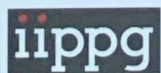


LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SUBNACIONALES EN MÉXICO

EVALÚA[®]
— JALISCO —

Editora
Mónica Ballescá Ramírez



La evaluación de políticas subnacionales en México: EVALÚA Jalisco / editora Mónica Ballezá Ramírez... [et.al.]. - México: Gobierno del Estado de Jalisco - El Colegio de Jalisco, 2018. 334 p.; 15.5 x 23 cms.
ISBN 978-607-98171-5-2 (edición impresa - Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-98171-6-9 (edición digital - Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-96-4 (edición impresa - El Colegio de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-97-1 (edición digital - El Colegio de Jalisco)

1. Monitoreo y Evaluación - Políticas Públicas - México. 2. Políticas subnacionales - evaluación de las. 3. EVALÚA Jalisco - Gobierno de Jalisco - El Colegio de Jalisco. Ballezá Ramírez, Mónica, ed.

D.R. © 2018, Gobierno del Estado de Jalisco
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Pedro Moreno 281, Colonia Centro, C.P. 44100
Guadalajara, Jalisco, México

D.R. © 2018, El Colegio de Jalisco, A.C.
Calle 5 de Mayo 321, Colonia Centro, C.P. 45100
Zapopan, Jalisco, México

D.R. © 2018, Mónica Ballezá Ramírez, Gonzalo Hernández Licon, Osvaldo Néstor Feinstein, Carolina Toro Morales, Orión Flores Camacho, Nancy García Vázquez, Hiram Abel Ángel Lara, Estuardo Gómez Morán, Carlos Moreno Jaimes, Alejandra Hernández García, Laura Patricia Pedraza Espinoza, Patricia Murrieta Cummings, Leonardo Gatica Arreola, Cristina Cárdenas Díaz, Alfonso Hernández Valdez, Roberto Arias de la Mora, Arturo Torres Verdín, Yasodhara Silva Medina, Oliver Meza Canales y Gabriela Pérez Yarahuan.

Diseño de la publicación: *Carlos Ulloa Romero*
Cuidado de la edición: *Francisco Xavier Segura Domínguez*

Primera edición: octubre de 2018
ISBN 978-607-98171-5-2 (edición impresa - Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-98171-6-9 (edición digital - Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-96-4 (edición impresa - El Colegio de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-97-1 (edición digital - El Colegio de Jalisco)

- Esta investigación fue arbitrada por especialistas en la materia, se privilegia con el aval del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, visita <http://iippg.cucea.udg.mx>.
- Este libro fue financiado con recursos de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) del Gobierno del Estado de Jalisco.

Impreso en México / Printed in México

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Presentación

EVALÚA[®]
— JALISCO —

Contenido

- 5 PRESENTACIÓN**
Héctor Pérez Partida
- 11 PRÓLOGO**
Gonzalo Hernández Licona
- 17 INTRODUCCIÓN**
Osvaldo Néstor Feinstein
- 23 PARTE I. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA EVALÚA JALISCO**
- 27** EVALÚA Jalisco: modelo, camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes.
Mónica Ballezá
- 65** Una experiencia en perspectiva: condiciones de evaluabilidad de la política social en Jalisco.
Carolina Toro Morales y Orión Flores Camacho
- 89** De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco.
Nancy García Vázquez e Hiram Abel Ángel Lara
- 121** Perspectivas de evaluadores y gestores: usos y potencialidades de la evaluación.
Estuardo Gómez Morán
- 145 PARTE II. LECCIONES APRENDIDAS DE PROCESOS EVALUATIVOS EN JALISCO**
- 149** Mandato sin dinero: evaluación de los programas de subsidio al transporte público.
Carlos Moreno Jaimes y Alejandra Hernández García
- 167** La dificultad para evaluar intervenciones culturales: la importancia del punto de partida.
Laura Patricia Pedraza Espinoza
- 181** La urgencia por evaluar y justificar: el caso del programa ECOS.
Patricia Murrieta Cummings y Leonardo A. Gatica Arreola
- 219** La niñez tiene mucho que decir: la evaluación con grupos de enfoque del programa Desayunos Escolares.
Cristina Cárdenas Díaz y Alfonso Hernández Valdez
- 239** Duro de evaluar: el reto de medir la efectividad de la disuasión.
Roberto Arias de la Mora y Arturo Torres Verdín
- 269** Los beneficiarios son los actores centrales: el alcance de las encuestas como método de evaluación.
Yasodhara Silva Medina
- 287** Del plato a la boca se cae la sopa: evaluación de la consistencia en las intervenciones públicas subnacionales.
Oliver Meza Canales
- 311 SE HACE CAMINO AL ANDAR: CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE SISTEMAS SUBNACIONALES DE MYE, ACIERTOS Y RETOS DE EVALÚA JALISCO**
Gabriela Pérez Yarahuán
- 323 RESUMEN CURRICULAR DE LOS AUTORES**

Mandato sin dinero: evaluación de los programas de subsidio al transporte público

Carlos Moreno Jaimes y Alejandra Itzel Hernández García
Linter Consultores de México - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores
de Occidente

INTRODUCCIÓN

En la última década, la evaluación de programas públicos se instaló como una práctica cotidiana en nuestro país, sobre todo a partir de que la Ley General de Desarrollo Social de 2004 definió como uno de sus objetos el establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social. En Jalisco, si bien la evaluación de programas tiene menos tiempo de haberse asentado como instrumento de gestión pública, en los últimos seis años adquirió un buen grado de institucionalización y la producción de evaluaciones creció notablemente. En particular, los llamados "programas sociales" han sido objeto de diversas evaluaciones, este capítulo se centrará en dos de ellas que analizaron el subsidio al transporte público urbano, uno dirigido a estudiantes de educación media, media básica y superior, y el otro a adultos mayores y personas con discapacidad.

El objetivo va más allá de simplemente describir el proceso y los resultados de la evaluación a dichos programas; se quiere enfatizar que la evaluación puede contribuir a revelar fallas estructurales en los sistemas de provisión de servicios públicos y sus efectos en el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, se intenta hacer una pequeña contribución a la literatura sobre los "usos" de la evaluación, la cual se pregunta a qué propósitos concretos puede servir la evaluación de los programas.⁴⁹ Si, como afirma Carol H. Weiss, "el objetivo general de la evaluación consiste en ayudar a personas y organizaciones a mejorar sus planes, políticas y prácticas en nombre de los ciudadanos" (Weiss, 2015: 145), es legítimo preguntarse en qué medida la evaluación de los dos programas de subsidio al transporte público en Jalisco puede llegar a ser relevante para mejorar la calidad de dicho servicio, particularmente el que reciben sus beneficiarios. Sin embargo, no es realista esperar que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones tengan un impacto directo

⁴⁹ Algunos ejemplos ilustrativos de la literatura sobre el uso de la evaluación son los trabajos de Lipsey (2015), Weiss (2015) y Henry y Mark (2015).

en el rediseño de los programas evaluados, ya que la formulación de políticas públicas siempre está sujeta a múltiples influencias (políticas, intelectuales, burocráticas, etc.). En otras palabras, de debe estar consciente que los resultados de la evaluación son únicamente un insumo más dentro del proceso de elaboración de políticas. En cambio, se coincide con que la evidencia generada a partir de la evaluación de programas sí puede servir para clarificar asuntos, visibilizar dilemas, reconsiderar alternativas o modificar la definición de los problemas públicos, como lo sostienen Henry y Mark (2015). La evaluación puede tener un ámbito colectivo de influencia al contribuir al aprendizaje orientado a políticas (*policy-oriented learning*), ya sea colocando ciertos temas en las agendas públicas e institucionales, o modificando las creencias que ciertos actores tienen respecto a los problemas públicos, sus soluciones o la efectividad de los programas vigentes. En síntesis, "la evaluación introduce datos y generalizaciones basadas en evidencia al sistema de políticas; a menudo muestra lo erróneos que son los viejos supuestos, es decir, destruye mitos antiguos" (Weiss, 2015: 149).

Tomando como base la experiencia de evaluación de los programas "Bienes para Estudiantes" y "Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad",⁵⁰ el capítulo arguye que la mala calidad en el servicio de transporte público hacia los beneficiarios de ambos programas tuvo su origen en una disposición legal que no se acompañó de una fuente pública de financiamiento, ocasionando que los concesionarios del servicio tuvieran que asumir la mitad del costo de la provisión. La principal implicación de este hallazgo es que el sistema de transporte público urbano en Jalisco contribuyó a discriminar a poblaciones que históricamente han sufrido exclusión social. El capítulo destaca, por otra parte, que dicho hallazgo fue un aprendizaje inesperado durante el proceso de evaluación, lo cual sugiere que la evaluación de programas es capaz de generar conocimiento inédito y de gran valor para la toma de decisiones.

LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DE LAS POBLACIONES OBJETIVO

En Jalisco, como sucede a nivel nacional, la vulnerabilidad que enfrentan las personas ante riesgos como la enfermedad, la pobreza o el desempleo ha sido un problema central de la política social, debido a que esta población es más propensa a quedar excluida de ejercer sus derechos sociales (Sojo, 2004). Los programas de subsidio al transporte urbano por lo general orientan sus re-

⁵⁰ Cfr. Gobierno de Jalisco (2017a).

ursos hacia diversas poblaciones vulnerables (Guzmán et al., 2016; STC Ltd., 2016). En el caso de Jalisco, estos programas se han enfocado en tres poblaciones en especial: estudiantes de secundaria, bachillerato y universidad; y adultos mayores y personas con discapacidad. La justificación de los programas para atender a cada población, sin embargo, descansa en argumentos diferentes, como se mostrará más adelante.

Comencemos discutiendo la problemática de la población estudiantil en el nivel medio y medio superior, es decir aquellos cuya edad oscila entre 12 y 18 años. Existe un consenso generalizado de que el principal problema que enfrentan los adolescentes en el sector educativo es la deserción o abandono escolar, sobre todo entre quienes cursan los niveles de secundaria y preparatoria (Unicef, 2016). La deserción escolar es un problema público que requiere intervención gubernamental debido a que tiene consecuencias negativas importantes sobre el futuro de los jóvenes. Por una parte, la falta de equidad en el acceso a la educación es una fuente significativa de exclusión social, pues dificulta que las personas accedan a trabajos bien remunerados, estables y con prestaciones sociales; también incrementa el riesgo de desempleo y el trabajo informal (Villa Lever, 2014). Según datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIEE), en 2010 el porcentaje de abandono escolar en el nivel secundaria en Jalisco superó el promedio nacional, pues ascendió a 6.9 en educación secundaria (el promedio nacional se ubicaba en 5.6%). En el nivel medio superior, Jalisco tuvo una tasa de abandono de 15.4%, prácticamente en el mismo nivel que el promedio nacional. Sin embargo, el fenómeno disminuyó de manera progresiva, hasta ubicarse en 4.7% en educación secundaria y en 3.6% en educación superior durante el ciclo escolar 2015-2016.⁵¹

Si bien las causas de la deserción son múltiples, existe un componente económico muy claro: los costos asociados a la educación (entre los cuales la transportación tiene un papel muy relevante) pueden ser una variable crítica en la decisión de una familia de mandar o no a sus hijas e hijos a la escuela. Según datos del Coneval (2017), en 2016 el costo del transporte público representó 16.5% del valor de la canasta no alimentaria en el contexto urbano en México y 17.4% en el contexto rural. El peso relativo del gasto en transporte público dentro del gasto de los hogares varió, además, según su nivel de ingresos. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016 estimó que los hogares ubicados en los seis deciles más pobres de la

⁵¹ Cfr. <http://www.sniee.sep.gob.mx/>

distribución del ingreso destinan más de 7% de su gasto corriente al transporte público, mientras que los hogares más ricos tan sólo 2%, debido, obviamente, a que éstos últimos suelen utilizar vehículos privados para transportarse. Por tanto, es razonable suponer que la deserción escolar ocasionada por motivos económicos es más probable que ocurra entre las familias de menores ingresos.

En el caso de los adultos mayores y de las Personas con Discapacidad (PCD), la problemática es más compleja, pues su vulnerabilidad está asociada a múltiples riesgos tales como la enfermedad, la pobreza, la discriminación y, en general, la exclusión social. En lo que se refiere a las personas con discapacidad, el problema central que enfrentan es la falta de acceso a servicios y la discriminación de que son objeto en diversos entornos (OMS, 2014). Las PCD son altamente vulnerables a sufrir pobreza por ingresos debido a que no cuentan con las mismas oportunidades laborales que quienes no presentan alguna discapacidad. Además, dependen significativamente de otros miembros de su familia para realizar sus actividades cotidianas, lo cual implica un problema adicional para el hogar, la pérdida del ingreso laboral correspondiente a la persona que brinda cuidados a la PCD ya que muchas veces tiene que dedicarse de tiempo completo a la tarea. Por todo lo anterior, resulta claro que las PCD no ejercen plenamente sus derechos sociales, lo que justifica la intervención gubernamental a su favor.

¿A cuánto asciende el número de PCD en Jalisco? No existe un acuerdo al respecto, ya que depende de la fuente de información, por ejemplo, el Censo de Población y Vivienda de 2010 reportó un total de 290 mil 656 "personas que presentan limitación en la actividad" (4% de la población estatal), mientras que la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) reportó que en 2014 el número de PCD ascendió a casi 600 mil (7% de la población). Independientemente de cuál sea la cifra real, los datos sobre las desventajas sociales que sufren las PCD son elocuentes, en 2016, según el Coneval 49.4% de la población mexicana con discapacidad se encontraba en situación de pobreza, frente a 43.1% de la población sin discapacidad. La principal carencia social que enfrentan las PCD es el rezago educativo (48.7%), mientras que sólo 15% de la población sin discapacidad presenta rezago educativo. En Jalisco, según datos de 2010, 55% de la población de 3 a 29 años con limitación en la actividad no asistía a la escuela, mientras que el porcentaje para la población sin limitación en la actividad en ese mismo rango de edad ascendía a

44.1%. Finalmente, las PCD destinan, en promedio, 3.7% de su gasto corriente al transporte público, aunque hay diferencias entre deciles de ingreso (por ejemplo, los hogares ubicados en el segundo decil más pobre destinan 5.6% de su gasto al transporte público).

Se considera, por último, que las personas adultas mayores de 65 años también enfrentan retos enormes debido a la vulnerabilidad en la que viven (OMS, 2015). Debido a que la tasa de supervivencia es mayor entre las mujeres, el envejecimiento se concentra sobre todo entre la población femenina, la cual suele vivir en condiciones económicas desfavorables debido a los propios límites que, como mujeres, enfrentan para participar en el mercado laboral. Los adultos mayores tienden, además, a presentar un elevado rezago educativo y un alto porcentaje vive en condiciones de pobreza. Por ello, el acceso a sistemas de protección social es crucial para atenuar la vulnerabilidad de esta población a los diversos riesgos asociados a la edad avanzada.

En Jalisco, el número de personas de 65 años y más en 2015 ascendió a 797 mil 863 personas, poco menos de 11% de la población total (porcentaje que coincide con el promedio nacional) y se estima, según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), que en 2030 puede crecer en casi 65%. La estimación de la pobreza del Coneval de 2016 reporta que el rezago educativo es la principal carencia social que caracteriza a la población de 65 años y más. En Jalisco, 58.9% de los adultos mayores tuvo dicha carencia (frente a 12.6% de la población menor a 65 años). El acceso a la seguridad social entre los adultos mayores mejoró progresivamente durante la última década, de manera que en 2016 casi 85% reportaba contar con cobertura. Finalmente, el gasto que los adultos mayores destinan al transporte público representó, en promedio, 3.4% de su gasto corriente, aunque los deciles de ingreso más bajos destinan hasta 5.7% del mismo.

En suma, existen argumentos suficientes para justificar la existencia de programas sociales enfocados a atender las necesidades de estos tres grupos poblacionales. Sin embargo, dada la multiplicidad de factores que explican las problemáticas de cada grupo, es difícil suponer que un programa es capaz, por sí mismo, de resolverlas. La descripción anterior parece coincidir en señalar que el problema central que enfrentan las poblaciones vulnerables es la exclusión que sufren en diversos entornos, lo cual de ninguna manera puede ser resuelto exclusivamente a través de un programa de subsidio. Como se verá en la discusión de los resultados de la evaluación del programa, la falla

principal radica en la calidad de los servicios provistos y no tanto en la insuficiencia del apoyo.

EL PROGRAMA DE SUBSIDIO AL TRANSPORTE PÚBLICO⁵²

El antecedente inmediato de los programas de subsidio al transporte público que nos ocupan es el programa "Llega", iniciado en 2007 por el gobierno del Estado de Jalisco.⁵³ El programa se enfocó en tres poblaciones objetivo: estudiantes de educación media; media superior y superior; y adultos mayores y personas con discapacidad. Sus apoyos eran de dos tipos: a) un apoyo trimestral en efectivo cuyo monto variaba en función de cada población objetivo y que, en el caso de los estudiantes, aumentaba conforme se ampliaba la distancia que los usuarios debían recorrer para trasladarse y b) la entrega en comodato de unidades de transporte. Si bien el programa "Llega" tuvo cobertura en todo el territorio de Jalisco dio prioridad a los municipios ubicados fuera del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).⁵⁴

En 2013, con el cambio de administración estatal, el nuevo gobierno retomó el enfoque de la estrategia anterior, pero esta vez creando programas para poblaciones y territorios específicos. En primer lugar, se creó el programa "Bievenales para Estudiantes" (BE), orientado explícitamente en atender a los estudiantes de los mismos niveles educativos mencionados anteriormente y con cobertura en las tres regiones urbanas más grandes de Jalisco: el AMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande. En segundo lugar, se puso en marcha el programa "Bievenales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad" (BAMPD), cuya cobertura se enfocó a esas mismas tres regiones urbanas. Finalmente, se creó un programa de subsidio al transporte para las regiones del interior del estado el cual se denominó "Programa Apoyo al Transporte para Estudiantes" y cuya operación era similar al apoyo en especie del programa antecesor, ya que otorgaba unidades de transporte en comodato a ayuntamientos y centros escolares. Para fines de este capítulo, la discusión se

⁵² Reglas de Operación 2017 recuperadas de: https://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/rop-bievenales_para_estudiantes_2017.pdf y https://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/reforma_rop-bievenales_para_adultos_mayores_y_personas_con_discapacidad_2017-03-31.pdf

⁵³ Las Reglas de Operación 2012 del programa "Llega" pueden consultarse en: https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Reglas_de_Operacion_Llega_2012.pdf

⁵⁴ El AMG está integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

enfocará en los primeros dos, ya que fueron los programas evaluados por los estudios aquí señalados.

¿Cuáles son los problemas públicos que buscó atender cada programa? En el caso de BE, la dificultad que enfrentan los estudiantes para acceder y permanecer en los niveles de educación media, media superior y superior, debido al impacto en la economía de los hogares que representa el costo del transporte público para trasladarse a los centros educativos; en el caso de BAMPD, las carencias económicas de los hogares de adultos mayores y personas con discapacidad como un factor que limita los viajes que realizan en transporte público y por lo tanto, su independencia en actividades cotidianas.

En el caso de BE, su objetivo explícito fue mejorar el acceso de los estudiantes a la educación media, superior y superior y superior; mientras que en el caso de BAMPD el fin fue contribuir a la economía de los hogares de los adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad permanente, mediante la entrega de vales gratuitos para el pago del transporte público. El apoyo consistió en la entrega de dos pasajes diarios con un tope máximo de 365 vales, denominados Bienevales, cada semestre; en el caso de los estudiantes el número podía ampliarse si éstos comprobaban que necesitan más de dos para trasladarse de su casa a su centro escolar y viceversa.

LA EVALUACIÓN: EL PLAN INICIAL DE ATAQUE

Con base en los Términos de Referencia (TDR), la evaluación de los dos programas de subsidio al transporte público en Jalisco –BE y BAMPD– tuvo el propósito de analizar sus resultados en función de los objetivos formalmente establecidos en sus respectivas ROP, tal y como se describió en la sección anterior.⁵⁵ En el caso de los BE el programa buscó reducir el impacto del costo del transporte público en el gasto de los estudiantes de secundaria, preparatoria y universidad y, al mismo tiempo, contribuir a reducir el problema de la deserción escolar atribuible al gasto en transporte. En el programa BAMPD se propuso, simplemente, contribuir a mejorar la economía de los hogares de los adultos mayores y de las personas con discapacidad permanente a través del subsidio otorgado.

Por tanto, la evaluación se enfocó, primordialmente, en determinar el

⁵⁵ Los resultados detallados de la evaluación a cada programa pueden consultarse en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/>

efecto del programa (en sus dos versiones)⁵⁶ sobre el gasto de las personas en el transporte público.⁵⁷ Además de ofrecer evidencia sobre la consecución de dicho objetivo, la evaluación propuso analizar otros resultados intermedios relacionados con el diseño y la operación del programa, incluyendo la correcta definición del problema público a atender, sus mecanismos de seguimiento, algunos posibles efectos colaterales no contemplados inicialmente y las condiciones para su sostenibilidad en el tiempo.

Dada la multiplicidad de los objetivos de la evaluación, el equipo evaluador tuvo que echar mano de diversas técnicas de investigación capaces, por una parte, de ofrecer un panorama global de los resultados del programa en términos cuantitativos y, por la otra parte buscó describir con mayor profundidad las percepciones sobre su desempeño, tanto entre los beneficiarios como de quienes lo operan. Para esto se llevaron a cabo encuestas con la población beneficiaria, grupos de enfoque con los usuarios de los servicios y entrevistas a profundidad con los encargados de diseñar y operar el programa, además de una revisión a fondo de la documentación institucional que los respaldaba.

Consideremos algunos hallazgos destacables. En primer lugar, la evaluación reveló que los beneficiarios valoraron ampliamente el programa, tanto en el caso de los estudiantes como de los adultos mayores y PCD, fundamentalmente debido al ahorro que genera en los gastos de transportación. En el caso de los estudiantes, se estimó un ahorro promedio de 2,800 pesos anuales por beneficiario, lo cual representó, aproximadamente, 57% de su gasto en transporte público, mientras que en los adultos mayores y PCD, el ahorro estimado fue de 5,110 pesos por beneficiario al año.

Sin embargo, la evaluación detectó un problema de regresividad en el subsidio para el caso de los estudiantes, es decir que el programa benefició proporcionalmente más a personas con mayores ingresos debido a que se otorgó a la mayoría de los beneficiarios la misma cantidad de apoyos por año, independientemente del grado de necesidad de cada persona. Se encontró que las personas cuyos ingresos familiares son inferiores a 10 mil pesos mensuales realizan más viajes diarios en transporte público en comparación con quienes

⁵⁶ Para facilitar la exposición, en lo sucesivo se hablará simplemente de "el programa", haciendo las diferenciaciones respecto a cada población objetivo.

⁵⁷ El problema de la deserción escolar no fue considerado debido a que, por su complejidad, una evaluación de impacto implica la utilización de métodos experimentales o cuasiexperimentales, lo que requeriría más tiempo y recursos.

reportan ingresos superiores a ese monto. Puesto que el programa no focalizó el número de apoyos en función del ingreso de los beneficiarios, acabó cubriendo 56.3% del costo anual del transporte público para los estudiantes de menores ingresos y 64% del mismo costo para los de ingresos más elevados, por esto se consideró regresivo.

En el caso de los adultos mayores y las PCD, la evaluación recabó evidencia testimonial según la cual el subsidio también presentó deficiencias de focalización (gente necesitada sin recibir apoyos y gente que recibe apoyos sin necesitarlos). Otro hallazgo que resultó de especial interés durante la evaluación fue la confirmación de la existencia de intercambio ilegal de Bienes de Bienestar entre la población estudiantil. Dado que la entrega de los apoyos se realizó a través de vales impresos que no están personalizados, es común que los beneficiarios que no los necesitan estén dispuestos a venderlos, pese a que tal comportamiento se encuentra prohibido en las ROP (es causal de baja del programa). Sin embargo, una encuesta con estudiantes reveló que 40.3% de los beneficiarios afirmó que alguna vez alguien le ofreció venderle sus vales. El intercambio ilegal no parece ser un fenómeno importante entre los adultos mayores y las PCD.

En suma, con excepción del problema de la regresividad de los apoyos, los resultados sugieren que el programa estuvo funcionando más o menos de manera positiva y de acuerdo con sus objetivos formales. Sobre todo, los beneficiarios parecían estar muy satisfechos con el subsidio en especie recibido debido a que ello les representó ahorros importantes en sus gastos cotidianos.

SORPRESAS EN EL CAMINO

Los hallazgos anteriores, si bien son relevantes por sus implicaciones para mejorar el funcionamiento del programa, no representaron algo fuera de lo normal dentro de un ejercicio regular de evaluación de resultados. Sin embargo, durante el proceso de recolección de información hubo un dato que apareció de manera consistente en las entrevistas, los grupos de enfoque y la encuesta con beneficiarios, los choferes del transporte público mostraban reticencia a aceptar los Bienes de Bienestar de los beneficiarios y éstos se quejaron de los malos tratos de que fueron objeto por parte de aquellos.

Entre la población de estudiantes beneficiarios que residen en el AMG, 43% reportó que alguna vez algún chofer del transporte público se negó a

otorgar el servicio a cambio de los Bienesales y poco más de 40% manifestó que tal comportamiento es frecuente entre los choferes. La evidencia de tipo cualitativo recabada entre adultos mayores y PCD que son beneficiarios del programa coincidió con el resultado anterior y además describió con mayor precisión el problema del maltrato que reciben por parte de los choferes. En uno de los grupos de enfoque, un participante comentó que los choferes, si ven a un adulto mayor en la parada del camión, difícilmente se detienen:

“se pasan de largo, más aun cuando ven que el adulto trae Bienesales”.⁵⁸

Entre las PCD, el trato de los choferes del transporte público es un tema particularmente álgido y que les provocó intensos sentimientos, así lo reveló el grupo de enfoque que se realizó con PCD beneficiarias del programa. De manera unánime, los participantes manifestaron que los choferes “no te quieren recibir los bienesales”; “hasta se los han llegado a aventar”, dijo uno de ellos. Los choferes se enojan “terrible”, comentaron. También percibieron mucho desconocimiento del programa por parte de los camioneros, un participante declaró lo siguiente:

“No te reciben los bienesales si están en el mes en curso del vencimiento, creen que la credencial ya caducó cuando en realidad lo que está impreso es la fecha de emisión de la credencial”.⁵⁹

Otro hallazgo relevante es que los choferes ejercieron una discrecionalidad indebida en su trato con los beneficiarios, particularmente con personas cuya discapacidad no es fácilmente observable físicamente. Por ejemplo, en el caso de jóvenes con discapacidad intelectual, los choferes sólo aceptaron hacerles válidos los bienesales durante días de escuela; no los aceptaron durante fines de semana, ni cuando los jóvenes tuvieron que asistir a sus terapias. En general, los choferes se sintieron con el poder de cuestionar por qué las personas son portadoras de bienesales, aun cuando éstas mostraron la credencial que las acreditaba como PCD. “Los choferes se sienten con mucho poder”, comentaron algunos participantes de grupos de enfoque. Ellos, dicen los usuarios, “inos juzgan y deciden!”; “se muestran groseros e incrédulos”; “¿por qué habría que comprobarles a los choferes, por qué habría que demostrarles a ellos, si no son doctores?”.

En otros términos, mientras menos evidente es la discapacidad de los usuarios, mayor discrecionalidad ejercieron los choferes en decidir si validaban o

⁵⁸ Gobierno de Jalisco (2017b).

⁵⁹ *Ibid.*

no los vales de transporte. El maltrato de los choferes a las PCD se sumó a la negligencia de otros usuarios del transporte público, pues muchos de éstos se niegan a cederles el lugar que, por derecho, les correspondía sin que los choferes hagan algo al respecto. Finalmente, tal y como sucede en el caso de las personas de la tercera edad, hay choferes que no se detienen cuando ven a una PCD:

“no se paran si te ven con discapacidad y más aún si traes bienesales, te apuran, y se corre el riesgo de sufrir accidente”.⁶⁰

En suma, hay evidencia abundante para concluir que existe un rechazo muy marcado de los choferes hacia los usuarios del programa de subsidio al transporte público, ya sean éstos estudiantes, adultos mayores o PCD. Eso es lamentable en general, pero de manera muy especial tratándose de personas que presentan alguna discapacidad, puesto que ellas de por sí sufren un problema de discriminación y falta de acceso a servicios públicos, incluyendo el transporte colectivo, cuyas unidades suelen carecer del equipamiento necesario para ajustarse a las necesidades de las PCD y, por lo tanto, ponen su seguridad en gran riesgo.⁶¹

Ante esto, se planteó la pregunta esencial: ¿qué factores explican la reticencia de los choferes a aceptar los bienesales y su maltrato a los beneficiarios? Responder a esta interrogante no resultaba evidente ni para los usuarios, ni para los propios responsables de la operación del programa. Como suele ocurrir con diversos fenómenos sociales, su explicación tuvo un origen institucional. Muchos problemas públicos no aparecen de manera espontánea o coyuntural; no son producto de los caprichos momentáneos de ciertos actores, ni son obra del azar. Por el contrario, son fenómenos que nacen, crecen y se vuelven persistentes debido al comportamiento repetido y sistemático de personas y organizaciones que reaccionan a normas y prácticas socialmente aceptadas que condicionan la interacción entre los actores sociales (Goodin, 1998).

Tomando como base dicha premisa, y después de conversar con algunos

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Los participantes del grupo de enfoque con PCD y sus cuidadores fueron muy enfáticos en afirmar que no existen buenas condiciones de seguridad en las unidades del transporte público, ya que tienen dificultad para asirse cuando van parados y no tienen la fuerza necesaria para subir sus brazos y aguantar su peso agarrados de las barras superiores. Comentaron también que no hay manera de fijar las sillas de ruedas a la unidad y que no hay imágenes alusivas a los diversos tipos de discapacidad que existen como medio para sensibilizar a los usuarios del transporte (Gobierno de Jalisco, 2017b).

de pago en efectivo en el momento de recibir el servicio hacia un sistema de prepago donde cada usuario (beneficiario o no del programa) porte una tarjeta con la cual efectúe el pago de su tarifa a través de un lector instalado en cada unidad. El subsidio a las personas beneficiarias podría efectuarse a través de esas mismas tarjetas sin que los choferes pudieran identificarlas, evitando así un trato discriminatorio.

La principal desventaja de esta recomendación es que la adopción del prepago no está dentro de las atribuciones formales de la Sedis. De hecho, dicha secretaría no tiene jurisdicción en asuntos de movilidad. Su participación en la operación del programa de subsidio se reduce a la impresión de los vales y a su distribución entre la población beneficiaria. Por tal motivo, la recomendación del equipo evaluador se formuló de la siguiente manera:

"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".⁶⁷

El 30 de enero de 2018, cinco meses después de que fue entregada la evaluación, la Sedis inició diversas actividades para atender la agenda de mejora derivada de las recomendaciones del equipo evaluador; de las seis recomendaciones hechas por la evaluación, a la fecha la única que no ha sido atendida es la de la tarjeta de prepago.⁶⁸

CONCLUSIONES Y RETOS PARA LA EVALUACIÓN EN JALISCO

La evaluación es una herramienta cuya utilidad puede ir más allá de la mejora de la operación cotidiana de los programas públicos. El principal aprendizaje que se obtuvo en el ejercicio evaluativo a los dos programas de subsidio al

⁶⁷ Gobierno de Jalisco (2017a).

⁶⁸ Las otras cinco recomendaciones fueron las siguientes: "1) que el número de benevales que se entregan semestralmente a los beneficiarios no sea uniforme, sino que se otorguen más a quienes demuestren tener un menor ingreso familiar; 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; 3) considerar el uso de indicadores alternativos para la medición del desempeño del programa, por ejemplo de eficiencia, accesibilidad y calidad del servicio; 4) analizar cuáles son los procesos internos o externos a la Sedis que generan retrasos en los pagos y corregir dichos procesos; 5) analizar cuáles son las razones por las que el sistema de registro en los módulos falla ocasionalmente y hacer las correcciones necesarias" (Gobierno de Jalisco, 2017a).

transporte público es que existe una falla estructural en el sistema de provisión de dicho servicio en el AMG, el cual se explica, al menos parcialmente, en una disposición legal que no se acompañó de una fuente pública de financiamiento, ocasionando que los concesionarios del servicio tuvieran que asumir la mitad del costo de la provisión.

La principal implicación de este hallazgo es que el sistema de transporte público urbano en Jalisco contribuyó a discriminar a poblaciones que históricamente han sufrido exclusión social. Conviene subrayar que el hallazgo en realidad fue un resultado inesperado que no formaba parte de las expectativas originales del equipo evaluador debido, como ya se explicó anteriormente, a que el ejercicio quiso concretarse a uno de los objetivos estatutarios del programa: medir el impacto del subsidio en el gasto de las personas.

Sin embargo, el uso de metodologías mixtas de investigación permitió detectar la sistemática mala actitud de los choferes hacia los portadores de los benevales. En este sentido, se puede decir que la evaluación de los programas guardó cierta similitud con el proceso de investigación científica, en la medida en que es capaz de generar conocimiento inédito. La gran diferencia, sin embargo, es que los hallazgos de la evaluación no tuvieron como público destinatario a una comunidad académica sino a tomadores de decisiones públicas.⁶⁹

Otro aprendizaje derivado de la evaluación es el relativo a la formulación de recomendaciones de mejora. Desde hace algún tiempo, Jalisco adoptó la buena práctica de que muchas de las recomendaciones que formulan los evaluadores de programas entren a formar parte de una "agenda de mejora".

A través de este instrumento, los funcionarios responsables de operar los programas pueden definir actividades puntuales para atender al conjunto de recomendaciones derivadas de la evaluación. Sin embargo, no todas las recomendaciones de mejora tienen el mismo alcance; sus implicaciones son sumamente heterogéneas y la posibilidad de implementarlas se reduce conforme aumenta su grado de complejidad política. No es lo mismo modificar el proceso administrativo para disminuir los retrasos en el pago a proveedores que modificar la lógica de funcionamiento del sistema de transporte público en una ciudad de poco más de cinco millones de personas. Mientras lo primero implica negociaciones y compromisos para que dos o tres instancias

⁶⁹ Según Rossi, Freeman y Lipsey (2015), para el evaluador es crucial saber entender la diferencia entre los públicos a los que se dirige la investigación tradicional y la aplicada.

internas se reúnan periódicamente, intercambien información y ajusten algún procedimiento -lo que suele ser complicado debido al apego de las organizaciones hacia sus rutinas preestablecidas-, lo segundo involucra una parálisis en el servicio de transporte colectivo.

De cualquier manera, se considera que los evaluadores tienen la responsabilidad de subrayar ese tipo de fallas estructurales en los sistemas de provisión de servicios y de proponer alternativas de solución, independientemente de lo complejo que resulte su puesta en marcha y de lo políticamente sensible que dichas alternativas puedan resultar. De no intentarlo, los problemas de exclusión que enfrentan las personas socialmente más vulnerables continuarán invisibles, así como el ejercicio de sus derechos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México: Coneval.

Gobierno de Jalisco (2017a). *Evaluación de resultados del programa "Bienes para estudiantes"*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].

Gobierno de Jalisco (2017b). *Evaluación de resultados del programa "Bienes para adultos mayores y personas con discapacidad"*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].

Goodin, R. (Ed.) (1998). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Guzmán, L., Oviedo, D., Rivera, C. y Cárdenas, S. (2016). *Accesibilidad, Afordabilidad y Pobreza: Assesing Public Transport Subsidies in Bogotá*. Bogotá: The World Bank.

Henry, G. T. y Mark, W. (2015). "Más allá de la utilización. La influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones", en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: CIDE. Págs. 293-340.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid)*. Aguascalientes: Inegi.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. Aguascalientes: Inegi.

Lipsey, M. W. (2015). "¿Qué se puede construir con miles de ladrillos? Reflexiones sobre la acumulación de conocimientos en la evaluación de programas", en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Págs. 113-142.

Organización Mundial de la Salud (2011). *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. OMS y Banco Mundial.

Organización Mundial de la Salud (2015). *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*. OMS.

Rossi, P. H., Freeman, H. y Lipsey, M. (2015). "El contexto social de la evaluación" en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Págs. 340-420.

Sojo, A. (2004). *Vulnerabilidad social y políticas públicas*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Stang, A. (2011). *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. Población y Desarrollo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

STC Ltd. (2016). *School Transport Matters: A report on school transport provision across the UK 2010-2016*. STC Ltd. Marzo de 2016.

Unicef (2016). *Niñas y niños fuera de la escuela*. México: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia.

Weiss, C. H. (2015). "La interfaz entre la evaluación y las políticas" en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Págs. 143-178.

Cons

INTRODUCCIÓN

En este contexto de desarrollo (de Jalisco) las dificultades del territorio naturalizado soporte es subyacent

Al hacer conjunto de una evaluación de teoría de valores de por regla general el punto de el evaluado

La evaluación susceptible durante su presentación por la ausencia de cambio y diseño según truir y elaborados, así como