Estudiantes tiene que ver con el registro electrónico que los solicitantes deben realizar

la primera vez que tramitan el apoyo. Como se muestra en la Gráfica 14, más de la mitad de los usuarios encuestados afirmó haber tenido que hacer dicho trámite. El proceso de registro, a decir de la gran mayoría, funcionó bien (Gráfica 15). De los pocos que respondieron haber tenido algún problema con el registro por primera vez (8.3%), la mayoría dijo que no pudo acceder a la página, no recibió el correo electrónico de confirmación, no pudo completar los datos que el sistema le pedía o el sistema no le generó la cita para recoger sus Bienes de Familiares (Gráfica 16). Puesto que durante el registro por primera vez los solicitantes llenan todos los campos de información del formato del Padrón Único de Beneficiarios (FPU), se juzgó relevante preguntarles qué grado de dificultad perciben de dicho proceso. Más de 88% considera que el llenado del FPU es fácil (Gráfica 17).

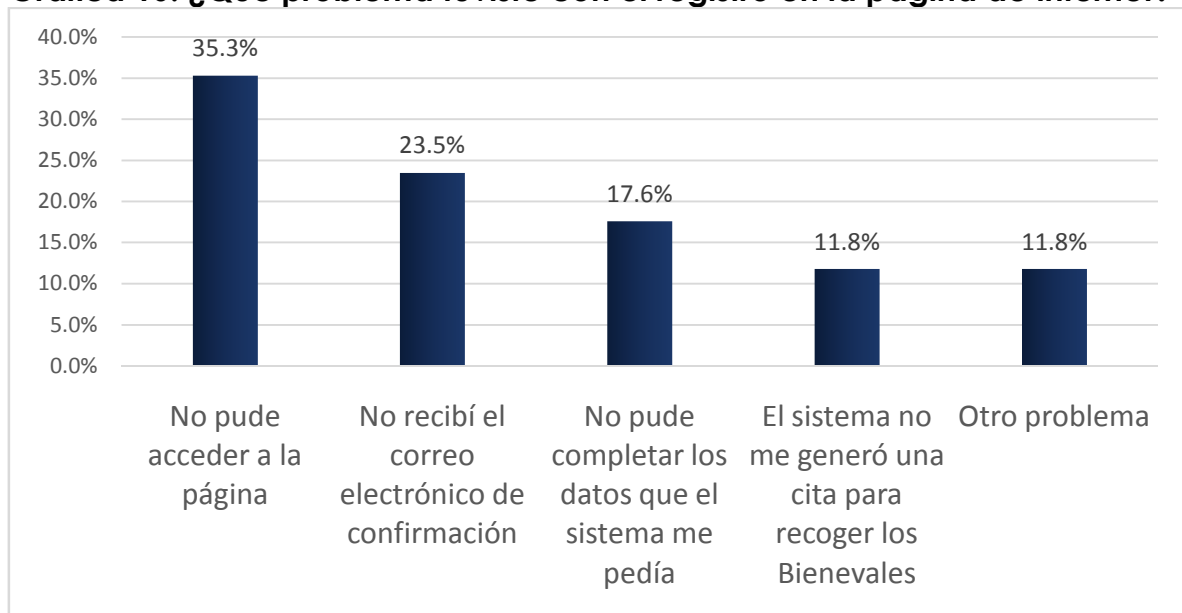
Gráfica 14. Para solicitar apoyo de Bienes de Familiares por primera vez, ¿tuviste que registrarte en una página de Internet del programa?



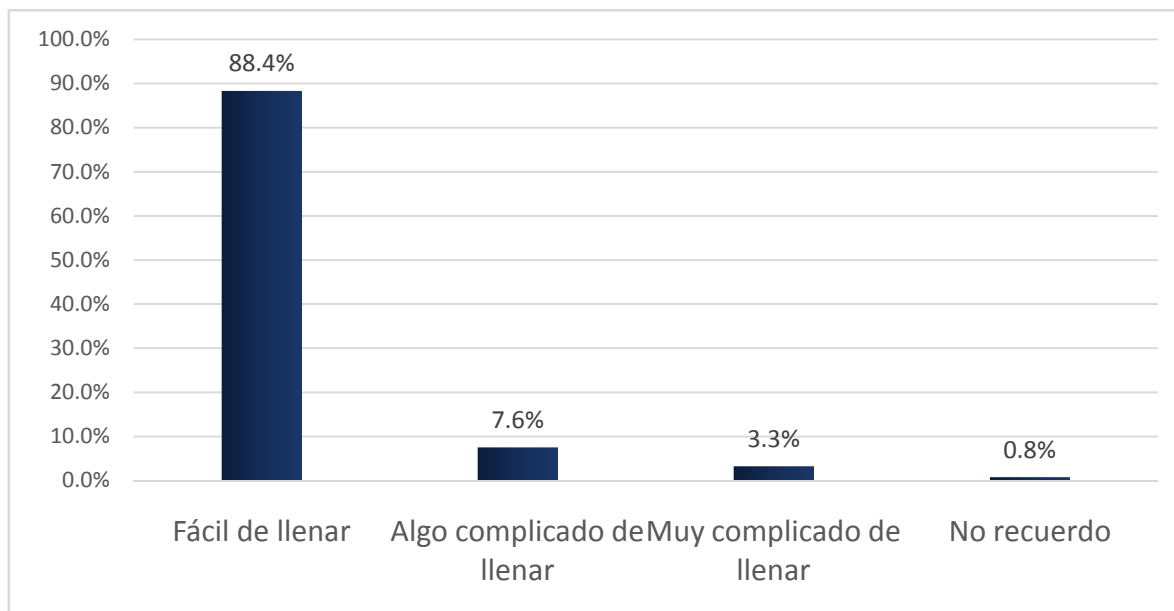
Gráfica 15. ¿Tuviste algún problema durante el registro en esa página?



Gráfica 16. ¿Qué problema tuviste con el registro en la página de internet?



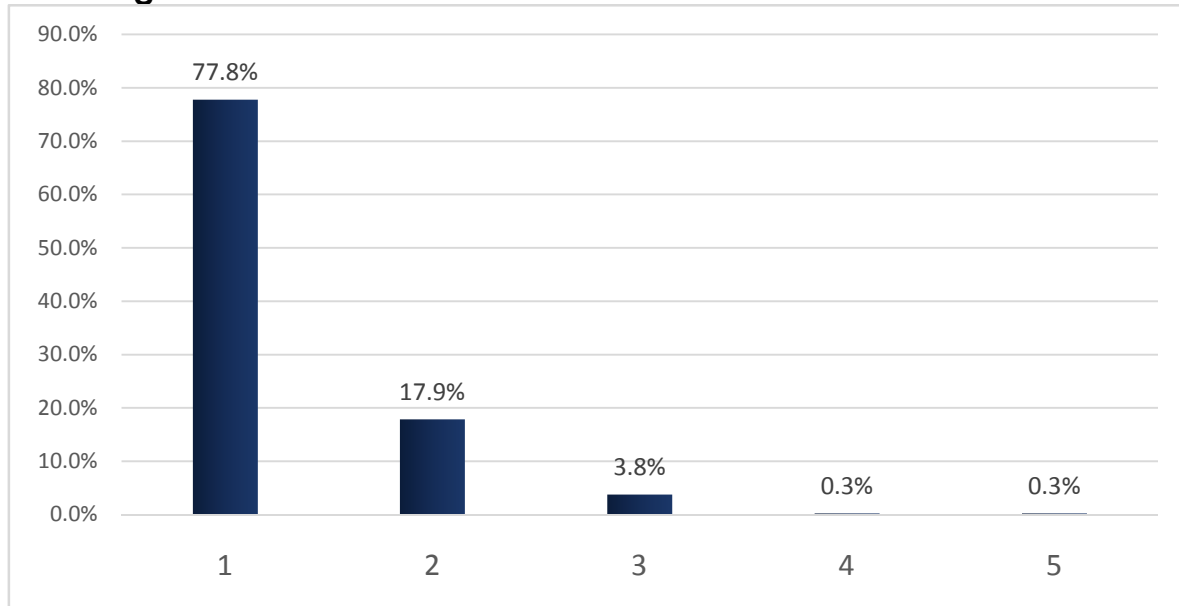
Gráfica 17. ¿Cómo te pareció el formato de solicitud?



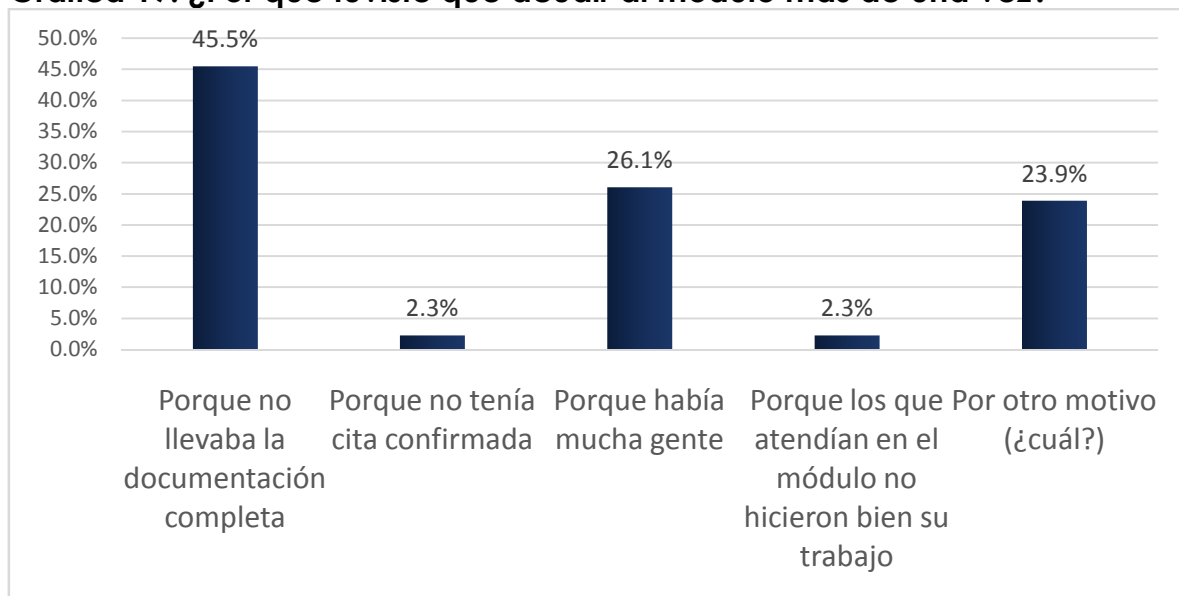
El siguiente proceso importante de Bienes para Estudiantes es la eficiencia de los módulos en los que los solicitantes recogen sus vales. La entrega de los Bienes ocurre al inicio de cada semestre del ciclo escolar y es deseable que el beneficiario no tenga que acudir más de una vez al módulo para recoger sus vales. Sin embargo, la Gráfica 18 indica que un poco más de 20% de los usuarios tuvieron que acudir en más de una ocasión para recogerlos. Las razones por las que no pudieron completar el trámite en la primera ocasión son tres (Gráfica 19): a) porque los solicitantes no llevaban la documentación completa, b) porque había mucha gente en el módulo y c) por alguna otra razón, aunque en la gran mayoría de los casos dicha razón es que el sistema falló (Gráfica 20). Lo anterior sugiere que, en general, el proceso de entrega de los Bienes ocurre durante la primera visita de los solicitantes y que cuando ello no ocurre, no es por fallas en la operación de los módulos, sino por causas

atribuibles a los propios solicitantes, a la gran afluencia de personas o a fallas generales del sistema que afectan a todos los módulos por igual.

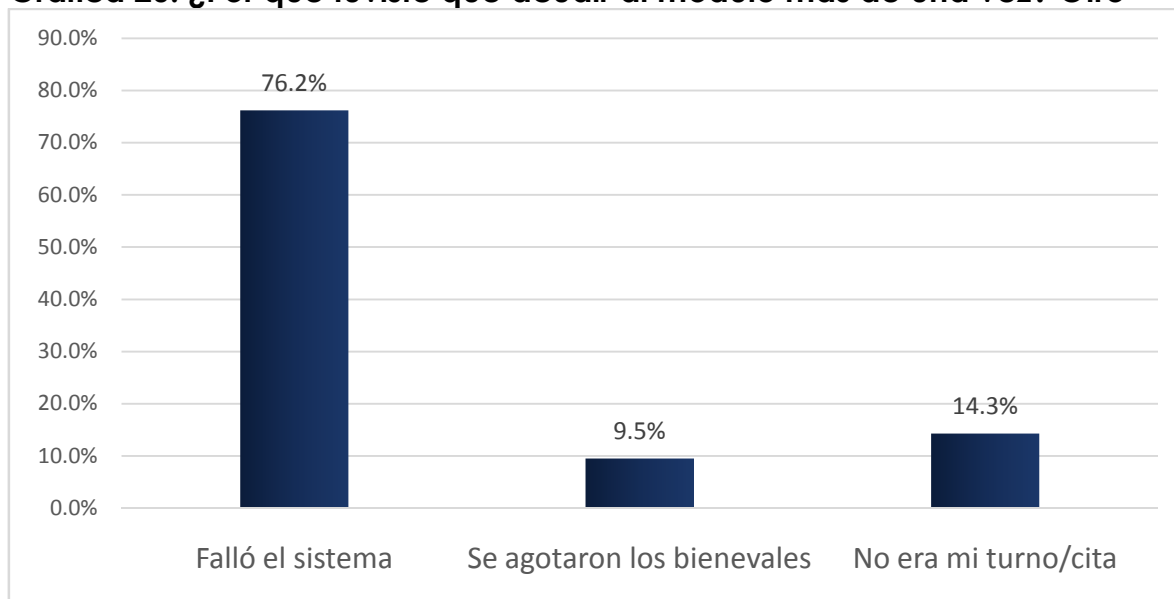
Gráfica 18. Para recibir los Bienesvenales ¿cuántas veces tuviste que acudir a dicho lugar?



Gráfica 19. ¿Por qué tuviste que acudir al módulo más de una vez?



Gráfica 20. ¿Por qué tuviste que acudir al módulo más de una vez? Otro



Otra variable de interés es el tiempo promedio que los solicitantes tienen que esperar para recibir sus Benevales. Como se muestra en el Cuadro 11, el tiempo promedio que los informantes reportaron durante la última vez que acudieron a recoger sus apoyos fue de 33.1 minutos, aunque con variaciones muy marcadas entre cada módulo. El módulo que presenta un promedio de espera más bajo se instaló en el Complejo Panamericano de Voleibol (11.1 minutos) ubicado en el municipio de Guadalajara, seguido por el del DIF El Sauz (13.9 minutos) de ese mismo municipio. Los módulos con tiempos de espera más altos fueron, en primer lugar, el de Parque San Jacinto (con 63.8 minutos de espera promedio), seguido por el de la Secundaria Técnica 24 de Zapopan (47.9 minutos). ¿Representa ello una medida sobre el grado de eficiencia operativa de los módulos? No necesariamente, pues lo anterior no considera las diferencias en las cargas de trabajo entre ellos. Parque San Jacinto, por ejemplo, es uno de los que presenta mayor afluencia de solicitantes, tanto que el equipo encuestador

tuvo que acudir allí un día adicional durante el fin de semana para completar el número de cuestionarios requeridos. A fin de contar con un panorama un poco más completo de las condiciones en que operan los módulos, el cuadro incluye una columna en la que se indica si el encuestado señaló haber tenido que acudir en más de una ocasión al módulo por existir una alta afluencia de usuarios.

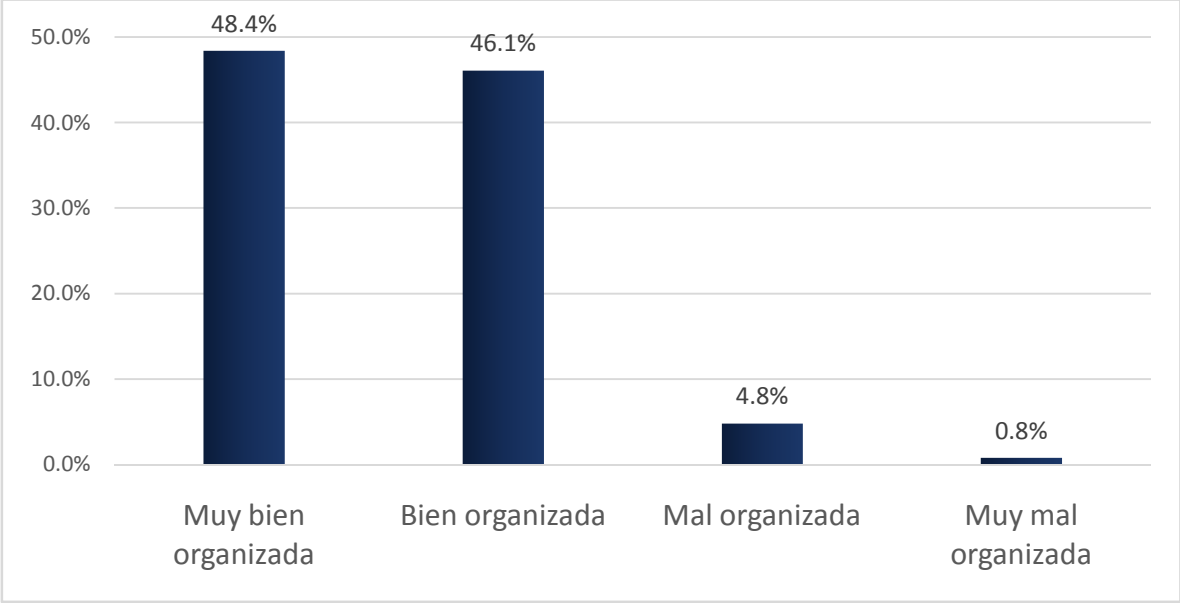
Cuadro 11. Tiempo promedio de espera para recibir los Bienes de los Módulos (minutos)

Módulo	Municipio	Alta afluencia de usuarios	Promedio	Valor mínimo	Valor máximo
Parque Agua Azul	Guadalajara		16.5	3	120
Complejo Panamericano de Voleibol	Guadalajara		11.1	5	30
Unidad Administrativa Oblatos	Guadalajara	Sí	22.9	5	60
DIF El Sauz	Guadalajara		13.9	3	80
Parque San Jacinto	Guadalajara	Sí	63.8	5	250
Centro Nueva Galicia	Guadalajara	Sí	31.0	10	180
Preparatoria 6	Guadalajara	Sí	22.2	2	60
Instituto Jalisciense de la Juventud	Tonalá		39.5	15	90
Desarrollo Social	Tonalá		15.0	5	30
Atlas Paradero	Tlaquepaque	Sí	43.2	15	90
Secundaria Técnica 24	Zapopan	Sí	47.9	10	360
Las Águilas	Zapopan	Sí	39.0	5	120
Andador Centenario	Tlajomulco		26.4	2	150
Total			33.1	2.0	360

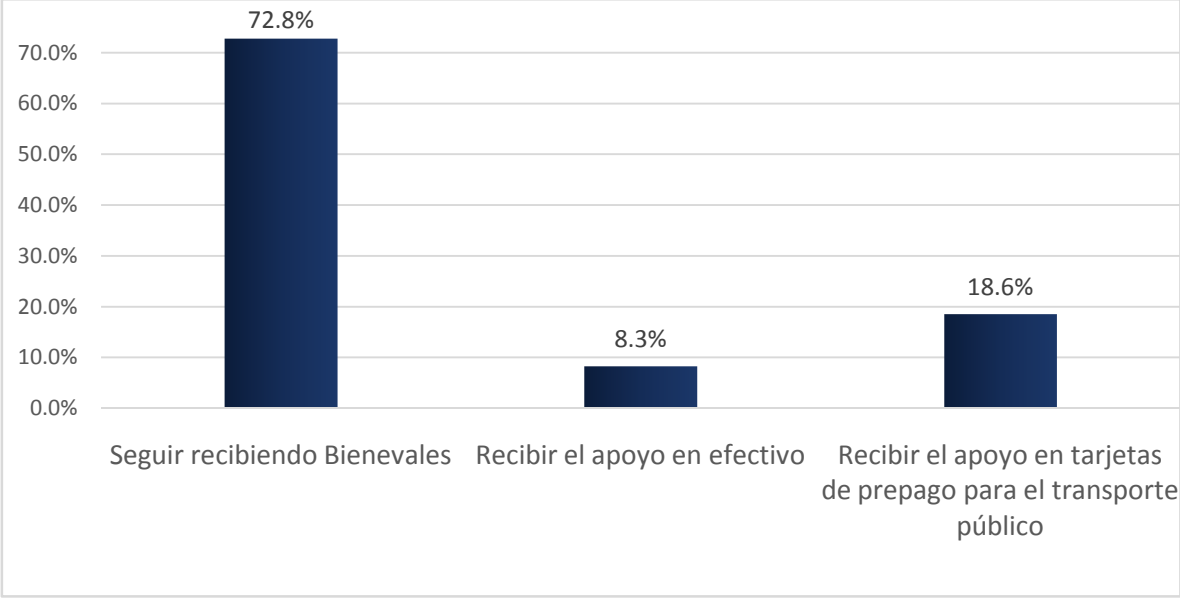
En general, los estudiantes beneficiarios de Bienes consideran que la entrega de los apoyos está "muy bien organizada" o por lo menos "bien organizada" (tan sólo 4.8% respondió que la entrega "está mal organizada"), tal y como se muestra en la Gráfica 21. Además, hay un consenso generalizado de que el método de entrega debe permanecer igual que como ha venido operando desde sus inicios, es decir como un

apoyo en especie que se entrega a través de vales previamente impresos(Gráfica 22). Menos de 20% consideró la opción de que el apoyo se entregue a través de un sistema de prepago para el transporte público y tan solo 8.3% se manifestó a favor de recibir el apoyo en efectivo. Como se pudo confirmar en diálogos con otros actores, dichas preferencias reflejan, por una parte, el temor que a los beneficiarios les causaría tener que manejar dinero en efectivo durante sus trayectos en transporte público y, por la otra, su preocupación por las consecuencias de extraviar una tarjeta de prepago (es decir, les genera más confianza que el apoyo esté diseminado en muchos vales y no todo concentrado en una misma tarjeta).

Gráfica 21. ¿Qué te pareció la organización para la entrega de los Bienes?

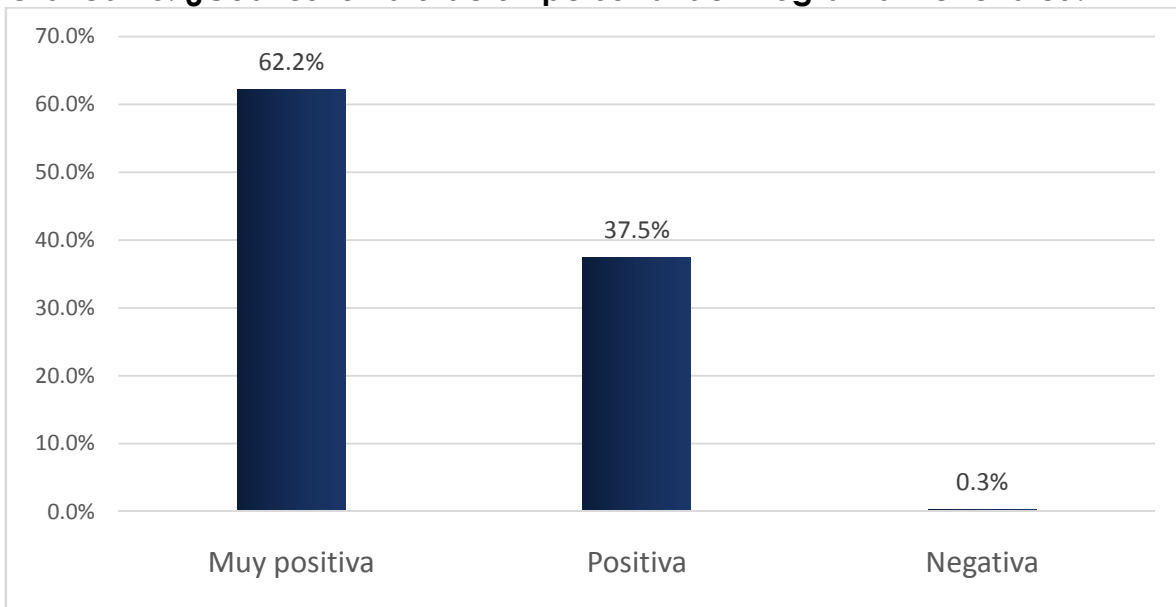


Gráfica 22. En el supuesto de que pudieras elegir entre 1) seguir recibiendo los Bienesales, 2) recibir dinero en efectivo o 3) recibir el apoyo en tarjetas de prepago para el transporte público, ¿qué preferirías?

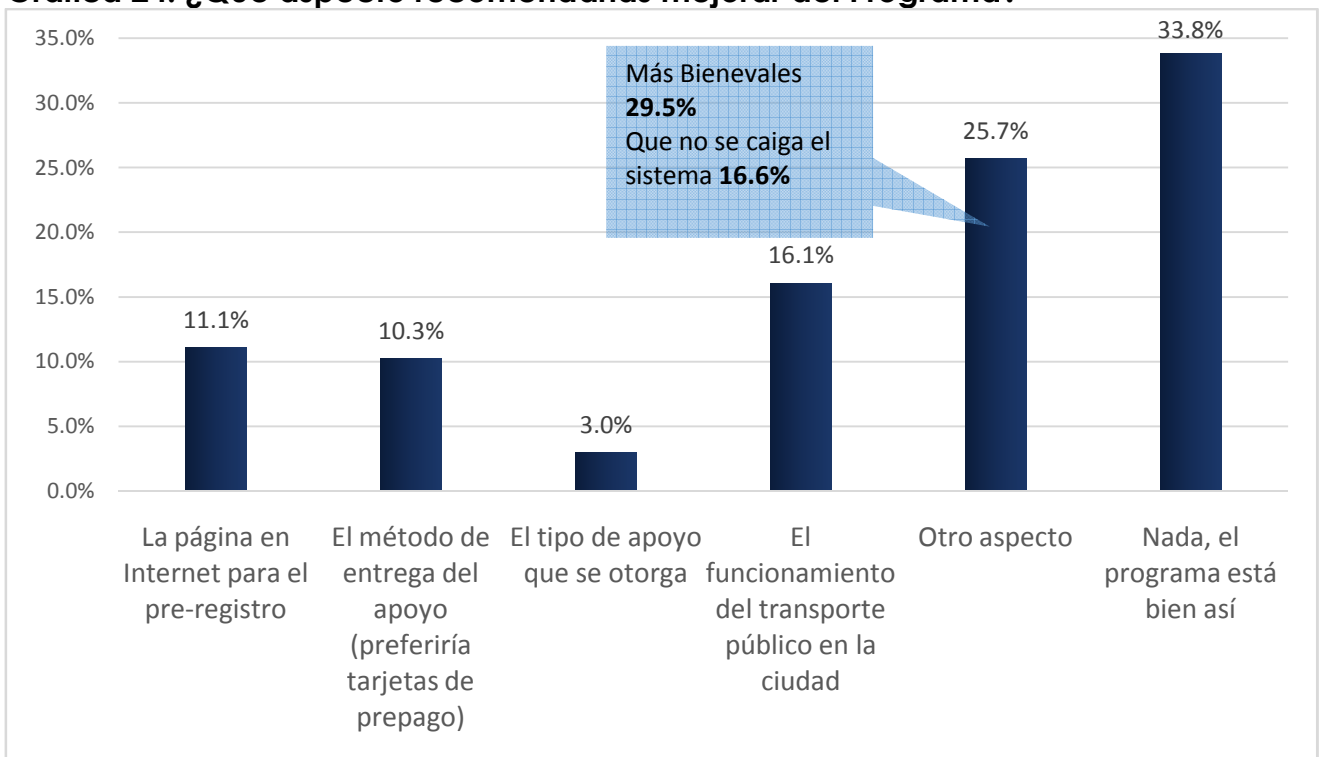


Finalmente, la valoración que la gente tiene del programa es positiva o muy positiva en prácticamente la totalidad de los casos, tal y como se muestra en la Gráfica 23. Para casi 34% de los encuestados, no es necesario realizar ningún cambio a la operación del programa, pero más de una cuarta parte sostiene que éste mejoraría si se aumentara el número de Bienesales que se otorgan a los beneficiarios –lo cual es consistente con el análisis que se presentó en la sección V.III.1, donde se destaca que el programa no solventa totalmente el promedio diario de viajes de los estudiantes beneficiarios- o si se resolvieran las caídas del sistema que, como también se discutió, provocan que la gente tenga que acudir otro día a los módulos (Gráfica 24).

Gráfica 23. ¿Cuál es tu valoración personal del Programa Bienevales?



Gráfica 24. ¿Qué aspecto recomendarías mejorar del Programa?



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 para el ejercicio fiscal 2016, ni de mediano ni de largo plazo. En primer lugar, a partir de 2014 el programa amplió su cobertura para incluir beneficiarios de los municipios de Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán, además de los del AMG. En segundo lugar, la evolución presupuestal del programa ha sido ascendente, llegando a su valor más alto en 2015 cuando se le asignó un presupuesto de \$270 millones 510 mil 417 pesos (aunque dicho monto se ejercía en conjunto con otro programa de apoyo al transporte para estudiantes en el interior del estado). Sin embargo, la evolución de la cobertura parece ser proporcional a la evolución presupuestal, sobre todo en 2016. Según las reglas de operación, en 2015 el programa tuvo un presupuesto, como ya se ha señalado, superior a \$270 millones de pesos y una cobertura real de 116 mil beneficiarios. En 2016, su presupuesto cae a \$216 millones de pesos (20% respecto al año anterior) pero, según cifras proporcionadas por la SEDIS, su cobertura se reduce tan sólo en 1.7%, quedando en aproximadamente 114 mil beneficiarios. En suma, la caída presupuestal entre 2015 y 2016 no se corresponde con el comportamiento de su cobertura, la cual cayó sólo en dos mil beneficiarios.⁹

⁹ Según cifras proporcionadas por la Dirección de Evaluación y Seguimiento de la SEDIS, el presupuesto de Bienes para Estudiantes realmente ejercido en 2015 fue de \$200 millones 738 mil 642.42 pesos y en 2016 fue de \$152 millones 896 mil 482.03 pesos. Esto representa una reducción de 24%. Sin embargo, puesto que las cifras de cobertura son las comentadas anteriormente, sigue sin haber una correspondencia proporcional entre el presupuesto y la cobertura.

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 población estudiantil, tal y como ocurre en la actualidad, motivo que ha ocasionado la renuencia de los choferes a aceptar los Bienesales 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 dos hallazgos en esta evaluación que podrían tener implicaciones para el funcionamiento de Bienesales para Estudiantes, sin que ello signifique reorientar sus objetivos iniciales. El primero es que el programa no es un apoyo que incide de manera progresiva sobre sus beneficiarios,

dado que el monto del subsidio es prácticamente el mismo para todos los grupos de ingreso. Se ha documentado que los estudiantes beneficiarios cuyos ingresos familiares son inferiores a 10 mil pesos mensuales gastan más en transporte público, en comparación con quienes tienen ingresos familiares superiores a dicho monto, por lo que Bienevales termina cubriendo un porcentaje mayor del costo del transporte público para los segundos que para los primeros. Por lo tanto, el programa debe focalizar sus recursos en función de las características socioeconómicas de sus beneficiarios, otorgando más apoyos a quienes demuestran un ingreso familiar menor. 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 Estudiantes es el trato que los beneficiarios reciben de algunos choferes del transporte público en el AMG. Este problema se ha identificado a través de los resultados de la encuesta a estudiantes beneficiarios y, como veremos más adelante, 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.

¿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, como ya se describió anteriormente, 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 erradicaría la existencia de mercados negros y 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.

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 Estudiantes, 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 12. 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 presenten evidencia sólida sobre sus impactos en la deserción escolar o en el uso del transporte público.
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existe amplia literatura con indicadores útiles en materia de programas de subsidio al transporte público. 	<p>No aplican</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considerar el uso de indicadores alternativos para la medición del desempeño del programa, por ejemplo de eficiencia, accesibilidad y calidad del servicio. 2. Desarrollar una evaluación de los impactos sociales del programa, especialmente sobre la deserción escolar y sobre qué tanto ha estimulado el uso del transporte público.
		Amenazas	
		<p>No se identificó ninguna.</p>	

Cuadro 12. 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. Hace falta contar con mayor evidencia empírica que demuestre que los instrumentos del programa son eficaces en la consecución de sus objetivos.</p>
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	<p>1. Los beneficiarios valoran principalmente el ahorro que el programa produce en sus gastos de transporte, aunque no tanto sus efectos sobre la permanencia escolar ni sobre el uso del transporte público.</p>	<p>No aplican</p>	<p>1. Desarrollar una evaluación de los impactos sociales del programa, especialmente sobre la deserción escolar y sobre qué tanto ha estimulado el uso del transporte público.</p>
	Amenazas		
	<p>No se identificó ninguna</p>		

Cuadro 12. 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>		<p>1. El programa es altamente valorado por los beneficiarios.</p> <p>2. El programa genera un ahorro promedio de \$2,800 pesos al año por beneficiario.</p>	<p>1. El ahorro que el programa genera no es progresivo, pues el monto del subsidio es el mismo independientemente del ingreso familiar del beneficiario.</p> <p>2. Por su mecanismo de entrega, el programa es susceptible de generar su intercambio ilegal y existe una percepción generalizada de que ello ocurre.</p>
Dimensión externa	Oportunidades	Recomendaciones	Recomendaciones
	<p>1. El inicio del primer corredor del modelo ruta empresa es una oportunidad para mejorar la calidad del transporte público.</p> <p>2. Hay evidencia testimonial de que el programa evita o disminuye la deserción escolar.</p>	<p>no aplican</p>	<p>1. Es necesario focalizar mejor los recursos del programa, priorizando a los beneficiarios que demuestran un menor ingreso familiar.</p> <p>2. Iniciar las negociaciones necesarias para que la instancia responsable de la política de movilidad en el estado introduzca la tarjeta de prepago como único medio de pago en todas las modalidades de transporte público en el AMG, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. Esto evitará el intercambio ilegal de Bienevales.</p>
	Amenazas:		Recomendaciones
	<p>1. Algunos choferes se niegan a brindar servicio a los portadores de Bienevales y suelen darles mal trato.</p>		<p>1. Iniciar las negociaciones necesarias para que la instancia responsable de la política de movilidad en el estado introduzca la tarjeta de prepago como único medio de pago en todas las modalidades de transporte público en el AMG, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. Esto evitará que los choferes discriminen a los beneficiarios del programa.</p>

Cuadro 12. 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>		<ol style="list-style-type: none"> 1. La difusión del programa ha tenido buenos resultados. 2. El sistema de pre-registro funciona adecuadamente. 3. El sistema de entrega de los Bienevales es eficiente y confiable. Ha logrado reducir tiempos de espera hasta en 70%. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En ocasiones el sistema de registro en los módulos ha dejado de funcionar, aumentando los tiempos de espera o generando que los solicitantes tengan que acudir al módulo algún otro día. 2. La empresa encargada de imprimir y distribuir los Bienevales no brinda una buena atención a los solicitantes y su personal sigue criterios diferentes a los de la SEDIS.
Dimensión externa	<p>Oportunidades</p> <p>No se identificó ninguna</p>	<p>Recomendaciones</p> <p>no aplican</p>	<p>Recomendaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar cuáles son las razones por las que el sistema de registro falla y hacer las correcciones necesarias.
	<p>Amenazas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los retrasos en los pagos ocasionan molestias entre los transportistas y los choferes. 	<p>Recomendaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar cuáles son los procesos internos o externos a la SEDIS que generan retrasos en los pagos y corregir dichos procesos. 	<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 la necesidad de imprimir Bienevales y el proceso de entrega del subsidio se simplificará.

Tabla de Recomendaciones (parte 1)

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

Tabla de Recomendaciones (parte 2)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
2	Iniciar las negociaciones necesarias para que la instancia responsable de la política de movilidad en el estado introduzca la tarjeta de prepago como único medio de pago en todas las modalidades de transporte público en el AMG, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. Para SEDIS, esto implica dejar de imprimir Bienevales y asignar el apoyo individualizado a través de las tarjetas.	Se evita la discriminación de los beneficiarios por parte de los choferes; se elimina el intercambio ilegal de Bienevales y se simplifica el proceso de entrega del apoyo.	Esta no es una recomendación que esté dentro del ámbito de actuación de la SEDIS, pues atañe a temas de movilidad urbana. Sin embargo, SEDIS puede ofrecer los argumentos que se exponen en este informe para impulsar el tema dentro de la agenda del gobierno estatal.	La negociación para promover el prepago podría implicar derivar en nuevos acuerdos y convenios entre SEDIS y la Secretaría de Movilidad (implicación jurídica).
3	Desarrollar una evaluación de los impactos sociales del programa, especialmente sobre la deserción escolar y sobre qué tanto ha estimulado el uso del transporte público.	El programa tendrá mejores bases para valorar la pertinencia del apoyo para la consecución de dos de sus objetivos formales, o bien para replantear el alcance de sus objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> a) Revisión de hallazgos en la literatura sobre deserción escolar, uso del transporte público y subsidios. b) Diseñar los términos de referencia para la contratación de una evaluación de impactos del programa. c) Iniciar el proceso de licitación. 	Habría que iniciar un proceso de licitación para la contratación de una evaluación de los impactos sociales del programa. También implicaría una erogación financiera.

Tabla de Recomendaciones (parte 3)

Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
4	Considerar el uso de indicadores alternativos para la medición del desempeño del programa, por ejemplo de eficiencia, accesibilidad y calidad del servicio.	Que el programa cuente con una visión más estratégica sobre el desempeño del sistema de transporte público y de sus interacciones con éste en la generación de resultados con valor público.	a) Revisar los indicadores propuestos en el estudio de Henning, Essakali y Eun (2011), analizar la factibilidad de su medición y proponer aquellos que deban integrarse al Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE).	La principal implicación es el tiempo de las reuniones de trabajo entre los responsables del programa y los responsables del sistema MIDE.
5	Analizar cuáles son los procesos internos o externos a la SEDIS que generan retrasos en los pagos y corregir dichos procesos.	Evitar retrasos en los pagos a los transportistas como medio para reducir su descontento con el programa.	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.

Tabla de Recomendaciones (parte 4)

Consecutivo (por	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas,
------------------	---------------	-----------------	-------------------------------	--

prioridad)				jurídico-administrativas, financieras)
6	Analizar cuáles son las razones por las que el sistema de registro en los módulos falla ocasionalmente y hacer las correcciones necesarias.	Evitar que aumente el tiempo de espera de los solicitantes para la entrega semestral de los Bienevales y que éstos tengan que acudir en más de una ocasión al módulo.	<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 Estudiantes es altamente valorado por sus beneficiarios, principalmente por el ahorro que éste genera en sus gastos de transporte. Dicho ahorro se estimó en aproximadamente \$2,800 pesos por año por beneficiario, lo cual representa, en promedio, 57% del gasto anual en transporte que realizan los estudiantes. Sin embargo, un análisis más detallado reveló que el gasto en transportación no es homogéneo entre las personas, ya que éste varía relativamente en función del ingreso del hogar. Las personas cuyos ingresos familiares son inferiores a 10 mil pesos mensuales realizan más viajes diarios en transporte público, en comparación con quienes reportan ingresos superiores a ese monto. Por lo tanto, puesto que el programa otorga a la mayoría de sus beneficiarios una misma cantidad de apoyos por año, es claro que termina beneficiando proporcionalmente más a quienes más ingresos familiares tienen. Para resolver este problema, la evaluación recomienda hacer una mejor focalización de los recursos del programa, priorizando a los beneficiarios que demuestran un menor ingreso familiar.

Otro asunto que amerita una atención especial 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. Esta evaluación sostiene la hipótesis de que dicho comportamiento se explica porque el derecho de los estudiantes 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 molestia

de los transportistas con el programa se explica también por los frecuentes retrasos en el pago del servicio otorgado a los estudiantes beneficiarios por parte del gobierno estatal. 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 Bienes y simplificaría mucho el proceso de entrega del subsidio.

Finalmente, esta evaluación permitió constatar que el programa Bienes para Estudiantes ha mejorado significativamente la eficiencia de sus procesos operativos, especialmente el de la entrega de los apoyos, pues éste ha reducido considerablemente los tiempos de espera de los solicitantes.

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). "Accesibility, affordability and poverty: Assesing 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 Tranport: 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

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.

Dra. Yasodhara Silva Medina (evaluadora-investigadora)

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por la Universidad de Guadalajara y Maestra en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Fue becaria de la Fundación Carolina de la Escuela de Métodos de Análisis Sociopolítico en la Universidad de Salamanca, España. Fungió como miembro-investigadora delegada de México en el Programa Internacional de Encuestas Sociales (ISSP por sus siglas en inglés) en el periodo de 2003 a 2011. Fue Directora de Evaluación y Seguimiento de Programas Sociales en la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del estado de Jalisco (marzo de 2013 a julio de 2014). Actualmente es directora asociada de Demoskópica México donde es responsable del diseño metodológico y coordinación de proyectos de investigación social y es colaboradora externa en el Instituto de Planeación Metropolitana para el diseño metodológico de la planeación participativa y la integración de los diagnósticos de los ejes estratégico y transversal relacionados a la dimensión social del Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. Además se desempeña como docente de materias en licenciatura y posgrado de metodologías de investigación en el Departamento de Estudios Socioculturales y el Departamento de Estudios Socio-Jurídicos y Políticos del ITESO.

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 Bienvenales para Estudiantes 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 Bienevales en sus tres modalidades (estudiantes, adultos mayores, personas con discapacidad)? 13. ¿Qué problemas han encontrado en la entrega de los Bienevales? 14. Además de la entrega de los apoyos, ¿se llevan a cabo actividades de integración social con los beneficiarios? ¿En qué consisten éstas? 15. ¿Se han enterado ustedes qué tipo de gastos solventan los beneficiarios a quienes se les entrega el apoyo económico? 	<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>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. Cuestionario de la encuesta a estudiantes beneficiarios del programa Bienesvales

INTRODUCCIÓN

Buenos días/tardes, mi nombre es [...], estamos realizando una encuesta a estudiantes beneficiarios del **Programa Bienesvales**. Es parte de una evaluación del programa y quiero pedirte unos minutos de tu tiempo. Tu opinión es muy importante. Tus respuestas serán tratadas como anónimas y solamente se utilizarán con fines estadísticos para identificar áreas de oportunidad de mejora.

IDENTIFICACIÓN GEOGRÁFICA	CONTROL DEL CUESTIONARIO	
Municipio en el que vive _____	Nombre del entrevistador _____	Folio único de identificación del beneficiario _____
Colonia o localidad _____	Folio del cuestionario _____	Hora de inicio _____
Módulo en que se realiza la entrevista _____	Fecha de aplicación _____	Hora de término _____

IDENTIFICACIÓN DEL INFORMANTE

1. Sexo del beneficiario

- 1) Mujer___
- 2) Hombre___

2. ¿Fuiste beneficiario(a) del programa Bienesvales en alguno de los dos semestres de 2016?

- 1) Sí___
- 2) No___ (ENTREVISTADOR: AGRADEZCA Y DÉ POR CONCLUIDA LA ENTREVISTA)

3. ¿Qué nivel educativo cursaste el semestre pasado?

ENTREVISTADOR: ESPERE LA RESPUESTA ESPONTÁNEA DEL INFORMANTE. SI ÉSTE TIENE DIFICULTAD PARA RESPONDER, MENCIONE LAS OPCIONES DE RESPUESTA

- 1) Secundaria
 - a. Primer grado___
 - b. Segundo grado___
 - c. Tercer grado___
- 2) Preparatoria

- a. Primer grado___
- b. Segundo grado___
- c. Tercer grado___
- 3) Licenciatura o carrera técnica
 - a. Indicar el número de semestre ___
- 4) Posgrado (maestría o doctorado)___

APOYO DEL PROGRAMA

4. ¿En qué año comenzaste a recibir Bienevales?

ENTREVISTADOR: ESPERE LA RESPUESTA ESPONTÁNEA DEL INFORMANTE

- 1) Desde 2014.
- 2) Desde 2015.
- 3) Desde 2016

5. ¿Cuántos Bienevales recibiste durante cada semestre de 2016?

ENTREVISTADOR: ESPERE LA RESPUESTA ESPONTÁNEA DEL INFORMANTE. SI ÉSTE TIENE DIFICULTAD PARA RESPONDER, MENCIONE LAS OPCIONES DE RESPUESTA

Primavera 2016

- 1) 200 o menos___
- 2) 201 a 300 ___
- 3) Más de 300___

Otoño 2016

- 4) 200 o menos___
- 5) 201 a 300 ___
- 6) Más de 300___

6. ¿Utilizaste todos los Bienevales que recibiste?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES

- 1) Sí, los utilicé todos
- 2) No, me sobraron algunos pocos
- 3) No, me sobraron muchos
- 4) No recuerdo

7. Si tuvieras la oportunidad ¿Venderías tus Bienevales?

- 1) Sí
- 2) No

8. ¿Alguien alguna vez te ha ofrecido venderte sus Bienevales?

- 1) Sí
- 2) No

9. ¿Cómo te enteraste del Programa Bienevales?

ENTREVISTADOR: ESPERE LA RESPUESTA ESPONTÁNEA DEL INFORMANTE. SI ÉSTE TIENE DIFICULTAD PARA RESPONDER, MENCIONE LAS OPCIONES DE RESPUESTA

- 1) En la escuela____
- 2) Por televisión____
- 3) Por la radio____
- 4) Por algún periódico____
- 5) Por algún cartel_
- 6) Por redes sociales (Facebook, Twitter, etc.)____
- 7) Por alguna página en internet del gobierno____ (responder la pregunta 10)
- 8) Por otro medio (¿cuál?)_____

10. ¿Cuál era la página de Internet por la que te enteraste?

- 1) La página del Gobierno de Jalisco (ver imagen)



- 2) La página de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS) (ver imagen)



3) La página del Sistema de Monitoreo de Programas Públicos (ver imagen)



11. ¿Qué tan importante es para ti contar con Bienevales?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES

- 1) Esencial___
- 2) Muy importante___
- 3) Importante___
- 4) Poco importante___
- 5) Nada importante___

12. ¿Cuál dirías que es el principal beneficio de contar con Bienevales?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES Y MARQUE SOLO UNA

- 1) Me ha permitido seguir estudiando___
- 2) Me ha generado ahorros en mis gastos de transporte___
- 3) Me ha facilitado transportarme en la ciudad___
- 4) No creo que me haya aportado algún beneficio ___

13. Aproximadamente ¿cuántos autobuses y/o viajes en el tren ligero realizas cada día utilizando tus Bienevales?

Número de autobuses por día___
Número de viajes en tren ligero por día___

14. Los Bienevales, al permitirte usar el transporte público de manera gratuita, te ha generado algunos ahorros que te sirven para solventar tus gastos cotidianos. ¿A qué destinaste dichos ahorros principalmente (eligesólo una opción)?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES Y MARQUE SOLO UNA

- 1) A cubrir mis gastos personales (comida, vestido, calzado, diversión, salud, etc.)___
- 2) A ayudar con el gasto familiar___
- 3) A cubrir mis gastos de educación (colegiaturas, libros y útiles escolares, uniformes, etc.) ___
- 4) A utilizar más transporte público___
- 5) A cubrir gastos de transporte privado (gasolina, taxis, etc.)___

SOLICITUD DEL APOYO

15. Para solicitar apoyo de Bienevales por primera vez, ¿tuviste que registrarte en una página de Internet del programa?

- 1) Sí___ (CONTINÚE CON LAS PREGUNTAS 16 Y 17)
- 2) No___CONTINÚE CON LA PREGUNTA 18
- 3) No recuerdo___CONTINÚE CON LA PREGUNTA 18

16. ¿Tuviste algún problema durante el registro en esa página?

ENTREVISTADOR: ESPERE LA RESPUESTA ESPONTANEA DEL INFORMANTE

- 1) No, el registro funcionó bien___ (PASE A LA PREGUNTA 18)
- 2) Sí tuve un problema con el registro___
- 3) No recuerdo___

17. ¿Qué problema tuviste con el registro en la página de internet?

ENTREVISTADOR: ESPERE LA RESPUESTA ESPONTANEA DEL INFORMANTE Y MARQUE TODAS LAS OPCIONES QUE APLIQUEN.

- 1) No pude acceder a la página.
- 2) No recibí el correo electrónico de confirmación___
- 3) No pude completar los datos que el sistema me pedía___
- 4) El sistema no me generó una cita para recoger los Bienevales en el módulo.
- 5) Otro problema (¿cuál?)_____

18. ¿Cómo te pareció el formato de solicitud?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES Y MARQUE SOLO UNA

- 1) Fácil de llenar___
- 2) Algo complicado de llenar (por ejemplo, porque había datos que no se entendían bien)___
- 3) Muy complicado (por ejemplo, porque además de que muchos datos no se entendían, completarlo resultaba muy tedioso)___
- 4) No recuerdo___

ENTREGA DE LOS APOYOS

19. ¿Dónde recogiste tus Bienevales el semestre pasado?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES Y MARQUE SOLO UNA

- 1) En este mismo módulo
- 2) En otro módulo. ¿En cuál?
 - a. Guadalajara___
 - b. Zapopan___
 - c. Tlaquepaque___
 - d. Tonalá___
 - e. El Salto___
 - f. Tlajomulco___
 - g. Ciudad Guzmán___
 - h. Puerto Vallarta___

20. Para recibir los Bienevales ¿cuántas veces tuviste que acudir a dicho lugar?

Núm. de veces_____

ENTREVISTADOR: SI EL INFORMANTE ACUDIÓ MÁS DE UNA VEZ A RECIBIR EL APOYO, FORMULE LA PREGUNTA 21. DE LO CONTRARIO CONTINÚE CON LA 22.

21. ¿Por qué tuviste que acudir al módulo más de una vez?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES Y MARQUE SOLO UNA.

- 1) Porque no llevaba la documentación completa___
- 2) Porque no tenía cita confirmada___
- 3) Porque había mucha gente___
- 4) Porque los que atendían en el módulo no hicieron bien su trabajo___
- 5) Por otro motivo (¿cuál?)_____

22. Y cuando acudiste al módulo, ¿cuánto tiempo en promedio tuviste que esperar para que te entregaran tus Bienevales?

- 1) Número de horas___

2) Número de minutos___

23. ¿Qué te pareció la organización para la entrega de los Bienesales?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES

- 1) Muy bien organizada___
- 2) Bien organizada___
- 3) Mal organizada___
- 4) Muy mal organizada___
- 5) No sabría opinar

24. En el supuesto de que pudieras elegir entre 1) seguir recibiendo los Bienesales, 2) recibir dinero en efectivo o 3) recibir el apoyo en tarjetas de prepago para el transporte público, ¿qué preferirías?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES

- 1) Seguir recibiendo Bienesales___
- 2) Recibir el apoyo en efectivo___
- 3) Recibir el apoyo en tarjetas de prepago para el transporte público___
- 4) Me es indiferente___
- 5) No sé___

25. ¿Alguna vez algún chofer del transporte público se ha negado a otorgarte el servicio a cambio de tus Bienesales?

- 1) Sí.
- 2) No

26. Por lo que tú has visto ¿qué tan frecuente es que los choferes del transporte público se nieguen a otorgar el servicio a quienes portan Bienesales?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES

- 1) Poco frecuente___
- 2) Algo frecuente___
- 3) Muy frecuente___
- 4) No sabría decir___

VALORACIÓN Y MEJORAS DEL PROGRAMA

27. ¿Cuál es tu valoración personal del Programa Bienesales?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES

- 1) Muy positiva___
- 2) Positiva___
- 3) Negativa___
- 4) Muy negativa___

28. ¿Qué aspecto recomendarías mejorar del Programa?

ENTREVISTADOR: ESPERE LA RESPUESTA ESPONTÁNEA DEL INFORMANTE. SI ÉSTE TIENE DIFICULTAD EN RESPONDER, LEA TODAS LAS OPCIONES

- 1) La página en Internet para el pre-registro___
- 2) El método de entrega del apoyo (preferiría que se otorgara a través de tarjetas de prepago) ___
- 3) El tipo de apoyo que se otorga (¿Qué apoyo preferiría?)_____
- 4) El funcionamiento del transporte público en la ciudad___
- 5) Otro aspecto (¿cuál?)_____
- 6) Nada, el programa está bien así___

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DEL PADRE/MADRE DE FAMILIA

Para terminar, queremos preguntarte algunos datos sobre tu familia que nos servirán para fines estadísticos.

¿Cuál es la escolaridad de tu...?

ENTREVISTADOR: LEA TODAS LAS OPCIONES. SI EL INFORMANTE NO RESPONDE LA INFORMACIÓN DEL PADRE, PREGUNTE POR LA DE LA MADRE.

29. Papá___

30. Mamá___

- | | | |
|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 1) Sin estudios_____ | 2) Primaria incompleta_____ | 3) Primaria completa_____ |
| 4) Secundaria incompleta_____ | 5) Secundaria completa_____ | 6) Carrera técnica incompleta_____ |
| 7) Carrera técnica completa_____ | 8) Licenciatura incompleta_____ | 9) Licenciatura completa_____ |
| 10) Posgrado incompleto_____ | 11) Posgrado completo_____ | 12) No tiene mamá/papá |

31. ¿Cuál es tu ingreso familiar mensual?

§ _____

ENTREVISTADOR: SOLO EN CASO DE QUE NO RESPONDAN, PREGUNTAR POR RANGOS DE INGRESO SEGÚN TARJETA ANEXA

Muchas gracias por tu participación. Tus respuestas nos servirán para mejorar el funcionamiento del programa Bienevales.

Anexo 3. 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 e 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 4. Valoración Final del programa

Nombre del Programa:	Bienevales para Estudiantes
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>	2.6	El seguimiento del programa se lleva a cabo únicamente a través de un indicador en la MIR. Es necesario considerar otros indicadores más estratégicos de desempeño como los que se sugieren en el informe. Se sugieren algunas adecuaciones menores a la MIR, sobre todo incluir algún indicador de la calidad del servicio de transporte público. Los estudios externos no logran determinar el impacto del programa sobre la deserción escolar.
<i>Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.</i>	3.6	Existe una alineación conceptual del instrumento del programa con la consecución de los objetivos planteados, aunque no hay evidencia empírica sobre ello. El programa ha identificado cuáles son sus retos principales y se tiene conocimiento de las causas que han limitado superar dichos retos.
<i>Determinar los efectos inmediatos (positivos/negativos) y externalidades (positivas/negativas) generadas en la población atendida por el programa.</i>	3	Los beneficiarios tienen una valoración muy alta del programa, sobre todo por el ahorro que éste genera sobre sus gastos en transporte público. El ahorro, sin embargo, no beneficia más a las personas con menores ingresos, sino al contrario, por lo que es necesario una mejor focalización socioeconómica de los apoyos. Hay choferes que no aceptan los Bienevales y dan mal trato a los beneficiarios.
<i>Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.</i>	2.5	Los procesos operativos han mejorado su eficiencia significativamente, sobre todo en la entrega semestral de los apoyos. Hay una percepción importante de intercambio ilegal de Bienevales. La reducción presupuestal del programa en 2016 respecto al año anterior no tiene una correspondencia proporcional a la muy baja caída de su población atendida, lo cual resulta poco claro.
Valoración final	Promedio global	2.9

Anexo 5. 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
- Dra. Yasodhara Silva Medina

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)¹⁰

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

¹⁰El 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 Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad y la evaluación de resultados del programa Becas Indígenas.