



Indexa de México, S.C.

**Evaluación específica del programa de apoyo al
transporte para estudiantes**

Informe final

Investigador responsable de la evaluación:

Alfonso Hernández Valdez

Investigadora:

Cristina Cárdenas Díaz

Guadalajara, Jal., a 17 de diciembre de 2013

Índice

Introducción.....	4
Objetivos y metodología.....	6
Capítulo 1. Evaluación de diseño.....	16
1.1. Justificación de la creación y diseño del programa.....	17
1.2. Reglas de operación.....	21
1.3. Contribución a los objetivos estatales de desarrollo.....	23
1.4. Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo.....	25
1.5. Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR).....	29
Capítulo 2. Evaluación de operación.....	42
2.1. Análisis de procesos y descripción de la operación del programa.....	43
2.2. Análisis de la administración financiera y de gasto del programa.....	55
2.3. Sistematización de la información.....	58
2.4. Cumplimiento y avance de indicadores.....	61
2.5. Rendición de cuentas, difusión y satisfacción con el programa.....	63
Capítulo 3. Evaluación de procesos.....	66
3.1. Descripción y análisis de procesos.....	67
3.2. Valoración general de procesos.....	80
3.3. Análisis de opinión sobre procesos.....	84
Capítulo 4. Análisis FODA y recomendaciones.....	93
Conclusiones.....	99
Referencias.....	102
Anexo 1. Directorio de participantes.....	103
Anexo 2. Instrumentos de evaluación.....	104
Anexo 3. Listado de entrevistas a funcionarios y entrevistas grupales a beneficiarios y no beneficiarios del programa.....	116

Siglas

Acrónimo o sigla	Descripción
Bienevales	Programa de apoyo al transporte para estudiantes en la ZMG
CI	Coordinación de Informática de la SEDIS
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social
DGP	Dirección General de Política Social de la SEDIS
DGPS	Dirección General de Programas Sociales de la SEDIS
FPU	Formato de Padrón Único
MIR	Matriz de indicadores de resultados del programa
MOM	Manual de Operación de Módulos del programa
MP	Manual de Procesos de la SEDIS
PED	Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033
PIBV	Portal de Internet del programa Bienevales
POA	Programa Operativo Anual
Programa	Programa de apoyo al transporte para estudiantes de la SEDIS
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
ROP	Reglas de operación del programa de apoyo al transporte para estudiantes
Rutas	Sistema de información del padrón de beneficiarios del programa
Secretaría	Secretaría de Desarrollo e Integración Social
SEDIS	Secretaría de Desarrollo e Integración Social
SEPAF	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
TDR	Términos de referencia de la evaluación del programa
TISA	Tarjetas Integrales, S.A. de C.V.
ZMG	Zona Metropolitana de Guadalajara

Introducción

La evaluación de programas sociales es una práctica que se ha venido institucionalizando durante la última década en México. Desde la aprobación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social, cuando se estableció el marco jurídico para evaluar la política social a nivel federal, este proceso no ha dejado de avanzar, y ahora se encuentra con nuevos ritmos en el nivel estatal de gobierno. En el Estado de Jalisco en particular, la medición y evaluación se han convertido en ejes fundamentales de la estrategia de gobierno para mejorar el desempeño de los programas y los resultados de las intervenciones de tipo gubernamental.

En este contexto se plantea la evaluación específica del programa de apoyo al transporte para estudiantes, promovida por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno del Estado de Jalisco (SEDIS) con la finalidad de proveer información que realimente la toma de decisiones en tres grandes aspectos: su diseño, operación y la gestión de sus procesos.

El programa de apoyo al transporte es uno de los más nuevos en materia de desarrollo social en el Estado. Está a cargo de la SEDIS, aunque en su operación participan otras instancias del Ejecutivo del Estado. Se empezó a diseñar en la etapa de transición del gobierno estatal, previo a marzo de 2013. Las Reglas de Operación del programa (ROP) fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 30 de marzo de 2013, con sus respectivas modificaciones los días 18 de abril y 25 de mayo del mismo año, e inició operaciones formales durante el verano de 2013. El programa está dirigido a estudiantes de los niveles medio (secundaria), medio superior (preparatoria) y superior (licenciaturas y carreras técnicas). Cuenta con diversas capacidades institucionales, normativas y presupuestales que lo convierten en un referente en el ejercicio de la acción pública por parte del gobierno estatal. Su objetivo general es “facilitar y promover la movilidad de los estudiantes a los centros escolares a través de la implementación de un mecanismo de subsidio al transporte que contribuya a la economía de los hogares y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo” (TDR, p. 2).

Durante su primer año de operaciones contó con tres modalidades de apoyo (TDR, p. 2):

- Para la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), los apoyos consistieron en el subsidio de dos pasajes diarios por cada día lectivo del ciclo escolar. Los estudiantes que necesitasen más de dos pasajes por día podían acudir a un módulo especial a presentar una solicitud de ampliación y debida acreditación. En esta zona del Estado al programa se le denomina de manera común como “Bienesales”.
- Para estudiantes regionales, entendidos como aquellos que residen en un municipio distinto al de su sede educativa, pero su origen y destino se encuentran en la demarcación geográfica de una misma región, el apoyo consistió en 1,800 pesos por trimestre.
- Para estudiantes interregionales, entendidos como aquellos que residen en un municipio distinto al de su sede educativa, donde su origen y destino se encuentran en regiones diferentes, el apoyo consistió en 2,500 pesos por trimestre. Tanto esta modalidad como la anterior son referidas en este estudio de manera genérica como del “interior del Estado”.

El presente estudio muestra los resultados de la evaluación específica del programa de apoyo al transporte para estudiantes, la cual se sustentó en trabajos tanto de gabinete como de campo, siguiendo para ello los parámetros de los modelos de

evaluación que ha propuesto el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Como se explica en el siguiente apartado de objetivos y metodología, resultaron fundamentales para la evaluación los distintos términos de referencia que establece Coneval para las evaluaciones de diseño, operación y procesos. Siguiendo este mismo orden, el estudio que nos ocupa se divide en tres capítulos, respectivamente, y cierra con un cuarto capítulo de análisis FODA y las recomendaciones que se desprenden de los hallazgos encontrados durante el reporte de resultados de los tres tipos de evaluación realizados.

Objetivos y metodología

De conformidad con el anexo técnico de los Términos de Referencia (TDR) emitido por el Gobierno del Estado de Jalisco para la evaluación del programa de apoyo al transporte para estudiantes, a través de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, a continuación se presentan los objetivos de la evaluación del programa (véase TDR, p. 3).

Objetivo general.

Evaluar el Programa de Apoyo al Transporte para Estudiantes con la finalidad de proveer información que retroalimente la toma de decisiones sobre su diseño, operación y la gestión de sus procesos.

Objetivos específicos.

- Evaluación de diseño: analizar la consistencia interna del programa e identificar ajustes a las reglas de operación del siguiente ejercicio.
- Evaluación de operación: verificar la observancia de las reglas de operación y generar información relativa a indicadores financieros relacionados a su operación.
- Evaluación de procesos: realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del programa.

Temas de evaluación.

Los TDR elaborados por la Secretaría incluyen, para cada tipo de evaluación enumerado en los objetivos específicos, los siguientes temas de evaluación, a los cuales se procuró atender y contestar en este estudio.

a) En relación con la evaluación de diseño:

- Si el programa identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo.
- La contribución del programa a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo a través de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.
- Si existe evidencia científica estatal, nacional o internacional que muestre que el tipo de apoyo que brinda el programa contribuye positivamente a la consecución de su Fin y su Propósito.
- La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa.
- La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población.
- La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo.
- Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar a los beneficiarios.
- La estructura del padrón de beneficiarios del programa conforme a las disposiciones aplicables.
- Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa.

b) En relación con la evaluación de operación:

- La observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables al programa.
- Los mecanismos de organización y gestión del programa.
- La administración financiera de los recursos.
- La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa.
- La sistematización de la información.
- Los mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios.
- El cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos.
- La rendición de cuentas y difusión de información estratégica.

c) En relación con la evaluación de procesos:

- Actividades, componentes y actores que integran el desarrollo de cada uno de los procesos: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos y 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.
- Identificación y descripción de los principales cuellos de botella y buenas prácticas o fortalezas.
- Determinar los límites de cada proceso y su articulación con otros.
- Suficiencia de los insumos y los recursos disponibles para el funcionamiento de cada proceso.
- Indagar si los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores.
- Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso.
- Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.
- Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.
- Opinión de los actores usuarios y/o beneficiarios sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio, así como percepciones y valoraciones de solicitantes inscritos que no resultaron seleccionados como beneficiarios y población objetivo que no se enteró del programa.
- La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa.

Metodología.

En este apartado se presenta la metodología desarrollada por el equipo evaluador para evaluar el diseño, la operación y los procesos del programa de apoyo al transporte para estudiantes. Se divide en dos secciones. En la primera sección se describe el diseño metodológico para evaluar el programa, en función de los objetivos general y específicos antes descritos. En una segunda sección se establece la justificación de este diseño metodológico.

Descripción del diseño metodológico.

El diseño metodológico propuesto establece como punto de partida los objetivos específicos del estudio, los cuales proponen evaluar el programa en relación con tres aspectos fundamentales: diseño, operación y procesos.

Evaluación de diseño.

El objetivo específico de la evaluación de diseño es “analizar la consistencia interna del programa e identificar ajustes a las reglas de operación del siguiente ejercicio”, y para ello se establecen varios temas de evaluación (véase el cuadro 1 así como los TDR, p. 4). Para contribuir al logro de dicho objetivo se siguió el modelo de términos de referencia para evaluar el diseño de un programa social, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Dicho modelo está basado en la inclusión de distintas preguntas cuyas respuestas se fundamentan en un análisis de gabinete realizado con la información de que disponga la dependencia responsable del programa, entre otra. Si bien esta metodología no puede trasladarse de manera íntegra al caso del Programa de apoyo al transporte para estudiantes, por tratarse éste de un programa estatal, sí se tomó de base para el cumplimiento del objetivo específico de la evaluación de diseño. En este sentido se dividió esta evaluación en cinco apartados:

- Justificación de la creación y diseño del programa.
- Reglas de operación.
- Contribución a los objetivos estatales de desarrollo.
- Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo.
- Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR, o su equivalente).

La evaluación de cada uno de estos apartados se realizó de acuerdo con la metodología propuesta en el cuadro 1. Como se puede apreciar, a cada apartado corresponde una serie de temas de evaluación (propuestos en los TDR), los cuales fueron abordados a partir de preguntas o indicadores específicos tomados, en su mayoría, de los TDR de la evaluación de diseño de Coneval (véase Coneval Diseño). Asimismo, el cuadro 1 también especifica los insumos principales que fueron utilizados en el trabajo de gabinete para responder las preguntas o buscar los datos para los indicadores propuestos.

Cuadro 1. Metodología de la evaluación de diseño del programa de apoyo al transporte para estudiantes

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Preguntas o indicadores*	Insumos y/o instrumentos
Justificación de la creación y diseño del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar si el programa identificó el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo • Verificar si existe evidencia científica estatal, nacional o internacional que muestre que el tipo de apoyo que brinda el programa contribuye positivamente a la consecución de su Fin y su Propósito 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Problema o necesidad prioritaria a resolver</i> • <i>Existencia de un diagnóstico del problema que atiende el programa</i> • <i>Existencia de justificación teórica o empírica que sustente la intervención</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de operación del Programa (ROP) • Normatividad existente • Trabajo de gabinete**
Reglas de operación	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que las reglas de operación o normativa expliquen el funcionamiento y operación del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las reglas de operación estatales en función de los elementos operativos del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • ROP • Normatividad existente
Contribución a los objetivos estatales de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar la contribución del programa a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo a través de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Propósito del programa vinculado con objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • PED
Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que la definición de población potencial y objetivo esté con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población • Sustentar la justificación por la cual los beneficios se dirigen de manera específica a dicha población potencial y objetivo • Verificar los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar a los beneficiarios • Verificar la estructura del padrón de beneficiarios del programa conforme a las disposiciones aplicables 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Definición de las poblaciones potencial y objetivo</i> • <i>Existencia de padrón de beneficiarios</i> • <i>Procedimiento para recolectar información socioeconómica de los beneficiarios</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ROP • Padrón de beneficiarios del programa • Trabajo de gabinete
Análisis de consistencia del programa en función de la MIR	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Análisis de actividades de cada componente de la MIR</i> • <i>Análisis de características de los componentes de la MIR</i> • <i>Análisis de</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ROP • Matriz de indicadores • Trabajo de gabinete

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Preguntas o indicadores*	Insumos y/o instrumentos
		<i>características del propósito de la MIR</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Análisis de características del fin de la MIR</i> • <i>Análisis del resumen narrativo de la MIR en el documento normativo</i> • <i>Análisis de indicadores para medir desempeño en función de cada uno de los niveles de objetivos de la MIR</i> • <i>Existencia y análisis de fichas técnicas de los indicadores del programa</i> • <i>Análisis de características de las metas de los indicadores de la MIR</i> • <i>Análisis de características de los medios de verificación de los indicadores de la MIR</i> • <i>Valoración final de la MIR</i> 	

* Los indicadores y/o preguntas en cursivas se incluyen en los términos de referencia de la evaluación de diseño de Coneval (Coneval Diseño), y en esta propuesta son tomadas como referencia metodológica para la evaluación de diseño, sin que ello implique, necesariamente, que se aplicaron de manera similar a como propone el Coneval.

** Según los TDR, el trabajo o análisis de gabinete incluye “actividades de acopio, organización, sistematización y valoración de la información contenida en registros administrativos, bases de datos, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, entre otros” (TDR, p. 5). Entre los documentos a consultar se encuentran la normatividad aplicable, los diagnósticos y estudios relacionados con la problemática del programa y su marco de operación, los sistemas de información, las bases de datos del padrón de beneficiarios, los documentos de trabajo e institucionales y los informes de avances del programa (TDR, pp. 5-6).

En general, para evaluar cada tema de evaluación (segunda columna del cuadro 1), la metodología de Coneval plantea una pregunta específica para dicho tema, la cual debe responderse con un “sí” o un “no”. La temática de dichas preguntas se esboza en la tercera columna del cuadro 1. Cuando la respuesta es afirmativa se solicita que el evaluador seleccione un cierto nivel (generalmente va del 1 al 4) de acuerdo con diferentes criterios para cada nivel, presentados en tablas. La metodología para la evaluación de diseño procedió en función de cada tema de evaluación, a partir de preguntas específicas inspiradas, en la medida de las posibilidades y congruencia de métodos, en los términos de referencia de la evaluación de diseño de Coneval (Coneval Diseño). Así por ejemplo, para el tema de evaluación “Verificar si el programa identificó el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo” (segunda columna del cuadro 1), se planteó una pregunta relativa al “Problema o necesidad prioritaria a resolver” (tercera columna del cuadro 1), la cual se traduce, en la

metodología de Coneval, en la siguiente pregunta específica: “El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información: a) el problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida; b) se define la población que tiene el problema o necesidad” (Coneval Diseño, p. 6). Dicha pregunta tiene los siguientes niveles y criterios para el caso de una respuesta afirmativa:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta.
2	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.
3	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.
4	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y • El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.

Fuente: Coneval Diseño, p. 6.

La metodología de este estudio tomó cada pregunta de Coneval como punto de partida para evaluar los distintos temas incluidos en el cuadro 1. Es importante señalar que la ejecución de un programa estatal presenta realidades muy distintas a la operación de los programas federales que contempla Coneval. Por esta razón, en algunos casos fue necesario seguir los lineamientos de los métodos de esta dependencia federal sólo como una guía que facilitara la evaluación, y no como el elemento fundador de una metodología que está pensada para una realidad distinta a la del Estado de Jalisco.

Evaluación de operación.

El objetivo específico de la evaluación de operación es verificar la observancia de las reglas de operación y generar información relativa a indicadores financieros relacionados a su operación, y para ello se establecen varios temas de evaluación (véase el cuadro 2 así como los TDR, p. 3). Al igual que en la evaluación de diseño, el Coneval ha elaborado un modelo de términos de referencia para evaluar la operación de un programa social, incluido en las denominadas “evaluaciones de consistencia y resultados” (Coneval Operación). Se tomó como base este modelo, el cual está centrado también en preguntas y la búsqueda de evidencias para contestarlas, generalmente a partir del trabajo de gabinete. Como sucedió con la evaluación de diseño, la metodología no se trasladó de forma íntegra al programa que nos ocupa, si bien resultó un referente útil para el cumplimiento del objetivo específico de la evaluación de operación. En este sentido se dividió esta evaluación en cinco apartados:

- Análisis de procesos y descripción de la operación del programa.
- Análisis de la administración financiera y de gasto del programa.
- Sistematización de la información.
- Cumplimiento y avance de indicadores.
- Rendición de cuentas, difusión y satisfacción con el programa

La evaluación de cada uno de estos apartados se realizó de acuerdo con la metodología propuesta en el cuadro 2, de manera similar a como se procedió en la evaluación de diseño (véase el cuadro 1).

Cuadro 2. Propuesta de evaluación de operación del Programa de apoyo al transporte para estudiantes

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Actividades o indicadores	Insumos y/o instrumentos
Análisis de procesos y descripción de la operación del programa	<ul style="list-style-type: none"> • La observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables al programa • Los mecanismos de organización y gestión del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las ROP y los documentos normativos del programa • Descripción del proceso general del programa mediante diagrama de flujo (esta actividad será importante para la evaluación de procesos) • Análisis e identificación de mecanismos de los distintos aspectos del programa en relación con las solicitudes de apoyo, la selección de beneficiarios, los tipos de apoyos y la ejecución de obras y/o acciones 	<ul style="list-style-type: none"> • ROP • Normatividad existente • Padrón de beneficiarios del programa • Trabajo de gabinete a partir de los TDR de Coneval (Coneval Operación)
Análisis de la administración financiera y de gasto	<ul style="list-style-type: none"> • La administración financiera de los recursos • La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y cuantificación de los gastos en que incurre el programa para generar los bienes y servicios que ofrece, desglosados en distintos rubros de gasto • Fuentes de financiamiento para la operación del programa y proporción que representan cada una de las fuentes respecto del presupuesto total del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • ROP • Fuentes presupuestales del programa • Trabajo de gabinete
Sistematización de la información	<ul style="list-style-type: none"> • La sistematización de la información 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de características diversas de las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos • Trabajo de gabinete
Cumplimiento y avance de indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos 	<ul style="list-style-type: none"> • Avance de los indicadores de servicios y de gestión y de resultados de la MIR respecto de sus metas 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de indicadores • Trabajo de gabinete
Rendición de cuentas, difusión y satisfacción con el programa	<ul style="list-style-type: none"> • La rendición de cuentas y difusión de información estratégica • Existencia de mecanismos para 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con diversas características • Existencia de mecanismos de 	<ul style="list-style-type: none"> • ROP • Trabajo de gabinete • Informes

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Actividades o indicadores	Insumos y/o instrumentos
	conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa	opinión	

Al igual que en la evaluación de diseño, la metodología que se plantea para los temas de evaluación de operación del cuadro 2 tomó como referencia los indicadores y preguntas contenidos en los términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados de Coneval (Coneval Operación), adaptados al contexto estatal.

Evaluación de procesos.

El objetivo específico de la evaluación de procesos es realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del programa, y al igual que en las evaluaciones de diseño y operación, se establecen diversos temas de evaluación (véase el cuadro 3 así como los TDR, p. 3). En este caso la evaluación de operación se convirtió en uno de los insumos clave de la evaluación de procesos. Además, ésta tomó como punto de partida, de manera similar a las evaluaciones anteriores, el modelo de términos de referencia de Coneval para evaluar los procesos de un programa social (Coneval Procesos 2013). Este se basa en un análisis alrededor de ocho procesos centrales con los que debería contar todo programa (véase la nota al pie del cuadro 3). En este sentido se dividió esta evaluación en tres apartados:

- Descripción y análisis de procesos (para cada proceso del modelo Coneval).
- Valoración general de procesos.
- Análisis de opinión sobre procesos.

La evaluación de cada uno de estos apartados se realizó de acuerdo con la metodología propuesta en el cuadro 3, de manera similar a como se procedió en las evaluaciones de diseño y operación (véanse los cuadros 1 y 2).

Cuadro 3. Propuesta de evaluación de procesos del Programa de apoyo al transporte para estudiantes

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Actividades o indicadores	Insumos y/o instrumentos
Descripción y análisis de procesos (para cada proceso del modelo Coneval)*	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción del proceso: identificar las actividades, componentes y actores que integran el desarrollo de cada uno de los procesos • Determinar los límites de cada proceso y su articulación con otros • Determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento de cada proceso • Identificar si los productos del 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar la normatividad aplicable y la evaluación de operación • Entrevistas a los responsables de los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de operación • ROP • Normatividad existente • Trabajo de campo con guion de entrevista semi-estructurada

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Actividades o indicadores	Insumos y/o instrumentos
	<p>proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indagar si los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores. • Identificar si la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso • Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla • Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso 		
Valoración general de procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y descripción de los principales cuellos de botella • Identificación y descripción de las buenas prácticas o fortalezas de la operación del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la operación del programa para detectar cuellos de botella, buenas prácticas o fortalezas • Identificación de causas y consecuencias de cuellos de botella • Entrevistas a los actores clave del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo de campo con guion de entrevista semi-estructurada
Análisis de opinión sobre procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio • Opinión de los no beneficiarios sobre el programa y las razones por las que no terminaron el proceso de inscripción 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a los actores clave del programa • Entrevistas a una muestra reducida de beneficiarios del programa • Entrevista a una muestra reducida de personas que no recibieron el servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo de campo con guion de entrevista semi-estructurada y cuestionarios a beneficiarios y no beneficiarios

* El modelo Coneval consiste en ocho procesos, mismos que se incluyen en los TDR de esta evaluación: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos y 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos. (Coneval Procesos 2013, p. 14).

De los tres tipos de evaluación llevados a cabo en este estudio, la de procesos es la que más se basa en el trabajo de campo para obtener evidencias y establecer hallazgos. El programa de apoyo al transporte para estudiantes atendió a más de 75 mil beneficiarios en la ZMG y a más de 7 mil en el interior del Estado¹ durante 2013 (Informe

¹ Según se establece en los TDR (p. 2), el programa cuenta con tres modalidades de apoyo: zona metropolitana de Guadalajara; estudiantes regionales; y estudiantes interregionales.

anual, p. 4). Para obtener opiniones sobre el programa se diseñó un trabajo de campo dividido en cuatro grupos de entrevistados. Los dos primeros correspondieron a solicitantes de los apoyos en la ZMG. El análisis se llevó a cabo mediante dos grupos de enfoque, uno para los beneficiarios de los binevales y otro para los solicitantes que, habiendo iniciado el proceso de inscripción, no lo terminaron y por tanto no se convirtieron en usuarios finales de los apoyos. Por otro lado, los dos grupos restantes de entrevistados correspondieron a los usuarios del interior del Estado. El análisis se llevó a cabo mediante entrevistas telefónicas, utilizando un cuestionario para quienes recibieron los beneficios y otro para quienes, al igual que en la ZMG, iniciaron los trámites de inscripción pero no los concluyeron. La selección de todos los entrevistados se realizó de manera aleatoria, utilizando la información proporcionada por la Dirección General de Política Social (DGP) de la Secretaría. Sin embargo, es importante mencionar que debido a que estos grupos de beneficiarios y no beneficiarios no representan una muestra válida de todos los involucrados dentro del programa, los resultados deben tomarse sólo como una aproximación a los distintos aspectos incluidos en las entrevistas, los cuales giraron alrededor de la calidad y satisfacción con los servicios del programa. Así, en modo alguno podría generalizarse la opinión de estos entrevistados a la opinión que pudiera tener una muestra más amplia y representativa de los estudiantes que utilizan el transporte público. Aún así y como se verá en los análisis de opinión sobre los procesos del programa, los puntos de vista obtenidos a través de este ejercicio resultaron muy reveladores en cuanto a la manera en que es valorado el programa y arrojan luz sobre su operación general.

Justificación del diseño metodológico.

La metodología que planteó el equipo evaluador se sustentó en dos pilares. Primero, la atención puntual a cada tema de evaluación contemplado para las fases de diseño, operación y procesos del programa, a partir de preguntas, indicadores o actividades concretas que midieron o aportaron la información necesaria para evaluarlos. Y segundo, la fundamentación de estas preguntas e indicadores en metodologías que han sido puestas a prueba por parte de Coneval en la evaluación de los programas sociales federales. Ello permitió realizar, de manera más sólida, no sólo la evaluación del programa en sus distintas fases, sino el análisis FODA que se solicitó en los TDR y la propuesta de recomendaciones. Ambos elementos analíticos (FODA y recomendaciones) se derivan de la lógica de medición de cada tema de evaluación a partir de indicadores ya probados en gabinete y campo por parte de la dependencia federal, y que se presentan en el capítulo 4 de este estudio.

Sin embargo, en este estudio se agrupan en la zona “interior del Estado” a los estudiantes de las dos últimas modalidades.

Capítulo 1. Evaluación de diseño

La evaluación de diseño del programa de apoyo al transporte para estudiantes toma como base metodológica los términos de referencia de la evaluación de diseño de Coneval (Coneval Diseño). Como se mencionó en el apartado metodológico de este estudio, éstos consisten en evaluar un programa a partir de la respuesta a preguntas específicas mediante un esquema binario (Sí/No), sustentado en evidencia documental y explicitando los argumentos empleados en el análisis (Coneval Diseño, p. 3). Existen preguntas donde la respuesta “Sí” debe seleccionar uno de cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta, donde el nivel 1 representa el menor número de características presentes en dicha pregunta y el 4 el mayor número. Debe comentarse que dentro de la metodología de Coneval existen algunas preguntas que no admiten una respuesta binaria, y por tanto se responden a partir de argumentos sustentados en el análisis documental.

La evaluación de diseño se compone de cinco apartados (con sus respectivos temas de evaluación en función de los TDR) y 18 preguntas. En el siguiente cuadro se presentan los apartados de evaluación y las preguntas que les corresponden.

Apartado de evaluación	Preguntas
1.1. Justificación de la creación y diseño del programa	1 a 3
1.2. Reglas de operación	4
1.3. Contribución a los objetivos estatales de desarrollo	5
1.4. Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo	6 a 8
1.5. Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR)	9 a 18

1.1. Justificación de la creación y diseño del programa.

Tema de evaluación	Pregunta
Verificar si el programa identificó el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo	1, 2
Verificar si existe evidencia científica estatal, nacional o internacional que muestre que el tipo de apoyo que brinda el programa contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito	3

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
 - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

El programa cuenta con una matriz de indicadores de resultados (MIR), elaborada por la Secretaría, donde se define el problema o necesidad prioritaria a atender: “Contribuir a la disminución de la deserción escolar para que ningún estudiante deje de asistir a la escuela por falta de recursos, apoyando la economía familiar e incentivando el transporte público sobre el privado”. En otros documentos se establece de manera más precisa que el principal problema que busca atender el programa es la disminución de la deserción escolar de las personas en edad escolar. Así, en el diagnóstico del programa se puede leer que el reto más importante del programa es “Disminuir la deserción escolar por no contar con los recursos económicos para trasladarse a la escuela”, es decir, “por falta de dinero para solventar los gastos de transporte” (Diagnóstico, pp. 7-8). De manera similar, en las ROP se establece que una gran proporción de los estudiantes de niveles medio, medio superior y superior de la ZMG no pueden cubrir la totalidad de los viajes relacionados con transporte escolar, lo cual se convierte en una preocupación grande para las familias, derivando en muchas ocasiones en “uno de los principales motivos de deserción escolar” (pp. 22-23). En este sentido, puede decirse que el programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver

Sin embargo, debe comentarse que en ocasiones el programa no clarifica que la deserción escolar sea el principal problema a atender, y en algunas porciones de sus documentos normativos identifica otros problemas como susceptibles de ser atendidos, tales como apoyar la economía familiar (que es parte del Fin de la MIR) o facilitar la movilidad de los estudiantes a los centros escolares (que es parte del objetivo general del programa contenido en las ROP).

Por otro lado, el programa también define a la población que presenta la necesidad. Como se ha mencionado, las ROP la refieren como los estudiantes de niveles medio, medio superior y superior, aunque sólo de la ZMG.

2. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y • La justificación teórica o empírica documentada no es consistente con el diagnóstico del problema.

Existe una justificación teórica del programa que está sustentada en dos hechos que se presentan en la población jalisciense en particular y mexicana en general y que se documentan en las ROP. Por un lado, 36.1% de los estudiantes de niveles medio, medio superior y superior de la ZMG utilizan transvales (los cuales constituyen un instrumento de apoyo económico para el transporte en la actualidad). Y por el otro, el ingreso real de los hogares mexicanos se ha reducido en 12.3% de 2008 a 2010, y ello ha significado para Jalisco “que el porcentaje de personas con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (canasta alimentaria) pasara de 9.6% a 14.4% en el mismo periodo” (p. 23). En otras palabras, se establece que una proporción importante del estudiantado de Jalisco (en particular de la ZMG) utiliza el transporte público como medio de movilidad y que la población del Estado en general ha sufrido una pérdida de su ingreso. A partir de estos dos hechos se realiza un supuesto teórico que constituye la pieza principal de la justificación del programa. Consiste en plantear que el costo del transporte representa, para los estudiantes y sus familias, una proporción (y preocupación) importante del gasto familiar (hasta un 30%), y que de no apoyarse constituiría “uno de los principales motivos de deserción escolar” (ROP, p. 23).

Sin embargo, no se ofrece evidencia empírica adicional que establezca que el aumento en la deserción escolar puede estar motivado por el aumento o la falta de apoyo en el pago del transporte. Si bien esta posibilidad existe, no hay una conexión más consistente entre ambos fenómenos, y por tanto se necesitaría mayor evidencia que corroborara los factores que impactan en mayor medida la deserción escolar en los niveles medio, medio superior y superior del Estado de Jalisco.

3. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones científicas estatales, nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Fin y Propósito que persigue el programa?

No.

Si bien el programa plantea su justificación a partir de cifras concretas del contexto socioeconómico estatal y nacional, no cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que los apoyos al transporte que otorga son adecuados para la consecución del Fin y Propósito del programa, es decir, para la disminución de la deserción escolar y para que los estudiantes de Jalisco cuenten con incentivos que les faciliten permanecer y concluir sus estudios mediante apoyos al transporte, respectivamente.

Sin embargo, debe destacarse que en el documento titulado “Transporte Escolar. Hacia una movilidad urbana integral”, el programa hace una referencia breve al Programa de Transporte Escolar del Distrito Federal (PROTE), de la siguiente manera: “La implementación en febrero del 2009 del Programa de Transporte Escolar Obligatorio en el Distrito Federal, mediante un Decreto oficial; ha producido hallazgos importantes en su operación, como la reducción de la emisión de contaminantes que producen el efecto invernadero, liberación de espacio público al disminuir el parque vehicular que acceden a las escuelas en las horas de entrada y salida, menor consumo de combustibles al migrar de auto particular al transporte escolar en los viajes de los alumnos, el incremento en 5.5 Km/Hr la velocidad promedio de circulación, entre otros efectos” (Diagnóstico movilidad, p. 14).

1.2. Reglas de operación.

Tema de evaluación	Pregunta
Verificar que las reglas de operación o normativa expliquen el funcionamiento y operación del programa	4

4. ¿Las ROP establecen el funcionamiento u operación del programa en el estado?

Sí.

Las ROP cuentan con tres capítulos que establecen el funcionamiento y la operación general del programa: el 4º relativo a “Lineamientos Generales”, el 5º relativo a los “Beneficiarios” y el 6º titulado “De la operación o instrumentación del programa”. En los lineamientos generales se detallan la cobertura, la población objetivo, los tipos de apoyo y los montos y topes máximos de apoyo del programa. Por su parte, en el capítulo de beneficiarios se detallan los criterios de elegibilidad y requisitos así como los criterios de selección y las causales de baja de los beneficiarios. Todos estos elementos constituyen una parte importante del funcionamiento del programa. Por otro lado, en el capítulo relativo a la operación e instrumentación del programa se especifican quiénes son las autoridades responsables y cuáles son los instrumentos de la operación (tales como el padrón único de beneficiarios y la tarjeta de usuario). Asimismo, se especifican los perfiles de los solicitantes y la instancia normativa que regulará el programa. Por último también aparece la relación que guardará el programa respecto a la comprobación de recursos ante la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) así como la coordinación interinstitucional que habrá de cumplir.

En este sentido, estos tres capítulos refieren la manera en que el programa tendría que funcionar y operar dentro del Estado.

1.3. Contribución a los objetivos estatales de desarrollo.

Tema de evaluación	Pregunta
Identificar la contribución del programa a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo a través de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social	5

5. ¿A qué ejes temáticos y objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo vigente contribuye el objetivo del programa?

El programa contribuye a realizar el objetivo de desarrollo 18 del PED (OD18), relativo a “Promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural” (PED, p. 15), el cual se encuentra dentro de la temática 18 del Plan, “Grupos prioritarios”, perteneciente a la dimensión de “Equidad de oportunidades”. Dicho objetivo de desarrollo se realiza a través del objetivo sectorial 3 (OD18O3), que consiste en “Promover la integración de los jóvenes a la educación, a la economía y al desarrollo personal” (PED, p. 416), en particular por medio de la estrategia 1 (O3E1), a saber, “Coordinar un transporte gratuito para estudiantes de la ZMG” (PED, p. 416).

La siguiente tabla muestra, siguiendo el orden jerárquico establecido en el PED (de mayor a menor orden), los contenidos a los que contribuye el programa en el marco del PED.

Elemento del PED	Contenido
Dimensión	Equidad de oportunidades
Temática 18	Grupos prioritarios
Objetivo de desarrollo 18	Promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural
Objetivo sectorial 3	Promover la integración de los jóvenes a la educación, a la economía y al desarrollo personal
Estrategia 1	Coordinar un transporte gratuito para estudiantes de la ZMG

1.4. Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo.

Tema de evaluación	Pregunta
Verificar que la definición de población potencial y objetivo esté con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población	6
Sustentar la justificación por la cual los beneficios se dirigen de manera específica a dicha población potencial y objetivo	6, 7
Verificar los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar a los beneficiarios	7
Verificar la estructura del padrón de beneficiarios del programa conforme a las disposiciones aplicables	8

6. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.**
- b) Están cuantificadas.**
- c) Metodología para su cuantificación.**
- d) Fuentes de información.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y • Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.

El programa tiene definidas tanto a su población potencial (PP) como a su población objetivo (PO). La población potencial, de acuerdo con Coneval, se entiende como la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia del programa y que por tanto puede ser elegible para su atención (Coneval Diseño, p. 12). Esta población se establece en el diagnóstico y se refiere, de modo general, a los miembros en edad escolar que presenten dificultades económicas para solventar los gastos de transporte (Diagnóstico, p. 8).

Por otro lado, Coneval define a la población objetivo como “la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad” (Coneval Diseño, p. 12). Esta población está especificada en las ROP, y se compone de “Los estudiantes de nivel secundaria, medio superior y superior de instituciones públicas o privadas que realicen viajes en el sistema de transporte público y de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en las presentes Reglas de Operación” (ROP, primera modificación, p. 3). Por su parte, la PO está cuantificada en un total de 177,596 personas para la ZMG. Para su cálculo se utilizó el porcentaje de estudiantes de los niveles medio, medio superior y superior que usan transvales (PE, p. 13).

Por otro lado, unidad de medida en ambas poblaciones es consistente y tiene que ver, en términos generales, con el número de estudiantes en el estado que presenten las condiciones de vulnerabilidad que defina el programa,

Sin embargo, el programa debe avanzar hacia el establecimiento de una metodología más clara para la definición de la metodología de cuantificación de la PP y de la PO, especialmente de la primera, ya que en los documentos normativos del programa no se encuentra este tipo de información.

7. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.**
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.**
- c) Esté sistematizada.**
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	2	<ul style="list-style-type: none">• La información de los beneficiarios cumple con do de las características establecidas.

El programa cuenta con un padrón de beneficiarios que permite conocer quiénes reciben los apoyos y que cumple con los siguientes criterios:

- a) Incluye las características de los beneficiarios: a partir del “Formato de Padrón Único” (FPU) de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social es posible identificar los datos de los estudiantes que reciben los apoyos en relación con indicadores como escolaridad, estado civil, género, rutas de transporte que utiliza, estructura familiar, salud, ingresos y gastos del hogar y tecnologías de información y comunicación que utilizan. Esta información, sin embargo, no se obtuvo de primera mano para los beneficiarios de la ZMG (no así para los del interior del Estado), sino que fue transmitida a la Secretaría por las empresas proveedoras que colaboran con el programa: Masfusión y TISA (Tarjetas Integrales, S.A. de C.V.).
- b) Contiene el tipo de apoyo otorgado: las personas que llenan el FPU se encuentran en una base de datos del programa y reciben el apoyo al transporte estipulado en las ROP. De manera adicional, los beneficiarios pueden solicitar una ampliación de los apoyos, lo cual también se registra dentro del padrón a partir de un formato que se denomina “Programa de apoyo al transporte. Solicitud de ampliación”.

Por otro lado, si bien la información recabada en el FPU se encuentra en una base de datos disponible en un sistema informático, no se puede decir que esté sistematizada. Ello debido a que durante 2013 la información de los beneficiarios transitó entre distintas bases de datos de al menos tres agentes: Masfusión (la empresa que diseñó el portal de Internet del programa), TISA (la empresa que entrega los binevales) y la SEDIS.

Asimismo, el programa no cuenta todavía con mecanismos documentados para depurar y actualizar la información de los beneficiarios. Durante 2013 se implementaron diversos procesos para realizar dicha depuración, debido a que la Secretaría obtenía de terceros (Masfusión y TISA) la información de los beneficiarios, la cual no siempre coincidía entre sí.

8. La estructura del padrón de beneficiarios del programa se encuentra apegada a la normatividad aplicable.

Sí.

Las ROP contienen un capítulo de beneficiarios donde se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos para acreditarlos. Los criterios más importantes son el ser estudiante de nivel medio, medio superior o superior, ser residente del Estado de Jalisco y acreditar la necesidad de uso del transporte público, lo cual se verifica a partir de tener el domicilio particular a una distancia mayor de un kilómetro lineal del centro escolar al que esté adscrito (ROP, pp. 25-26). El FPU y por tanto el padrón de beneficiarios recaba datos que están apegados a esta normatividad, como los siguientes:

- Nombre y domicilio de la institución educativa a la que asiste el beneficiario.
- Código de alumno.
- Rutas de transporte que utiliza el beneficiario para trasladarse a su escuela.
- Domicilio detallado del beneficiario.

Sin embargo, debe comentarse que si bien se cuenta con un padrón de beneficiarios para el programa, éste no está disponible en una sola base de datos a la cual pueda accederse de manera uniforme. Durante 2013 el padrón contó con varias versiones, lo cual contribuyó a que no se contase con información homologada y estable sobre los beneficiarios del programa.

1.5. Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR).

Tema de evaluación	Pregunta
Verificar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa.	9 a 18

1.5.1. De la lógica vertical de la matriz de indicadores.

9. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - Están ordenadas de manera cronológica.
 - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> Del 70 al 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

El programa cuenta con dos Componentes, uno para cada tipo de apoyo al transporte según se determina en las ROP, a saber, en la ZMG y el interior del estado. Se definieron, respectivamente, como sigue: “Apoyos a los estudiantes de nivel medio, medio superior y superior de la Zona Metropolitana de Guadalajara para el pago de transporte entregados”, y “Apoyos a los estudiantes de nivel medio, medio superior y superior del interior del Estado para el pago de transporte entregados”.

- Las Actividades para cada uno de los Componentes están especificadas, ya que cada una se constituye en una tarea o insumo que se diferencia de las otras. Para el Componente 1, por ejemplo, la actividad de difundir el programa es claramente distinta a la de firmar el contrato con la empresa operadora del servicio, y ésta a su vez está separada de las Actividades de empadronamiento y validación de beneficiarios, entrega de apoyos y comprobación de recursos.
- Todas estas Actividades están ordenadas de manera cronológica: se inicia con la difusión del programa y se termina con la comprobación del gasto. Sin embargo, no se puede decir lo mismo del orden cronológico de las actividades del Componente 2, donde primero aparece la actividad relativa al empadronamiento y después la que tiene que ver con la firma de convenio (en ese caso, con los municipios y/o planteles educativos).
- Las Actividades que se plantean son todas necesarias para producir ambos Componentes. Esto puede apreciarse a través de la única Actividad que resulta distinta ente los dos Componentes. En el caso de la ZMG se refiere a la firma del contrato con la empresa operadora de transvales, mientras que en el interior del estado se refiere a la firma de convenios con municipios y entidades educativas. Ello resulta comprensible toda vez que en la ZMG existía una empresa que apoyaba los subsidios al transporte escolar y cuya lógica de operación dentro de toda la ciudad (sin tomar en consideración las divisiones municipales) resultaba en una mayor eficiencia en la provisión del servicio. Esto no resulta posible con el resto de los municipios del estado, donde tiene que procederse de acuerdo con las realidades regionales y de coordinación que permitan la operación del programa fuera de la ZMG.
- Finalmente, se considera que la realización de las Actividades producirán los Componentes propuestos, tomando en cuenta las restricciones que se plantean en los supuestos de cada Actividad. En efecto, las Actividades de difusión, firma de convenios, empadronamiento y validación de beneficiarios, entrega de apoyos y comprobación del recurso lograrían producir la entrega de apoyos escolares a la población objetivo, tanto en la ZMG como fuera de ésta.

10. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.**
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Los Componentes del programa son los siguientes: “Apoyos a los estudiantes de nivel medio, medio superior y superior de la Zona Metropolitana de Guadalajara para el pago de transporte entregados”, y “Apoyos a los estudiantes de nivel medio, medio superior y superior del interior del Estado para el pago de transporte entregados”. Ambos especifican las características planteadas en los cuatro incisos de la pregunta: a) los bienes o servicios producidos son los apoyos entregados a los estudiantes de los niveles medio, medio superior y superior, tanto de la ZMG como del interior del estado; b) están redactados como resultados logrados, en este caso, apoyos entregados; c) son necesarios para producir el Propósito, el cual se centra en la entrega de apoyos o incentivos en las dos divisiones territoriales marcadas en las ROP y que se corresponden con cada Componente (ZMG e interior del estado); y d) la realización de ambos Componentes genera el Propósito planteado si se toman en cuenta los Supuestos de éstos.

Sin embargo, debe comentarse que dichos Componentes son suficientes para la realización del Propósito (último inciso de la pregunta) sólo bajo el supuesto de que la deserción escolar puede disminuirse de manera importante a través del otorgamiento de apoyos al transporte escolar, lo cual no resulta necesariamente cierto, ya que la deserción escolar puede darse por razones fuera del alcance de un apoyo al transporte (véase también la respuesta a la siguiente pregunta).

11. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos; b) su logro no está controlado por los responsables del programa; c) es único, es decir, incluye un solo objetivo; d) está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida; e) Incluye la población objetivo.

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none">El Propósito cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

El Propósito de la MIR es el siguiente: “Los estudiantes del estado de Jalisco cuentan con incentivos que les faciliten permanecer y concluir sus estudios mediante apoyos al transporte que reducen la deserción escolar y respaldan la economía familiar”. A partir de esta redacción, el Propósito sólo cumple con dos características de la pregunta. En primer lugar, es consecuencia directa de lo que ocurrirá como resultado de los Componentes, ya que éstos se enfocan en la entrega de apoyos para el transporte escolar, y el Propósito establece que los estudiantes contarán con “apoyos al transporte”. Y en segundo lugar incluye a la población objetivo, en este caso los estudiantes de Jalisco, aunque dicha población bien pudo especificarse de manera más acorde a lo establecido en las ROP, es decir, los estudiantes de los niveles medio, medio superior y superior del estado de Jalisco.

Sin embargo, las otras tres características no están presentes en el Propósito de la MIR. No puede decirse que el logro del Propósito no esté controlado por los responsables del programa, ya que éste se enfoca en el otorgamiento a la población objetivo de “incentivos que faciliten permanecer y concluir sus estudios mediante apoyos al transporte”, lo cual puede ocurrir de manera relativamente controlada por parte de quien o quienes operan el programa. Asimismo, el Propósito parece incluir más de un solo objetivo. De acuerdo con el enfoque de marco lógico, el Propósito es una hipótesis de algo que debe ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes, es “el resultado esperado al final del periodo de ejecución” (BID, p. 69). Su construcción se deriva del problema central especificado en el árbol de objetivos que sirve de base para la construcción de la MIR. El problema central del programa se identifica en varios documentos (Diagnóstico, pp. 4, 8; PE, p. 6; ROP, p. 23) como la existencia de la deserción escolar en la población estudiantil del estado de Jalisco. En este sentido, el traslado de este problema a un solo objetivo del programa podría haberse relacionado con disminuir la deserción escolar en el estado, el cual podría, a su vez, haberse convertido en el Propósito del programa. Sin embargo, el Propósito que se plantea en la MIR parece incluir tanto un proceso (contar con incentivos económicos para el logro de ciertos objetivos tales como la permanencia en un plantel escolar) como dos productos o resultados (disminuir la deserción escolar y apoyar la economía familiar). Esto le resta claridad al Propósito, ya que podría interpretarse que el mismo se deriva de varios objetivos: otorgar apoyos al transporte, disminuir la deserción escolar, y apoyar la economía familiar. Ello podría crear ambigüedad ya que la dependencia responsable del programa podría escoger perseguir “el Propósito que percibe como el de mayor importancia” (BID, p. 70).

Finalmente, el Propósito no está redactado como una situación alcanzada, tal como “deserción escolar reducida”, sino como un proceso con objetivos concretos (facilitar que los estudiantes permanezcan y concluyan sus estudios) y dos resultados finales (reducir la deserción escolar y respaldar la economía familiar).

12. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

No.

El Fin de la MIR es el siguiente: “Contribuir a la disminución de la deserción escolar para que ningún estudiante deje de asistir a la escuela por falta de recursos, apoyando la economía familiar e incentivando el transporte público sobre el privado”. A partir de esta redacción no se identifica una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa, y por tanto debe considerarse que la información relativa a la pregunta es inexistente. Conviene detenerse en cada una de las cinco características informativas que la pregunta solicita, mostrando la ausencia de éstas para poder así fundamentar la negativa con mayor claridad.

Primero, el Fin incluye dos objetivos parecidos, lo cual abona a la ambigüedad en su redacción: por un lado, “contribuir a la disminución de la deserción escolar” y, por el otro, que ningún estudiante “deje de asistir a la escuela por falta de recursos”, lo cual equivaldría a “contribuir a la disminución de la deserción escolar provocada por falta de recursos”. En este sentido, el primer objetivo estaría contenido en el segundo.

Segundo, el Fin no se diferencia de manera clara del Propósito, y por tanto no está redactado como un objetivo superior al cual el programa contribuye. En efecto, tanto Fin como Propósito incluyen en su redacción dos objetivos similares: reducir la deserción escolar y apoyar la economía familiar.

Tercero, el logro del Fin, al igual que el del Propósito, tiene elementos de control que están al alcance de los responsables del programa. En la medida en que el Fin se centre en contribuir a la disminución de la deserción escolar a partir del supuesto de que dicha deserción está provocada por falta de recursos, los operadores pueden concentrarse únicamente en proporcionar tales recursos a los beneficiarios para lograr una disminución de la deserción escolar y cumplir así con uno de los objetivos principales del programa.

Cuarto, el Fin no contiene un único objetivo, sino varios: disminuir la deserción escolar, apoyar la economía familiar, e incentivar el transporte público sobre el privado.

Finalmente, el Fin no se vincula de manera directa a objetivos estratégicos de planeación. Éstos podrían relacionarse con la ampliación de oportunidades educativas de los estudiantes, que es un objetivo de la dependencia, o bien, con uno de los objetivos sectoriales del PED: “Promover la integración de los jóvenes a la educación, a la economía y al desarrollo personal”.

13. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Las ROP son el principal documento normativo del programa, y en el mismo se pueden identificar algunas de las Actividades, los dos Componentes y el Propósito y Fin de la MIR. Dentro de las Actividades, las ROP incluyen lo siguiente: los mecanismos de difusión (capítulo 9) y los mecanismos de participación ciudadana social o comunitaria (capítulo 11), ambos relacionados con la Actividad de “Difusión del programa”; los beneficiarios (capítulo 5), donde se especifican los criterios y acciones relacionados con la Actividad de “Empadronamiento y validación de beneficiarios”; la operación o instrumentación del programa (capítulo 6), que incluye acciones relacionadas con las Actividades de “Entrega de apoyos” (subcapítulo 6.2 de las ROP, “Del solicitante”) y “Comprobación de recursos” (subcapítulo 6.4 de las ROP, “Comprobación de recursos ante la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas”).

Por su parte, los dos Componentes del programa se establecen tanto en el capítulo 6 ya mencionado de las ROP como en el 4, relativo a los lineamientos generales, en particular dentro de los subcapítulos 4.3, “Tipos de apoyo”, y 4.4, “Montos y topes máximos de apoyo”. En ambos subcapítulos se clarifica la división territorial contenida en los Componentes (ZMG e interior del estado) y se determina la entrega de apoyos a los beneficiarios, especificándose el monto y los topes máximos para cada división del programa.

Asimismo, el Fin y el Propósito del programa, especialmente los objetivos relacionados con atacar la deserción escolar y apoyar la economía familiar, se atienden en las ROP en el capítulo introductorio y en el de los objetivos. En particular el objetivo general incluye los dos objetivos ya mencionados de Fin y Propósito, como se lee a continuación:

Objetivo general: Facilitar y promover la movilidad de los estudiantes a los centros escolares a través de la implementación de un mecanismo de subsidio al transporte que contribuya a la economía de los hogares y a la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Por otro lado, los siguientes dos objetivos específicos se relacionan directamente con el Fin y el Propósito del programa:

- a) Promover la permanencia escolar, disminuir la deserción educativa y mejorar la eficiencia terminal de los estudiantes, que por razones económicas se ven impedidos de realizar o continuar con sus estudios de nivel secundaria, medio superior y superior;
- b) Apoyar directamente a la economía familiar;

Cabe destacar que el hecho de que las ROP incluyan elementos relacionados tanto con el Fin como el Propósito de la MIR no significa que no haya espacio para mejorar el diseño del programa, ya que como se mencionó en preguntas anteriores, se puede trabajar en diferenciar los objetivos que persiguen el Fin y el Propósito de la MIR.

1.5.2. De la lógica horizontal de la matriz de indicadores.

14. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables.
- e) Adecuados.

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85% al 100% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

La MIR cuenta con 14 indicadores para medir el desempeño del programa: uno a nivel de Fin, uno a nivel de Propósito, dos a nivel de Componentes y diez a nivel de Actividades. Aunque la mayoría presenta las cinco características que se mencionan en la pregunta, hay excepciones, tal como se comenta a continuación:

- a) Claros: todos los indicadores resultaron claros, en virtud de que cuentan con fórmulas de cálculo precisas e inequívocas. Debe comentarse que los datos de los indicadores a nivel de Fin y Propósito se toman de manera directa de fuentes externas a la dependencia, lo cual se especifica en la propia MIR. Sin embargo, valdría la pena que la matriz incluyera las fórmulas de dichos indicadores, aun cuando su cálculo no sea responsabilidad de la dependencia.
- b) Relevantes: la mayoría de los indicadores resultaron relevantes, en la medida en que reflejan una dimensión importante del logro del objetivo para cada uno de los niveles de objetivos de la MIR. La única excepción detectada por el equipo evaluador es el indicador del Componente 2, especificado como “Número de convenios firmados con municipios para la puesta en marcha del programa”. Este indicador reflejaría el esfuerzo realizado por los operadores del programa para lograr que éste penetrara en los municipios del estado. Sin embargo, el Componente 2 se refiere a los apoyos estudiantiles entregados, y por tanto su unidad de medida tendría que ver más con los individuos que con convenios firmados con los municipios.
- c) Económicos: todos los indicadores cuentan con esta característica, debido a que la información que se necesita para generarlos está disponible a un costo mínimo.
- d) Monitoreables: los indicadores a nivel de Fin y Propósito resultan monitoreables en virtud de que su cálculo está disponible a través de fuentes externas a la dependencia, y por tanto pueden sujetarse a una verificación independiente. Lo mismo sucede con los indicadores a nivel de Componentes y la mayoría de los indicadores a nivel de Actividades. La única excepción es el indicador de la Actividad 1 del Componente 1, especificado como “Número de entradas a la plataforma en Internet del programa”. Dicha plataforma no está abierta de manera permanente, y por tanto la verificación de este indicador debe realizarse con el apoyo de la dependencia.
- e) Adecuados: la mayoría de los indicadores resultaron adecuados en la medida que aportan una base suficiente para evaluar el desempeño del programa. La excepción, al igual que sucede con la característica de relevancia, es el indicador del Componente 2, ya que la firma de convenios con los municipios no permite evaluar el desempeño del programa a partir del número de estudiantes que están siendo beneficiados con el otorgamiento de apoyos para el transporte.

15. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.**
- b) Definición.**
- c) Método de cálculo.**
- d) Unidad de Medida.**
- e) Frecuencia de Medición.**
- f) Línea base.**
- g) Metas.**
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).**

No.

El equipo evaluador no tuvo a su alcance las fichas técnicas del programa, y por tanto debe considerarse que la información relativa a esta pregunta es inexistente. Sin embargo, debe mencionarse que la MIR cuenta con la siguiente información para cada uno de los indicadores: a) nombre; b) método (fórmula) de cálculo; c) frecuencia de medición; y d) metas.

16. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.**
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	2	<ul style="list-style-type: none">• Del 50% al 69% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Las 14 metas establecidas para los 14 indicadores de la MIR presentan información distinta en relación con las tres características de la pregunta, como se comenta a continuación:

- a) Unidad de medida: todas las metas cuentan con unidad de medida. Sin embargo, en algunas metas de las Actividades de ambos Componentes se presenta la cifra que deberá alcanzarse al final del ejercicio evaluado, sin mencionarse de manera explícita la unidad de medida, aunque ésta queda clara en el contexto de la información entregada.
- b) Orientadas a impulsar el desempeño: se considera que las metas de los indicadores a nivel de Actividades de la MIR cuentan con esta característica. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de las metas a nivel de Fin, Propósito y Componentes (cuatro metas en total). Y no porque dichas metas estén planteadas de manera laxa, sino porque el programa no explica, en ninguno de sus documentos base, la forma en que establece dichas metas. Sin esta información no resulta posible valorar si las metas fueron elaboradas para impulsar el desempeño del programa, o bien, si se establecieron de manera tal que su cumplimiento no representara complicaciones al final del periodo evaluado.
- c) Factibles de alcanzar: las metas a nivel de Actividades son factibles de alcanzar, toda vez que apuntan a las acciones de operación del programa y están definidas, en su mayoría, en función de porcentajes. El resto de las metas adolece de lo comentado en la característica anterior, en el sentido de que la falta de explicación de la manera en que el programa establece sus metas no permite valorar si éstas se plantean para impulsar el desempeño o no (y por tanto si resultan factibles de alcanzar o no).

17. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.**
- b) Con un nombre que permita identificarlos.**
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none">• Del 85% al 100% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Las características que presentan los indicadores son las siguientes:

- a) Oficiales o institucionales: todos los indicadores de la MIR cuentan con medios de verificación de origen oficial o institucional.
- b) Nombres de los medios de verificación: todos los indicadores de la MIR especifican ya sea el nombre del documento donde puede verificarse la información relativa al indicador, o bien, el nombre del indicador y la fuente oficial de donde puede obtenerse la información sobre dicho indicador.
- c) Reproducción del cálculo del indicador: los medios de verificación de los indicadores a nivel de Fin y Propósito provienen de fuentes oficiales confiables (SEP, SEJ, INEA e INEGI), por lo que se considera que esta característica se cumple para estos indicadores, aun cuando en la documentación entregada no se presenta la fórmula de cálculo. Para los indicadores a nivel de Componentes y Actividades se presenta la fórmula de cálculo y su reproducción es factible y directa una vez que se cuente con los datos oficiales.
- d) Públicos: los medios de verificación de los indicadores a nivel de Fin y Propósito son públicos y pueden obtenerse a través de Internet. En el caso de los medios de verificación de los indicadores a nivel de Componentes y Actividades, debe aclararse que están fundamentados en información de la SEDIS cuya disponibilidad no resulta inmediata, aun cuando es de naturaleza pública. Tiene que ver con estadísticas que la dependencia debe procesar, con convenios cuya firma sigue procedimientos que con frecuencia demoran varias semanas, con bitácoras de asistencia que deben validarse, y con información financiera que debe corroborarse. Por tanto su accesibilidad estaría sujeta a procedimientos que demorarían su publicidad inmediata. De cualquier modo, se considera que toda esta información resultaría asequible para cualquier persona.

18. Sugiera modificaciones en la MIR del programa en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Respecto de la lógica vertical de la matriz de indicadores:

- Diferenciar los objetivos que persiguen el Fin y el Propósito: la redacción de ambos elementos de la MIR plantea el logro de varios objetivos para cada uno de ellos, algunos de los cuales son comunes entre ambos, tales como disminuir la deserción escolar o apoyar la economía familiar. Conviene dar claridad tanto al Fin como al Propósito de la MIR en función de la definición de un solo objetivo a nivel de Propósito (derivado del diagnóstico del problema y del árbol de objetivos).
- Redactar el Fin de manera tal que: a) no exista ambigüedad en cuanto a lo que busca lograr o la contribución que hará a la solución del problema, para lo cual se necesita centrar en uno y no varios objetivos; b) se diferencie de la redacción del Propósito; c) su contribución no esté bajo el control de los responsables del programa; d) se vincule a algún objetivo estratégico de planeación del desarrollo.
- Redactar el Propósito de manera tal que: a) especifique un solo objetivo y se plantee como una única hipótesis del programa; b) su logro no esté determinado o bajo el control de los responsables del programa (éstos tienen a su cargo la producción de los Componentes, pero el logro del Propósito depende de factores adicionales a la gerencia del programa); c) refleje una situación alcanzada a partir de la especificación de un solo objetivo.
- Cambiar el orden cronológico de las Actividades del Componente 2, donde primero aparece la Actividad relativa al empadronamiento y después la que tiene que ver con la firma de convenio (en ese caso, con los municipios y/o planteles educativos). Se considera que habría que intercambiar el orden de estas dos Actividades.

Respecto de la lógica horizontal de la matriz de indicadores:

- Revisar y/o aumentar los indicadores del Componente 2. En este momento existe sólo uno y se especifica como “Número de convenios firmados con municipios para la puesta en marcha del programa”. Este indicador reflejaría el esfuerzo realizado por los operadores del programa para lograr su penetración en los municipios del Estado. Sin embargo, el Componente 2 se refiere a los apoyos estudiantiles entregados, y por tanto su unidad de medida tendría que ver más con los individuos que con convenios firmados con los municipios. En este sentido, se considera que un indicador que únicamente refleje la firma de convenios con los municipios no permite evaluar de manera completa el desempeño del programa a partir del número de estudiantes que están siendo beneficiados con el otorgamiento de apoyos para el transporte, en lo cual se centra el Componente 2.
- Garantizar el monitoreo del indicador de la Actividad 1 del Componente 1, especificado como “Número de entradas a la plataforma en Internet del programa”, ya que dicha plataforma no está abierta de manera permanente, y por tanto la verificación de este indicador debe realizarse con el apoyo de la dependencia.
- Elaborar las fichas técnicas de los indicadores de la MIR.
- Especificar la forma en que se establecen las metas de los indicadores a nivel de Fin, Propósito y Componentes, con el ánimo de valorar si su propuesta impulsará el desempeño del programa.

Capítulo 2. Evaluación de operación

La evaluación de operación del programa de apoyo al transporte para estudiantes toma como base metodológica los términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados de Coneval (Coneval Operación), en el apartado correspondiente a la sección de "Operación". Al igual que en los TDR de la evaluación de diseño de Coneval, éstos consisten en evaluar un programa a partir de la respuesta a preguntas específicas mediante un esquema binario (Sí/No), sustentado en evidencia documental y explicitando los argumentos empleados en el análisis (Coneval Operación, p. 3). La respuesta no debería tomar más de una cuartilla. Existen preguntas donde la respuesta "Sí" debe seleccionar uno de cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta, donde el nivel 1 representa el menor número de características presentes en dicha pregunta y el 4 el mayor número. Debe comentarse que dentro de la metodología de Coneval existen algunas preguntas que no admiten una respuesta binaria, y por tanto se responden a partir de argumentos sustentados en el análisis documental.

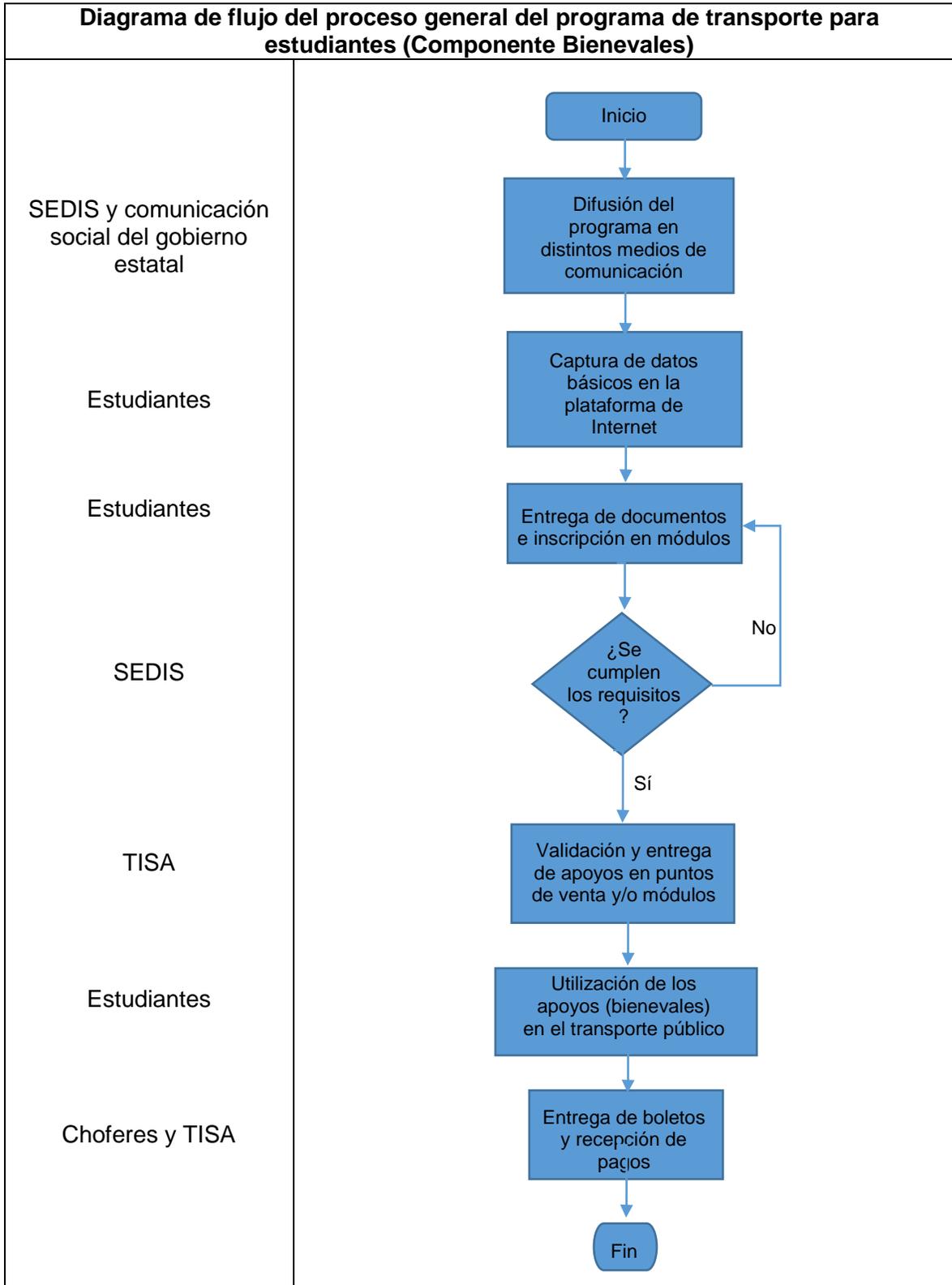
La evaluación de operación se compone de cinco apartados (con sus respectivos temas de evaluación en función de los Términos de Referencia) y 15 preguntas. En el siguiente cuadro se presentan los apartados de evaluación y las preguntas que les corresponden.

Apartado de evaluación	Preguntas
2.1. Análisis de procesos y descripción de la operación del programa	19 a 28
2.2. Análisis de la administración financiera y de gasto del programa	29 y 30
2.3. Sistematización de la información	31
2.4. Cumplimiento y avance de indicadores	32
2.5. Rendición de cuentas, difusión y satisfacción con el programa	33 y 34

2.1. Análisis de procesos y descripción de la operación del programa.

Tema de evaluación	Pregunta
La observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables al programa	19
Los mecanismos de organización y gestión del programa	20 a 28

19. Describa mediante diagrama de flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (Componentes).



Cabe destacar que el diagrama de flujo del proceso general del programa en el interior del Estado es muy similar al que se presenta arriba. Existen dos diferencias importantes. La primera tiene que ver con el hecho de que los estudiantes regionales e interregionales no capturan sus datos en una plataforma de Internet, sino que se presentan directamente en algún módulo para entregar sus documentos. En tal caso, más que verificar los requisitos, los responsables del programa verifican las condiciones socioeconómicas de los solicitantes, y en función de ello elaboran posteriormente una lista con los admitidos al programa. Y la segunda con el hecho de que los choferes no hacen una entrega de boletos a una empresa intermediaria (en el caso de la ZMG es TISA) para recibir sus pagos, ya que a los estudiantes del interior se les entrega una tarjeta donde se les depositan los apoyos económicos.

20. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.

El programa cuenta con información sistematizada a partir de las solicitudes de apoyo recibidas durante el inicio de sus operaciones. Asimismo, tiene también información sobre la posible demanda de apoyos en función de los estudiantes que usan transvales (PE, p. 11). Sin embargo, estos datos no permiten conocer la demanda total de apoyos de manera precisa, ni las características de los solicitantes. Si bien es cierto que la población que utiliza los transvales podría demandar bienévales, no se cuenta todavía con un documento o base de datos que proporcione mayores datos en este sentido. En los municipios sucede algo similar. Se cuenta con datos sobre las regiones con mayor rezago educativo, pero no existe información documental sobre la demanda total que podría haber en los municipios sobre los apoyos que otorga el programa, ni de las características de sus posibles solicitantes.

21. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.**
- b) Existen formatos definidos.**
- c) Están disponibles para la población objetivo.**
- d) Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none">• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.• Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo: el programa cuenta con un “Manual de operación de módulos” (MOM), donde se especifican los criterios y requisitos de elegibilidad en función de la población objetivo que se establece en las ROP, es decir, “ser estudiantes residentes del Estado de Jalisco, cursando los niveles de educación secundaria, media superior y superior en instituciones públicas o privadas adscritas de manera oficial al sistema de educación pública” (MOM, p. 9).
- b) Existen formatos definidos: el programa cuenta con tres formatos relativos a la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo. El primero es el “Formato de solicitud”, el segundo es la “Solicitud de ampliación” y el tercero es el “Recibo de entrega del beneficio del programa”.
- c) El programa pone a disposición de la población objetivo las solicitudes de apoyo durante períodos específicos de apertura de inscripciones y en lugares preestablecidos.
- d) Están apegados al documento normativo del programa: la normatividad aplicable (ROP) menciona los criterios de elegibilidad y requisitos para inscribirse en el programa, entre los cuales destacan los relativos a la acreditación de identidad, edad, calidad de estudiante y residencia (ROP, pp. 25-26). Todos estos requisitos se solicitan en la “Solicitud de ampliación”, y de acuerdo con las entrevistas a funcionarios estatales, también se solicitaban en el portal de Internet de Bienvenidos (PIBV). De manera adicional, el MOM especifica la entrega de documentos donde se tendría que acreditar cada uno de los datos mencionados en las ROP, tanto para estudiantes de ZMG como del interior. Entre estos documentos están: identificación oficial, credencial de estudiante vigente, comprobante de domicilio y CURP (MOM, p. 10).

22. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:

- a) Son consistentes con las características de la población objetivo.**
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras**
- c) Están sistematizados.**
- d) Están difundidos públicamente.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen una de las características establecidas.

Los mecanismos documentados para verificar el procedimiento de recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo presentan la siguiente característica:

- a) Son consistentes con las características de la población objetivo: la SEDIS verifica los procedimientos relacionados con las solicitudes de apoyo. Para ello cuenta con un mecanismo de revisión de dichas solicitudes dentro de la Dirección de Sistemas, donde se verifica que los solicitantes cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos para la población objetivo que marcan las ROP.

Por otro lado, el programa no ha estandarizado los mecanismos de verificación relacionados con los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. La principal razón tiene que ver con que las instancias responsables de la ejecución del programa realizan actividades separadas de verificación, es decir, se duplican este tipo de actividades. Por ejemplo, además de la SEDIS (a través de la DGPS y la CI), la empresa TISA realiza labores de verificación y cuenta con mecanismos propios para ello.

Asimismo, no se puede decir que los mecanismos de verificación relacionados con las solicitudes de apoyo estén todavía sistematizados, ya que si bien la información relacionada con dichas solicitudes se encuentra en bases de datos, éstas no son homogéneas a lo largo de los distintos procesos del programa. Como se verá en la evaluación de procesos, existieron al menos tres bases de datos distintas para registrar a los solicitantes interesados en recibir los apoyos.

Finalmente, el programa no difunde públicamente los mecanismos para verificar los procedimientos alrededor de las solicitudes de apoyo.

23. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- c) Están sistematizados.**
- d) Están difundidos públicamente.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Los procedimientos del programa para seleccionar beneficiarios presentan las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados: en primera instancia, tanto las ROP (p. 25) como el MOM (p. 9) contienen los criterios de elegibilidad del programa, sin que se presten a ambigüedad en su redacción. En efecto, las ROP señalan como criterios para ser elegibles “Ser estudiantes cursando los niveles de educación secundaria, media superior y superior en instituciones públicas o privadas adscritas de manera oficial al sistema de educación pública” (ROP, p. 9), con lo que se puede constatar el perfil del beneficiario que será atendido por el programa.
- b) Están estandarizados: además de las ROP, el programa cuenta con el MOM, la cual contiene los criterios y pasos para la selección de los beneficiarios.
- c) Están sistematizados: el programa contó con el sistema de información “Rutas” para seleccionar a los beneficiarios, aun cuando de manera posterior la información no se estabilizó debido a la inclusión de nuevas bases de datos, tanto en la empresa TISA como en la SEDIS.
- d) Están difundidos públicamente: en la medida en que las ROP contienen los criterios de elegibilidad y éstas se encuentran en un documento público como el periódico oficial del Estado de Jalisco, se puede afirmar que los procedimientos del programa en esta materia están difundidos públicamente.

24. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.**
- b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- c) Están sistematizados.**
- d) Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.

Los mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios presentan las siguientes características:

- a) Permiten identificar que la selección se realice con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos: tanto la Dirección General de Política Social (DGP) como la Coordinación de Informática (CI) cuentan con la base de datos generada por la captura de información de los beneficiarios. A partir de ésta, ambas instancias revisan y cuentan con mecanismos que verifican el apego de la selección de los beneficiarios en función de los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP. En el caso particular de la DGP, se realiza este procedimiento para los beneficiarios del interior del Estado, a través del cálculo de un “Índice de priorización” para la selección de beneficiarios. Dicho índice cuenta, entre otras variables, con las siguientes: ingresos familiares, tamaño del hogar, origen étnico, seguridad alimentaria y discapacidad del solicitante.

Sin embargo, el programa no cuenta con mecanismos estandarizados para verificar los procedimientos de selección de beneficiarios. Si bien se verifica que dicha selección esté apegada a la normatividad, no existen documentos que permitan afirmar que todas las instancias responsables de operar el programa cuenten con procesos homogéneos donde se constaten los procedimientos de selección. Las distintas direcciones y coordinaciones de la SEDIS (DGPS, DGP, CI) realizan verificaciones de estos procedimientos, pero falta avanzar hacia procesos comunes dentro de la dependencia, con un responsable claro y único.

Por otro lado, tampoco se puede afirmar que los mecanismos de verificación de los procesos de selección de beneficiarios estén sistematizados. Se cuenta con bases de datos (múltiples) que contienen la información de los beneficiarios, pero no existen sistemas de información que verifiquen los procedimientos de selección.

Como resultado de todo ello, el programa debe también avanzar hacia el establecimiento y difusión de este tipo de mecanismos entre todos los operadores responsables del proceso de selección de beneficiarios.

25. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- b) Están sistematizados.**
- c) Están difundidos públicamente.**
- d) Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen una de las características establecidas.

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios presentan las siguientes características:

- a) Están sistematizados: ello debido a que la información del proceso de entrega de apoyos se encuentra en una base de datos elaborada por la empresa responsable de la entrega, TISA.

Por otro lado, los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios no están estandarizados ni se encuentran apegados al documento normativo del programa. En efecto, dentro de las ROP no se contempla de manera específica la operación que deberá seguir el programa para otorgar dichos apoyos, mientras que en el Manual de procesos de la SEDIS (MP) sólo se menciona que “Los beneficiarios pasarán a los módulos autorizados de la empresa de transvales, y mediante lector digital les darán su dotación de manera mensual a los beneficiarios” (MP, p. 22), lo cual no resultó apegado a la forma en que se repartieron los binevales en la ZMG (Entrevistas con funcionarios estatales). En el caso de los estudiantes del interior del Estado, en el mismo documento se afirma que “se les entregará tarjeta bancaria donde de manera trimestral se les depositará” (MP, p. 22). Estos procedimientos no se apegaron a lo que sucedió en 2013 respecto de la entrega de los apoyos, y por ello se considera que el programa tiene todavía tareas pendientes en materia de estandarización de estos procesos, de forma tal que se cuente con un solo procedimiento de entrega de los apoyos, que sea conocido por parte de todos los responsables.

Asimismo, el procedimiento que nos ocupa no está difundido públicamente, ya que la información del padrón de beneficiarios no estuvo disponible en un medio de acceso público durante la segunda mitad de 2013, a partir del inicio del programa en el verano del mismo año.

26. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.**
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- c) Están sistematizados.**
- d) Son conocidos por operadores del programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen una de las características establecidas.

Los mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a los beneficiarios (estudiantes) presentan las siguientes características:

- a) Están sistematizados: la empresa que reparte los bienvenales en la ZMG cuenta con mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a los beneficiarios. A través del sistema que operó en los puntos de venta, la empresa podía monitorear en tiempo real la entrega de los bienvenales y la forma en que el proceso se estaba desarrollando. Además, la información se guardaba en los sistemas de TISA, para poder utilizarse de manera posterior. Este tipo de mecanismos, sin embargo, no se encuentran disponibles en el caso del interior del Estado.

Si bien existen mecanismos dentro de TISA para verificar el procedimiento de entrega de los apoyos, no se encontró evidencia en los documentos normativos del programa relacionada con documentos o mecanismos que especifiquen la manera en que habrá de verificarse la entrega de apoyos. Asimismo, tampoco puede afirmarse que existan mecanismos estandarizados para la verificación de dichas entregas, ya que no hay documentación que pueda validar que la dependencia comparte los mecanismos de verificación que utiliza TISA.

Por último, los mecanismos que son utilizados por TISA en este proceso se llevan a cabo de acuerdo con los criterios y políticas de la empresa, pero ello no significa que los demás responsables de la operación del programa los conozcan.

27. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- b) Están sistematizados.**
- c) Están difundidos públicamente.**
- d) Están apegados al documento normativo del programa.**

No.

El procedimiento de ejecución de acciones del programa se relaciona con la fase que sigue a la entrega de benevales (ZMG) o el depósito en tarjeta (interior del Estado) a los beneficiarios del programa, y que se materializa en el momento en que hacen uso del transporte público. El equipo evaluador considera que la información relativa a esta pregunta es inexistente, toda vez que los principales documentos normativos del programa (ROP, MOM, MP) no contienen datos o información relacionada con los procedimientos ejercidos durante el uso del servicio público de transporte. Si bien existen documentos donde habría algunos datos relacionados con esta pregunta, tales como el contrato con TISA y los convenios que esta empresa firma con los transportistas en relación con los procedimientos, el programa debe avanzar hacia el establecimiento de este tipo de procedimientos en sus documentos internos.

- 28. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:**
- a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.**
 - b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
 - c) Están sistematizados.**
 - d) Son conocidos por operadores del programa.**

No.

Derivado de la ausencia de descripciones relacionadas con los procedimientos de ejecución de acciones del programa, el equipo evaluador no encontró tampoco evidencias documentales donde se diera cuenta de los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de dichas acciones, y por tanto debe considerarse que la información relativa a esta pregunta es inexistente.

2.2. Análisis de la administración financiera y de gasto del programa.

Tema de evaluación	Pregunta
La administración financiera de los recursos	29
La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa	30

- 29. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:**
- a) Gastos en operación: Directos e Indirectos.**
 - b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.**
 - c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).**
 - d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.**

No.

Debido a la puesta en marcha del programa en un tiempo muy corto, éste recibió financiamiento de partidas diversas dentro de la SEDIS así como apoyos económicos de distintas dependencias que se corresponsabilizaron de la operación. En efecto, el programa ejerció un total de \$91,660,001 por parte de la Secretaría durante 2013 (Informe anual, p. 2). Sin embargo, diversas actividades fueron canalizadas y financiadas por otras dependencias, tales como la difusión del programa (Informe anual, p. 3). Por ello el programa tendría que avanzar hacia la consolidación de un presupuesto único que identifique, desglose y cuantifique los gastos en que incurre para generar los bienes y servicios que proporciona a los beneficiarios.

30. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

La fuente de financiamiento del programa es 100% estatal. Los recursos se toman del presupuesto del “Programa de apoyo a estudiantes” de la SEDIS, que en 2013 contó con 207 millones de pesos, y cuyo monto final ejercido se dio del siguiente modo (Informe anual, p. 2):

Apoyo al transporte de estudiantes zona metropolitana (Bievenales):	\$ 34,634,401
Apoyo al transporte de estudiantes del interior del Estado	\$ 57,025,600
Presupuesto Mochilas con los útiles (de esta partida):	\$ 46,662,599
Total	\$138,322,600

2.3. Sistematización de la información.

Tema de evaluación	Pregunta
Sistematización de la información	31

31. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.**
- b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.**
- c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.**
- d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none">• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen una de las características establecidas.

Durante 2013, el programa contó con varios sistemas informáticos. En primer lugar están dos, administrados por la empresa Masfusión, que consistieron en la captura inicial de la información de los solicitantes en el portal de Internet del programa Bienevales (PIBV), y el sistema “Rutas”, que se utilizó en los macromódulos para recibir y validar la documentación de los beneficiarios. En segundo lugar está el sistema de TISA, que administró una base de datos propia con la información proveniente de Rutas. Y en tercer lugar están las bases de datos de la SEDIS, una relativa a la información capturada en el interior del Estado y otra alimentada con la información proveniente de Rutas y de la base de TISA, información que tenía que ser depurada y validada en la Secretaría. La información de ambas bases se integraba posteriormente al Padrón Único de Beneficiarios (PUB). Esta colección de información contenida en diversas bases de datos y sistemas informáticos presenta grados distintos de consolidación, y por tanto sus características tienen que ser valoradas en su conjunto y en relación con la eficacia que proporcionaron para la ejecución y funcionamiento del programa. En este sentido, los sistemas antes mencionados presentan la siguiente característica:

- a) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente: se puede afirmar que cada base de datos o sistema ofreció información al personal dentro del proceso para la cual se diseñó. En el caso de las bases de Masfusión, los datos capturados proporcionaron la información necesaria para la inscripción y registro de los beneficiarios. Para el caso de la base de datos de TISA, ofreció información respecto a quién dar los apoyos y en qué cantidad.

Sin embargo, no se puede afirmar que los sistemas utilizados por el programa cuenten con fuentes de información que permitan verificar o validar la información capturada. Ello no se debe necesariamente al tipo de información proporcionada por los beneficiarios, sino a la constante transmisión de datos entre los distintos agentes responsables de la información: de Masfusión a TISA, y de estos dos proveedores a SEDIS (en especial el primero). En estos procesos existieron discrepancias en la información contenida en las bases de datos obtenidas, lo cual provocó procesos de validación de todos los involucrados. Esto a su vez retardó la homologación de la información de los beneficiarios.

Por otro lado, los sistemas tampoco tuvieron fechas límite para la actualización de las variables. Durante los procesos de inscripción y entrega de documentos por parte de los solicitantes, la base de Rutas se actualizaba constantemente, de manera diaria, y la

información se transmitía diariamente a TISA, cuando originalmente se planeó que esta empresa tuviera una base de datos única, con un corte definido en una fecha previamente especificada, y a partir de ahí proceder a la entrega de bienvenales.

Por último, los sistemas no están integrados. Como ya se mencionó, en la transferencia continua de información se encontraban discrepancias que obligaban a los actores involucrados a someter los datos a diversos procesos de validación y depuración.

2.4. Cumplimiento y avance de indicadores.

Tema de evaluación	Pregunta
El cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos	32

32. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

El equipo evaluador no tuvo a su alcance algún documento o reporte donde se dé cuenta del avance de los 14 indicadores de la MIR del programa. Sin embargo, el programa cuenta con otros indicadores de seguimiento reportados en el Informe anual, que se toman de las ROP, del Programa Operativo Anual (POA) o que han sido añadidos durante la operación del programa. Algunos de éstos coinciden con los indicadores a nivel Componentes de la MIR. En función de estos indicadores de seguimiento se reporta un avance, al finalizar 2013, del siguiente modo (Informe anual, pp. 16-17):

Nombre del indicador	Avance en relación con las metas
Porcentaje de estudiantes beneficiados por el programa en relación con los programados	50% en zona metropolitana
Número de subsidios entregados	100%
Porcentaje del presupuesto ejercido en relación con el programado	50%
Número de estudiantes beneficiados con apoyos para el transporte	(sin datos)
Porcentaje de estudiantes del interior del Estado atendidos por el programa	10%
Porcentaje de estudiantes beneficiados del programa que desertan de la educación media	(sin datos)
Porcentaje del costo del pasaje que es subsidiado para los estudiantes de la ZMG	100%

2.5. Rendición de cuentas, difusión y satisfacción con el programa

Tema de evaluación	Pregunta
La rendición de cuentas y difusión de información estratégica	33
Existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa	34

33. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.**
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.**
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.**
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).**

No.

Las reglas de operación del programa están a cuatro clics a partir de que uno se encuentra en la página de Internet de la dependencia: <http://sedis.jalisco.gob.mx/Normatividad/Reglas de Operación/Reglas de Operación Programas SDIS 2013/Descargar> (accedido el 26 de febrero de 2014). Una segunda ruta hacia las ROP también requiere de cuatro clics a partir de que uno se encuentra en la página de Internet de la SEDIS: <http://sedis.jalisco.gob.mx/Transparencia/VI>. La información sobre la gestión pública/d) Los programas sociales que aplica el sujeto obligado, de cuando menos los últimos tres años/Reglas de Operación Programas 03-30-13-II_SDIS.

Por otro lado, el programa no difunde los resultados principales del programa en la página de Internet de la SEDIS, y tampoco cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar u orientar al ciudadano sobre el programa. El programa debe avanzar hacia el diseño y puesta en marcha de una página web que pueda accederse desde una búsqueda sencilla dentro de cualquiera de los motores de búsqueda disponibles en Internet.

- 34. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:**
- a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.**
 - b) Corresponden a las características de sus beneficiarios.**
 - c) Los resultados que arrojan son representativos.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> • Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen todas las características establecidas.

El programa cuenta con una encuesta cuyos resultados se reportan en el documento “Encuesta de satisfacción sobre el proceso de inscripción a programas sociales estatales” (Encuesta). El instrumento, el proceso de recolección de información a partir de él y los resultados presentan las siguientes características:

- a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas: la técnica de levantamiento se llevó a cabo cara a cara, a la salida de los módulos, una vez terminado el registro de inscripción a los programas, garantizando así el anonimato de la persona que respondió al cuestionario (Encuesta, p. 5).
- b) Corresponden a las características de sus beneficiarios, ya que la encuesta se llevó a cabo con las personas asistentes a los módulos de inscripción, instalados del 24 de junio al 31 de julio de 2013 (Encuesta, p. 4).
- c) Los resultados que arrojan son representativos, ya que el tamaño y distribución de la muestra fueron diseñados para obtener un nivel de confianza de 95% y un error estadística de $\pm 4\%$, con una muestra efectiva compuesta por 596 casos (Encuesta, p. 4).

Capítulo 3. Evaluación de procesos

La evaluación de procesos se compone de tres apartados En el primero se realiza una descripción y análisis de los procesos del programa, a partir del modelo general de ocho procesos propuesto por Coneval (Coneval Procesos 2013, p. 14). Se analizan los distintos temas de evaluación propuestos en los TDR para los procesos incluidos en dicho modelo (véase el cuadro 4). En el segundo apartado se realiza una valoración general de los procesos en función de los cuellos de botella y las buenas prácticas o fortalezas detectadas. Finalmente, el tercer apartado incluye un análisis de la opinión de los beneficiarios sobre el proceso general y los productos y servicios del programa, así como la percepción de los no beneficiarios que iniciaron el proceso de inscripción al programa pero no lo terminaron.

Cuadro 4. Temas de evaluación incluidos en la evaluación de procesos según TDR

Apartado	Tema de evaluación
3.1. Descripción y análisis de procesos (para cada proceso del modelo Coneval)*	Descripción del proceso: identificar las actividades, componentes y actores que integran el desarrollo de cada uno de los procesos
	Determinar los límites de cada proceso y su articulación con otros.
	Determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento de cada proceso
	Identificar si los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente
	Indagar si los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores
	Identificar si la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso
	Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla
3.2. Valoración general de procesos	Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso
	Principales cuellos de botella detectados
3.3. Análisis de opinión sobre procesos	Principales buenas prácticas o fortalezas de la operación del programa
	Opinión de los beneficiarios sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio
	Opinión de los no beneficiarios sobre el programa y las razones por las que no terminaron el proceso de inscripción

* El modelo Coneval consiste en ocho procesos, mismos que se incluyen en los TDR de esta evaluación: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos y 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos (Coneval Procesos 2013, p. 14).

Cabe mencionar que si bien los procesos relacionados con la entrega de bienvenales en la ZMG y tarjetas en el interior del Estado son similares entre sí, la evaluación de procesos que se presenta a continuación toma como base la modalidad de Bienvenales, por ser la que mayor demanda tiene dentro del programa. Sin embargo, dentro de cada proceso se especifican las diferencias existentes en relación con ambas modalidades, en donde las haya.

3.1. Descripción y análisis de procesos.

En este apartado se presenta la parte central de la evaluación de procesos en función del modelo propuesto por Coneval (Coneval Procesos 2013, p. 14). En cada proceso del programa (ocho en total) se especifican distintas características como la descripción general de su funcionamiento, sus límites y articulación con otros procesos, los insumos y recursos que requiere, los productos que genera, la utilización que realiza de sistemas de información, la coordinación entre los actores involucrados, y la valoración de su pertinencia estratégica. A continuación se enumeran estas características de manera específica, así como las preguntas que guían la descripción y el análisis de cada una de ellas al interior de cada proceso.

- a) Descripción del proceso: descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo del proceso.
- b) Límites del proceso y articulación con otros: determinar los límites del proceso y su articulación con otros.
- c) Insumos y recursos para el proceso: insumos y recursos: determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso en cuanto a:
 - Tiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?
 - Personal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones?
 - Recursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?
 - Infraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?
- d) Productos generados por el proceso: ¿los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente?
- e) Utilización de los sistemas de información para el proceso: ¿los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores?
- f) Coordinación entre los actores involucrados en el proceso: ¿la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso?
- g) Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso: evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla. Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.

3.1.1 Proceso de planeación.

El proceso de planeación establece las metas, los recursos humanos y financieros y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos del programa (Coneval Procesos s/a, p. 31).

3.1.1.1. Descripción del proceso.

Las ROP y el MP no documentan de manera detallada el proceso de planeación del programa, aunque algunas actividades dentro del MP dan cuenta del mismo (p. 21). Por ello la descripción de este proceso se desarrollará en función de los hallazgos del trabajo de campo. Conviene apuntar desde el inicio que el programa inició operaciones en el verano de 2013, y por ello su descripción está fuertemente condicionada a las actividades que necesariamente se generan como parte del nacimiento de un programa.

Durante el período de transición hacia el nuevo gobierno estatal (que inició funciones el primero de marzo de 2013) se empezó a planear un programa de transporte gratuito para estudiantes, y para ello se diseñó una justificación y objetivos preliminares. Previo al arranque del programa, en junio de 2013, la SEDIS, a través de su DGP y en colaboración con quienes operarían el programa, elaboró las ROP, el POA (donde se contempló ya el presupuesto preliminar del programa) y el diseño del programa a partir de la confección de la MIR. En función de estos elementos, el programa inicia operaciones formales en junio de 2013, con la apertura de la página web de Bienevales. De manera posterior a estas actividades, el proceso de planeación desde la DGP ha continuado en dos vías. La primera fue para sugerir modificaciones al presupuesto del programa (debido a un subejercicio detectado en octubre de 2013) y la segunda para revisar las ROP que estarían vigentes durante 2014.

Por otro lado, las actividades del programa a partir de su inicio operativo permitirían identificar un subproceso adicional al ya descrito, hospedado de manera preponderante en la DGPS, aunque la DGP también intervino en algunas de las acciones. Consistió en la planeación de la forma en que operaría, de manera general, todo el programa en el Estado. Para ello se elaboraron distintos documentos donde se da cuenta de las labores de planeación previas al arranque del programa. En la “Presentación ejecutiva” del programa se planeó la entrega de los apoyos en tres fases: fase de inscripción en el portal de Internet, fase de entrega de documentos de los posibles beneficiarios en módulos instalados para tal efecto, y fase de recolección de bienevales por parte del beneficiario (para el caso de la ZMG). (Presentación ejecutiva, p. 15). Por otro lado, el mismo documento identifica el resto de los procesos o flujo general que caracterizaría al programa y los responsables de ejecutarlo. En este sentido, los actores relevantes que se identifican son el Gobierno del Estado (a través de la SEDIS), la empresa operadora que entrega los bienevales (TISA), los estudiantes y los transportistas (Presentación ejecutiva, p. 18).

3.1.1.2. Límites del proceso y articulación con otros.

Los límites propios de este proceso estuvieron dados en función de las implicaciones derivadas de iniciar la operación de un programa nuevo. Debido a ello no había una claridad funcional sobre las responsabilidades de planeación de las distintas áreas de la Secretaría, particularmente las de planeación (a través de la DGP) y las operativas (a través de la DGPS). En ello deberá avanzarse dentro de las siguientes fases de ejecución del programa, ya que el proceso de planeación es el punto de inicio a partir del cual se articula el resto de los procesos del programa.

3.1.1.3. Insumos y recursos para el proceso.

En relación con el tiempo, el proceso de planeación del programa se tuvo que realizar de manera relativamente forzada y alcanzando, con frecuencia, los límites temporales establecidos para el inicio de operaciones. Ello es comprensible, hasta cierto punto, en virtud de que se trata de un programa nuevo con un alcance estatal, del cual no existía experiencia previa dentro de la propia dependencia.

En materia de personal puede decirse que si bien el programa cuenta con recursos humanos técnicamente competentes dentro del DGP para llevar a cabo los procesos de planeación, el personal dentro de esta Dirección quizá sea insuficiente para responsabilizarse de todos los programas de desarrollo social a cargo de la Secretaría, incluyendo el de transporte para estudiantes.

Finalmente, tanto los recursos financieros como la infraestructura resultan suficientes para la operación del proceso de planeación, con la salvedad hecha de la necesidad de mayores recursos para ampliar la base técnica del personal adscrito a la DGP.

3.1.1.4. Productos generados por el proceso.

El proceso de planeación genera varios productos que se enfocan en cumplir con los objetivos (Componentes) del programa. Durante 2013 los más importantes fueron las ROP y la MIR.

3.1.1.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

El proceso de planeación depende de la base de datos que depura y verifica la DS, donde se contiene la información relativa a los beneficiarios del programa, la cual dependió, a su vez, de la información transmitida por la empresa Masfusión a partir del sistema Rutas. De manera destacada, la DGP también utiliza una base de datos alternativa, también proveniente de la CI, donde se contiene la información de los solicitantes de apoyos que, por alguna razón, no terminaron el proceso de inscripción al programa, tanto en ZMG (Bienesvalles) como en el interior del Estado.

3.1.1.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

El trabajo de campo permitió identificar una coordinación disminuida al inicio de la operación del programa entre los actores involucrados en el proceso de planeación (véase el punto 3.1.1.2 más arriba), pero que paulatinamente ha venido mejorando, conforme se han atendido los principales obstáculos en materia de funcionamiento.

3.1.1.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

La planeación es uno de los procesos que, llevado de manera adecuada, logran institucionalizar de manera más clara la operación de cualquier programa. En ello recae su pertinencia y su importancia estratégica. Este proceso se llevó a cabo como parte de las acciones del programa al inicio de éste, y como productos iniciales se establecieron las ROP y la MIR. Un aspecto a mejorar dentro de la planeación es continuar con la definición de responsabilidades y funciones relativas a este proceso entre las distintas direcciones involucradas en la ejecución del programa.

3.1.2 Proceso de difusión.

El proceso de difusión enfatiza las acciones institucionales de información sobre las características de un programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, y está dirigido hacia la población objetivo (Coneval Procesos s/a, p. 31).

3.1.2.1. Descripción del proceso.

En la normatividad del programa se alude brevemente al proceso de difusión dentro de las ROP, tanto en el capítulo 6 relativo a la operación del programa como en el capítulo 9, "Mecanismos de difusión". En el primero se lee que con el objeto de dar a conocer el programa, "la Secretaría llevará a cabo la difusión, haciendo del conocimiento de la población las características, requisitos y criterios de elegibilidad establecidos para acceder a los apoyos. La convocatoria se realizará a través de medios de comunicación, página de Internet de la Secretaría y otros medios que considere necesarios para dar a conocer el Programa entre la comunidad de estudiantes" (ROP, p. 28). Por su parte, en el capítulo 9 se lee que "La Secretaría será la encargada de dar a conocer el Programa, así como las presentes Reglas de Operación, a la ciudadanía y a los municipios del Estado de Jalisco" (ROP, p. 32). En el trabajo de campo se pudo constatar, sin embargo, que el proceso de difusión se desarrolló a través de una campaña intensa de promoción del programa, dirigida desde la DGPS pero con apoyo de otras instancias de la Secretaría y del Gobierno del Estado, como la Oficina de Comunicación Social, así como de algunos municipios, principalmente metropolitanos.

El proceso de difusión del programa se inició antes del arranque formal del programa, en el mes de mayo de 2013, y continuó durante todo el proceso de inscripción y entrega de binevales (ZMG) o tarjetas (interior del Estado). Para ello se utilizaron diversos medios, entre los que destacaron la impresión de dípticos y trípticos, la televisión, los anuncios en los camiones, los espectaculares, la radio, los anuncios en periódicos, el Internet (a través del envío de correos electrónicos masivos) y el perifoneo (Informe anual, p. 3).

3.1.2.2. Límites del proceso y articulación con otros.

Se puede afirmar que el proceso de difusión siguió al subproceso de planeación descrito anteriormente, y continuó su desarrollo de manera simultánea al inicio y puesta en marcha de otros procesos subsecuentes, particularmente los relativos a la solicitud de apoyos, la selección de beneficiarios y la producción de bienes y servicios.

3.1.2.3. Insumos y recursos para el proceso.

Aunque no existen datos en algún documento formal relacionados con los insumos y recursos ejercidos para la difusión, el trabajo de campo permitió constatar que la promoción se realizó de manera acorde a los tiempos que contempló el inicio del programa, y que gozó además del personal, los recursos y la infraestructura necesaria para desarrollar todo el proceso de difusión (Entrevistas con funcionarios estatales).

3.1.2.4. Productos generados por el proceso.

Además de los productos publicitarios descritos en la sección 3.1.2.1, durante la etapa previa al lanzamiento del programa se elaboró un manual de imagen del mismo, titulado "Guía de aplicación del programa de apoyo para el transporte de estudiantes". En

él se encuentran los lineamientos utilizados para las imágenes del programa en relación con los siguientes productos:

- Logotipos
- Playeras
- Gorras
- Impermeables
- Chalecos del personal de atención
- Plumas
- Termos
- Hojas membretadas
- Totems
- Lonas
- Volantes
- Perifoneos (guion a utilizar en los audios y grabaciones)

3.1.2.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

Este proceso no requirió del uso de algún sistema informático o base de datos para su ejecución.

3.1.2.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

La DGPS llevó buena parte de las actividades relacionadas con el proceso de difusión, y su coordinación fue adecuada con aquellas instancias fuera de la SEDIS que apoyaron el proceso, tal como la Oficina de Comunicación Social y los Ayuntamientos de la ZMG.

3.1.2.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

En el caso del inicio de un programa como el de apoyo al transporte para estudiantes, el proceso de difusión es no sólo pertinente desde el punto de vista de la promoción, sino de la premisa básica de su conocimiento e identificación por parte de la población potencial. Por ello su importancia estratégica resulta más clara durante el nacimiento del programa, lo cual sucedió durante el verano de 2013.

3.1.3 Proceso de solicitud de apoyos.

El proceso de solicitud de apoyos es “el conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes” (Coneval Procesos s/a, p. 31). En el caso del programa de apoyo al transporte para estudiantes, el proceso se caracterizó por la captura de datos por parte de los solicitantes en el portal de Internet de Bienevales (PIBV), para la modalidad relativa a los estudiantes de la ZMG, y en la entrega de documentos en los módulos instalados en el interior del Estado, para el caso de los estudiantes fuera de la ZMG.

3.1.3.1. Descripción del proceso.

Algunas actividades relacionadas con el proceso de solicitud de apoyos se describen brevemente en las ROP, en el apartado 6.2, “Del solicitante”, donde se establece que el solicitante “deberá acudir personalmente a los sitios designados por la Secretaría en las fechas dispuestas para ello, presentando todos los requisitos definidos y solicitados” (ROP, p. 29). Anteriormente, en las mismas ROP se puede leer que “La Secretaría operará el mecanismo de difusión, recepción y selección de solicitudes; el mecanismo de verificación que acredite la necesidad del uso del transporte público, el mecanismo de empadronamiento de los estudiantes; así como la distribución de las tarjetas electrónicas que lo acrediten como beneficiario del programa” (ROP, pp. 27-28). Asimismo, en el MP (p. 21) se alude brevemente a algunas actividades relacionadas con este proceso, y en el MOM se especifican los requisitos de inscripción al programa, tanto para estudiantes menores como mayores de edad (p. 10).

Para describir este proceso es necesario aclarar que la solicitud de apoyos se llevó a cabo de manera distinta en la ZMG y en el interior del Estado. En éste último espacio geográfico se desarrolló, de manera preponderante, a partir de que el estudiante se presentaba a alguno de los módulos instalados para la recepción de documentos. Esta actividad (la instalación de módulos) también se llevó a cabo en la ZMG, pero de manera posterior a que el estudiante inscribía sus datos en el PIBV. Por razones de claridad, el equipo evaluador consideró pertinente describir las actividades relacionadas con los módulos en el siguiente proceso, relativo a la selección de beneficiarios, y enfocar éste en las tareas que se llevaron a cabo en el PIBV, correspondientes únicamente a los estudiantes de la ZMG.

En primera instancia y como ya se ha comentado, se abrió un portal de Internet del programa para el caso de los bienvenales (PIBV), desarrollado por la empresa Masfusión bajo la supervisión de la DGPS. En él se pedía a los solicitantes que ingresaran un usuario, que era su correo electrónico, y que generaran una contraseña. Posteriormente el sistema enviaba un correo electrónico de confirmación al usuario o solicitante, con una liga que lo introducía a los campos de llenado de información. Dentro de éstos se pedía al usuario que eligiera el lugar donde deseaba recoger los bienvenales, en su caso. Al término del llenado, el solicitante confirmaba sus datos, aceptaba lo que había introducido en la página y salía del sistema. Terminado este paso se enviaba un correo electrónico al solicitante con su registro preliminar al programa y con una cita programada para determinada fecha y hora, a donde debía acudir para entregar documentos.

3.1.3.2. Límites del proceso y articulación con otros.

De acuerdo con algunas de las entrevistas a funcionarios estatales, este proceso se vio limitado por diversas fallas al inicio de operaciones del PIBV. Ya sea porque el sistema se saturó o por los imprevistos propios de cualquier sistema nuevo, el de Bienvenales experimentó algunas caídas durante las primeras semanas posteriores a que se puso en funcionamiento.

3.1.3.3. Insumos y recursos para el proceso.

En relación con el tiempo en que se realizó este proceso puede afirmarse que si bien cumplió con el requisito de registrar los datos de los solicitantes en el sistema, éste pudo haber necesitado más tiempo para su desarrollo y posterior puesta a prueba. Asimismo, el personal resultó adecuado toda vez que no fueron utilizados recursos humanos de la dependencia, sino que fue personal de Masfusión quien desarrolló el

sistema. En estos mismos términos tendrían que calificarse los recursos financieros y la infraestructura. En todo caso la SEDIS contó con los recursos necesarios para contratar los servicios de la empresa Masfusión.

3.1.3.4. Productos generados por el proceso.

El principal producto generado por este proceso, además del sistema de captura (PIBV), fue la base de datos con la información de los solicitantes.

3.1.3.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

El sistema informático utilizado (PIBV) funcionó como una fuente de información para el proceso siguiente, la selección de beneficiarios. Sin embargo, puede decirse que debido a los problemas experimentados en la plataforma y en el envío de algunos correos electrónicos de confirmación, el programa pudo no haberse allegado de todos los solicitantes potenciales en etapas subsecuentes de la inscripción.

3.1.3.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

Existió una coordinación adecuada entre la empresa Masfusión y la DGPS. Sin embargo, en el inicio de operaciones del programa la CI de la SEDIS se involucró poco en el diseño del PIBV, situación que tuvo que ser remediada en fases posteriores.

3.1.3.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Este proceso resultó clave para la puesta en marcha del programa en la ZMG, toda vez que es la etapa inicial de contacto con los solicitantes y potenciales beneficiarios de los apoyos.

3.1.4 Proceso de selección de beneficiarios.

Este proceso es realizado por los operadores del programa para seleccionar a los beneficiarios y obtener el padrón actualizado y validado (Coneval Procesos s/a, p. 31). Dentro del programa de apoyo al transporte para estudiantes es un proceso clave, alrededor del cual gira gran parte de la operación del programa.

3.1.4.1. Descripción del proceso.

El capítulo 5 de las ROP, "Beneficiarios", contiene los criterios de selección de los beneficiarios que hayan cumplido con los requisitos de inscripción al programa (ROP, p. 27). En el capítulo 6 de las mismas ROP, relativo a la operación del programa, se describe muy brevemente en qué consistiría el proceso de selección de beneficiarios, al establecerse que "La Secretaría será la responsable de operar, supervisar y generar una base de datos que se integrará al Padrón Único de beneficiarios de programas sociales del Gobierno del Estado de Jalisco" (ROP, p. 28). Sin embargo, no se describe de manera detallada el proceso propiamente dicho de selección, por lo que su descripción estará basada en los hallazgos del trabajo de campo. El proceso de selección de beneficiarios puede dividirse en dos subprocesos, uno para los solicitantes de la ZMG (Bienevales) y otro para los del interior del Estado.

En el primer caso el subproceso se desarrolla a partir de que los solicitantes acuden a los módulos que se instalaron en la ZMG para entregar la documentación

requerida por el programa. Ello sucedió después de su inscripción en el PIBV y de que el sistema les envió un correo electrónico de confirmación. Se puede afirmar que dicho correo, de manera implícita, constituyó el mecanismo preliminar de selección de la persona que participaría en el programa. Una vez en los módulos, los estudiantes entregaban los documentos al personal designado, y eran validados como beneficiarios del programa en el sistema informático Rutas, administrado por el proveedor Masfusión. Posteriormente, la información de este sistema era transferido tanto a la empresa TISA—proveedora de los binevales—como a la Secretaría, y en ésta última se realizaba un proceso de depuración y validación de la información enviada, con el objeto de integrarla al Padrón Único de Beneficiarios y obtener así el padrón definitivo del programa para los beneficiarios de la ZMG.

En el caso del interior del Estado se instalaron módulos en distintas partes del Estado, algunos permanentes y otros que se estuvieron moviendo por distintas localidades. Los estudiantes acudían a ellos a entregar la documentación requerida y llenar una solicitud con los datos del Formato de Padrón Único (FPU). Realizado este procedimiento, la DGP elaboró un índice de priorización para establecer los criterios de selección de beneficiarios del interior del Estado (descrito en la pregunta 24 de esta evaluación). Con el índice ya elaborado, la CI lo aplicó a una base de datos donde capturó la información de todos los solicitantes del interior, y en función de los resultados, seleccionó a los beneficiarios finales. Éstos eran integrados posteriormente al PUB.

3.1.4.2. Límites del proceso y articulación con otros.

Para el caso de los binevales, hubo dos límites importantes. El primero se dio a la hora de entregar los documentos en los módulos. Según constatan los beneficiarios entrevistados, hubo largas filas y el subproceso se demoró horas. El segundo tuvo que ver con la información enviada por el sistema Rutas. La SEDIS adaptó un sistema y validó la información proveniente de Rutas con el objeto de depurarla y poder integrarla al PUB, pero debido a inconsistencias encontradas en la propia información, esta actividad estuvo sujeta a múltiples adecuaciones y demoras. En el caso del interior del Estado, el principal límite fue la falta de información sobre el programa. Muchos beneficiarios potenciales no se enteraron a tiempo de la puesta en marcha del programa. En ambos subprocesos la articulación se dio con el proceso de entrega de apoyos, descrito más adelante.

3.1.4.3. Insumos y recursos para el proceso.

El tiempo fue el principal problema de este proceso. Tanto en Binevales como en el interior del Estado hubo contratiempos de diversa índole. Como ya se comentó, faltó tiempo para poder atender de manera expedita a los estudiantes que acudieron a los módulos en la ZMG. Ello pudo deberse a varios factores, entre los cuales no se debe descartar que muchos solicitantes llegaron hacia el final de los días límite para la entrega de documentos. Pero también pudo obedecer a otros factores, como la falta de capacitación del personal que atendía a los módulos, la escasez de módulos, o la falta de entendimiento del manejo del sistema Rutas. En el caso del interior, los tiempos de difusión y promoción durante la etapa de inscripción y selección de beneficiarios fueron inadecuados, ya que muchos estudiantes no se enteraron a tiempo de la puesta en marcha del programa.

En cuanto al personal y como ya se ha comentado, quizá faltaron más recursos humanos en los módulos de la ZMG. Por otro lado y aunque el programa cuenta con los recursos financieros necesarios para su funcionamiento, en cuanto a infraestructura

puede afirmarse que muy posiblemente faltó un mayor número de módulos durante los días de entrega de documentos por parte de los estudiantes.

3.1.4.4. Productos generados por el proceso.

Los principales productos generados por el proceso son la base de datos Rutas, que contiene a los beneficiarios de la ZMG, la base de datos de beneficiarios del interior del Estado, elaborada por la SEDIS, y el PUB, alimentado por las dos bases anteriores.

3.1.4.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

Los dos sistemas de información utilizados en este proceso—Rutas y la base de datos del interior—constituyeron fuentes de información que sirvieron para las siguientes etapas de operación del programa y para el monitoreo de acciones por parte de los responsables. Sin embargo, en el caso de Rutas hubo problemas en la transferencia y utilización de datos en la fase siguiente del programa.

3.1.4.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

Lo que reflejó este proceso fue una demanda excesiva de los recursos humanos y técnicos puestos a disposición del programa. Quizá por su novedad, faltó capacitación del personal que recibía los documentos del programa bienvenales, y ello pudo obedecer a una falta de coordinación con las instancias ejecutoras. Por otro lado, la coordinación con los ayuntamientos para promover el programa en el interior del Estado fue adecuada, y las necesidades estuvieron centradas más bien en la difusión.

3.1.4.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Este proceso resultó estratégico ya que definió el número de beneficiarios del programa. Por ello la lentitud de atención en los módulos de la ZMG y la falta de conocimiento del programa en el interior pudieron haber tenido un impacto en el número final de beneficiarios seleccionados.

3.1.5 Procesos de producción y distribución de bienes y servicios.

De acuerdo con Coneval, el proceso de producción de bienes y servicios tiene que ver con las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que se entregan a los beneficiarios del programa (Coneval Procesos s/a, p. 31). Por su parte, según la misma dependencia, mediante el proceso de distribución de bienes y servicios se envía el apoyo del punto de origen al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa) (Coneval Procesos s/a, p. 32). Debido a que el programa subcontrata la producción e impresión de bienvenales a la empresa TISA y ésta se encarga de transportarlos de sus lugares de producción a los puntos de venta acordados con los responsables del programa, el equipo evaluador consideró que los productos de ambos procesos podrían ser abordados en el siguiente, relativo a la entrega de los apoyos, haciendo las aclaraciones o salvedades que en su caso correspondan. Esto es particularmente cierto para el proceso de distribución de bienes y servicios, en el cual existe una mayor interacción entre TISA y los responsables del programa, y del cual se puede decir que algunas de sus actividades podrían enmarcar al proceso como parte del siguiente, al cual nos referimos enseguida.

En cuanto a la entrega de tarjetas a los beneficiarios del interior del Estado, las actividades relacionadas con ello también se abordarán en el siguiente proceso, ya que en dichas tarjetas se les deposita el recurso que finalmente se constituye en el apoyo final entregado.

3.1.6 Proceso de entrega de apoyos.

El proceso de entrega de apoyos consiste en el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo (Coneval Procesos s/a, p. 32).

3.1.7.1. Descripción del proceso.

Es importante destacar que la normatividad del programa contempló, en un inicio, la entrega de tarjetas electrónicas como el mecanismo formal para otorgar los apoyos. Así se acredita en distintos documentos. En las ROP se establece que la Dirección responsable del programa será la encargada de “la convocatoria y logística para entrega de tarjetas y su enrolamiento”, además de que la Secretaría generará “la tarjeta de usuario del Programa” (p. 28). Del mismo modo, tanto en el MP (p. 22) como en el MOM (p. 12) aparece la tarjeta como el instrumento a ser utilizado por la dependencia para la entrega de los apoyos. Sin embargo, en la ZMG se decidió cambiar el esquema de tarjeta por el de boletos impresos (conocidos como bienevales), mientras que en el interior del Estado se entregó a los beneficiarios una tarjeta bancaria donde se les realiza el depósito del recurso cada tres meses.

Para el caso de los bienevales, las fases de este proceso se articularon de manera posterior a que los estudiantes entregaban su documentación en los módulos y eran inscritos formalmente en el sistema Rutas. Durante las primeras semanas posteriores al inicio de entrega de documentos en los módulos, los estudiantes recibían un documento sellado, impreso desde el sistema Rutas, que los acreditaba como beneficiarios del programa. Ahí mismo elegían el punto de venta donde podían recoger sus bienevales. Posteriormente, algunos puntos de venta se instalaron al lado de los módulos más importantes de la ZMG (macromódulos), de tal manera que después de su registro en Rutas y ya con el recibo sellado, el estudiante pasaba al punto de venta contiguo, instalado por TISA, a recoger sus bienevales. En el punto de venta, el estudiante entregaba su recibo y la empresa le proporcionaba los boletos.

En el interior del Estado el proceso de entrega de apoyos se dio a partir de que el estudiante era seleccionado como beneficiario del programa. Habiendo recibido noticia de ello, cada beneficiario acudía a un módulo (generalmente instalado en el mismo lugar donde había solicitado su inscripción y entregado documentos), operado por las coordinaciones regionales, a recoger la tarjeta donde se le depositaría el recurso de apoyo al transporte.

3.1.7.2. Límites del proceso y articulación con otros.

El principal límite de este proceso se dio en el caso de los bienevales. En los puntos de venta de TISA, el personal encargado de revisar los recibos sellados entregados por los estudiantes se enfrentó a una gran cantidad de documentos diferentes que al final eran considerados válidos por parte de la SEDIS como recibos que acreditaban a sus portadores como beneficiarios del programa. Ello retrasó la entrega de los bienevales y generó, en ocasiones, un proceso paralelo de inscripción, para uso interno de TISA, de las personas que entregaban este tipo de documentos. Otro límite del

proceso se dio con el envío de datos del sistema Rutas al sistema de TISA, ya que ambos no eran compatibles al 100 por ciento, y ello provocó que este último proveedor generara procesos de validación de la información enviada por Rutas, los cuales no estaban contemplados en el inicio de operaciones del programa.

Por otro lado, también se dieron casos en los que los estudiantes no pasaban a recoger sus binevales a los puntos de venta o sus tarjetas a los módulos regionales en el interior del Estado. Ello se pudo deber a cierta apatía por parte de los estudiantes, o bien, a problemas de comunicación relacionados con los correos electrónicos enviados y recibidos entre la SEDIS y el propio estudiante (Informe, p. 14).

3.1.7.3. Insumos y recursos para el proceso.

Los tiempos variaron mucho a lo largo del desarrollo del proceso de entrega de apoyos. Sin embargo, no se puede afirmar que hayan sido totalmente inadecuados, ya que al final se logró entregar casi la totalidad de los binevales a quienes recibieron sus recibos sellados. En el caso del interior de Estado también fue adecuada la tasa de entrega de tarjetas a los solicitantes. En cuanto al personal, recursos financieros e infraestructura, el equipo evaluador no detectó carencias importantes en estos aspectos de parte de la empresa TISA. En todo caso lo que faltó fue mayor coordinación entre ésta y los responsables para poder instalar en tiempo y forma los puntos de venta.

En el interior del Estado, sin embargo, algunos funcionarios comentaron que la entrega de tarjetas se realizó de manera lenta. Muchos beneficiarios no acudían a los módulos a recibir el apoyo, y en algunos lugares se optó por la entrega domiciliaria de tarjetas, lo cual resultó ser también un proceso muy lento y costoso (Informe, pp. 10-11).

3.1.7.4. Productos generados por el proceso.

En el caso de la ZMG, el producto principal generado por el proceso es la entrega física de los binevales. Para el interior del Estado lo fue la entrega de la tarjeta y el depósito posterior del recurso en ella.

3.1.7.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

El principal sistema utilizado en este proceso fue el de la empresa TISA, el cual se alimentó de la información que enviaba la empresa Masfusión a través de Rutas. Sin embargo, no debe soslayarse que durante algunos días de entrega de binevales la empresa TISA tuvo que improvisar la captura de datos en una base alternativa, en Excel, debido a los problemas de comunicación de su sistema con el de Rutas y al hecho de que muchos estudiantes portaban recibos sellados muy diferentes entre sí, pero que eran considerados válidos por la SEDIS para acreditarlos como parte del programa.

3.1.7.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

En este proceso hubo una coordinación, en su mayor parte, adecuada entre la Secretaría (a través de la DGPS) y TISA, aunque por momentos y debido a la alta demanda de binevales durante un período muy reducido de tiempo (en agosto de 2013), la coordinación entre ambos actores no fue tan fluida.

3.1.7.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Como parte del conjunto de procesos que inicia con la planeación y culmina con el otorgamiento de apoyos (bieneales o tarjetas) a cada beneficiario del programa, el proceso de entrega de apoyos es el que mayor sentido y pertinencia tiene desde el punto de vista de la generación de resultados del programa.

3.1.7 Proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

El seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos es el proceso por medio del cual se supervisa la generación y entrega de los apoyos a quienes pertenecen al programa (Coneval Procesos s/a, p. 32).

3.1.8.1. Descripción del proceso.

El MP es el único documento normativo del programa que hace referencia a algunas actividades propias de este proceso. Tienen que ver, en su mayor parte, con las acciones que emprende la Secretaría para asegurarse de que los beneficiarios continúen cumpliendo con los requisitos para ser parte del programa. En el MP se destacan dos actividades en particular: el refrendo semestral a los beneficiarios para revalidar que continúen estudiando, y la baja de beneficiarios por distintas causas: a) término de estudios; b) falta de retiro de dinero de las tarjetas por seis meses o más; c) defunción; y d) deserción (MP, p. 22).

Debido al reciente inicio de operaciones del programa, la mayor parte de las acciones relativas a este proceso están todavía en vías de definición, aunque existen ya actividades que permiten dar cuenta de él y que se especifican en los siguientes apartados.

3.1.8.2. Límites del proceso y articulación con otros.

Los principales límites del proceso tienen que ver con la estabilidad de la información relativa a los beneficiarios. Debido a la existencia de múltiples sistemas informáticos y bases de datos de los beneficiarios del programa, la Secretaría enfrentó problemas de validación de la información y por tanto de homologación en los datos que tenía sobre los beneficiarios.

En el interior del Estado esto representó un problema menor, ya que la SEDIS fue la responsable directa de crear el sistema de captura de información y por ello se tenía mayor seguridad sobre los datos provenientes de las regiones del Estado. Sin embargo, el seguimiento que se da a los beneficiarios fuera de la ZMG es muy escaso o nulo por parte de los coordinadores regionales (Informe, p. 15).

3.1.8.3. Insumos y recursos para el proceso.

Los tiempos no han resultado un problema mayor para la realización de este proceso, ni tampoco el personal, los recursos o la infraestructura. Las necesidades han estado más bien en la planeación de los procesos y la correcta ejecución y coordinación de las actividades entre todos los involucrados en la operación del programa.

3.1.8.4. Productos generados por el proceso.

Este proceso debería generar una base de datos para el refrendo de los estudiantes del programa.

3.1.8.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

En el futuro será el PUB la base de datos que se utilizará como parte de los sistemas de información necesarios para desarrollar el proceso.

3.1.8.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

La coordinación en el inicio de este proceso ha sido adecuada. Quizá la excepción esté en los coordinadores regionales, quienes no han realizado las acciones pertinentes para dar un mayor seguimiento a los beneficiarios del interior del Estado.

3.1.8.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Este es uno de los procesos clave para realizar mejoras continuas al programa. Sin embargo, su vulnerabilidad radica en que el personal disponible y responsable de la ejecución debe atender con prioridad otros procesos, y con frecuencia queda poco tiempo para llevar a cabo, con la profundidad necesaria, las acciones relativas a la supervisión y el monitoreo.

3.2. Valoración general de procesos.

En esta sección se realiza una valoración general de los ocho procesos analizados en la sección anterior de este capítulo, en función de dos parámetros: los cuellos de botella detectados y el recuento de las buenas prácticas o fortalezas. De acuerdo con Coneval, por cuellos de botella se entenderán “aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el programa para alcanzar sus objetivos”. Por su parte, las buenas prácticas deben entenderse como “aquellas iniciativas innovadoras, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que permitan fortalecer la capacidad de operación del programa” (Coneval Procesos 2013, p. 16).

3.2.1. Principales cuellos de botella detectados.

El hallazgo de cuellos de botella en la operación del programa resulta fundamental para proponer procesos de cambio que tengan una perspectiva de durabilidad y redunden en una mayor eficiencia del programa. En este apartado se realiza un análisis de los principales cuellos de botella detectados y se establecen sus características y naturaleza, de manera que logren conformarse en áreas de oportunidad para la solución de problemas y la mejora operativa del programa.

a) Problemas con la plataforma de captura de datos para solicitar la inscripción (portal de Internet de Bienevales, PIBV)

- El llenado de los campos de información del PIBV presentó algunos problemas. El principal fue que los campos no tenían controles. Por ejemplo, el usuario podía ingresar cualquier nombre en un campo de información como el de “Municipio”, y el sistema lo aceptaba. Ello implicó procesos de depuración posteriores.
- El sistema se saturó por la alta demanda. Ello provocó que se “cayera” y dejara de funcionar durante cierto tiempo.
- El sistema solicitaba un nombre de usuario y contraseña para poder ingresar, y enviaba una confirmación al correo electrónico proporcionado por el usuario. Pero hubo distintos problemas con ello. En algunas ocasiones el sistema no validó la información de usuario y contraseña. En otras, el correo electrónico llegaba al buzón de correos no deseados del usuario, y éste nunca se enteraba de que podía continuar con el proceso de inscripción.
- El sistema de citas no funcionó. No había una asignación de citas en función de la demanda de bienevales.
- Un problema adicional fue la duplicación de folios. Una vez que el usuario se inscribía en el programa, recibía un correo electrónico con un formato de confirmación y un número de folio. Para cada solicitante debía existir un folio único, pero se presentaron casos donde había más de un nombre o registro para un mismo número de folio. Ello se debió a que los usuarios podían imprimir varias veces el formato recibido, con datos diferentes cada vez, sin que hubiese ningún tipo de control.

b) Atención lenta en los macromódulos de recepción y verificación de documentos

- Una de las principales quejas de los beneficiarios fue la lentitud en la recepción de documentos y la validación de éstos en los macromódulos. Ello pudo obedecer a varias causas: número insuficiente de módulos; desconocimiento del programa de

transporte por parte del personal o falta de capacitación de éste; sistema inadecuado de citas por Internet; inscripción de último momento de los propios solicitantes. En este último caso, la empresa TISA reporta que, según sus registros, 58% de los solicitantes llegaron en un solo día, el 20 de agosto de 2013.

- No todo el personal de atención en los macromódulos conocía bien el funcionamiento del sistema donde validaban la información que recibían por parte de los solicitantes, conocido como “Rutas”. Ello pudo deberse a una falta de capacitación en cuanto a cómo capturar la información en dicho sistema.

c) Entrega lenta de benevales debido a múltiples tipos de recibos sellados.

- Para poder entregar los benevales, la empresa TISA solicitaba un recibo a los beneficiarios con el objetivo de verificar su inscripción correcta al programa. Sin embargo, en los macromódulos se sellaron muchos tipos diferentes de documentos como recibos válidos para mostrar en los puntos de venta de los benevales, lo cual complicó su entrega. La principal causa de ello fue que los recibos que debía emitir el sistema Rutas no siempre se imprimían de manera correcta, con lo que el personal que atendió a los solicitantes les sellaba otro tipo de documentos como recibos. TISA, la empresa responsable de la entrega de benevales, tenía entonces que verificar si los documentos sellados eran válidos o no con la Secretaría. La empresa reporta haber tenido más de 240 tipos diferentes de documentos.

d) Desfase entre la entrada en operación del programa y el inicio del ciclo escolar.

- El programa inició su operación en junio de 2013, antes del inicio formal del ciclo escolar. Ello complicó su funcionamiento, ya que algunos estudiantes no contaban con una constancia de estudios válida durante los días de inscripción y entrega de documentos.

e) La información sobre los beneficiarios no es estable.

La gestión de la información sobre los beneficiarios es quizá el principal cuello de botella del programa. Ello se debe a varios factores:

- La información no está centralizada. Durante 2013 al menos tres instancias tuvieron acceso y capacidad de modificación de los datos capturados a partir del portal de Internet (PIBV): Masfusión, TISA y la propia Secretaría.
- Como consecuencia del punto anterior, no existió (y a la fecha no existe todavía) una base de datos común para todo el programa. La información de los beneficiarios de Benevales se encuentra en bases de datos diferentes:
 - Está la información que se captura directamente de Internet a través de la plataforma del programa (PIBV), bajo la responsabilidad de Masfusión.
 - La información del PIBV se descargó en una nueva base, “Rutas”, controlada también por Masfusión y que se utilizó en los macromódulos para recibir y validar la documentación de los beneficiarios. Esta base se constituyó en el padrón de beneficiarios del programa.
 - La base de datos de TISA. La empresa que provee los benevales tomaba la información proveniente de Rutas y la incorporaba a una nueva base de datos, controlada por ella, no sin antes establecer un proceso de validación de la información.

- La Secretaría incorporó al Formato de Padrón Único (FPU) la información proveniente de TISA, con el objetivo de que formara parte de su Padrón Único de Beneficiarios (PUB). Pero este proceso fue complejo, ya que tenía que verificar la información de TISA con la de Rutas, con el objetivo de entender cualquier discrepancia que hubiese, y corregirla.
- Improvisación de procesos de captura de información debido a la carencia de un solo sistema de información. Durante el proceso de entrega de benevales en los macromódulos, se generaron procesos alternativos a los formalmente establecidos para la captura y validación de cierta información. En efecto, en los puntos de venta de TISA, ubicados en un área adyacente a los macromódulos, la empresa capturó la información de algunos de los beneficiarios a quienes entregaba benevales en una base de datos de Excel, una vez que aquellos habían entregado y validado sus documentos en los macromódulos. Este proceso se improvisó debido a que no había una conexión entre lo que se capturaba en los macromódulos (a través de Rutas) y el sistema de información que tenía instalado TISA en sus puntos de venta.
- Depuración constante de Rutas hacia TISA. En lugar de recibir una sola base de datos del padrón en una fecha determinada, la empresa recibía información del padrón de manera diaria. Esto provocó la apertura de procesos de verificación de la información al interior de la empresa.
- La información del interior del Estado se encuentra en una base de datos distinta y separada de la de Benevales, elaborada por la Secretaría.
- Debido a estas problemáticas el programa ha tenido que realizar constantes verificaciones y depuraciones a las distintas bases de datos para contar con la información de los beneficiarios y utilizarla para la toma de decisiones. Esto ha generado cuellos de botella en varios procesos como el de solicitud de apoyos, selección de beneficiarios (inscripción) y posteriormente en el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

f) Empalme de procesos.

- Se empalmaron los procesos de inscripción, entrega de documentos y entrega de benevales. Muchos solicitantes llegaban a destiempo o después de las fechas límite, y se les atendía. Ello complicó toda la operación del programa. Uno de los principales problemas fue que no se respetaron las fechas previstas para los distintos procesos: inscripción en página de Internet, recepción de documentos en macromódulos y entrega de benevales.
- No hubo una fecha de corte para la inscripción. Ello provocó que se continuara inscribiendo a los solicitantes cuando ya se había iniciado el proceso de recepción y verificación de documentos, lo cual empalmó ambos procesos y no se contó con un corte del padrón a una fecha determinada. Todos los días se entregaba y actualizaba una versión nueva del padrón.

g) Falta de coordinación entre instancias internas y entre éstas y los proveedores.

- Quizá debido a la pronta implementación del programa en un período muy corto de tiempo, existió falta de coordinación entre las distintas instancias responsables del programa, tanto internas como externas. Por ejemplo, al inicio del proceso de inscripción, la empresa responsable del portal web del programa (Masfusión) se coordinaba con la Dirección General de Programas Sociales, pero no con la Coordinación de Informática (CI). Ello se fue corrigiendo con el paso del tiempo,

pero durante las etapas iniciales del programa implicó que se tuvieron que implementar soluciones sobre la marcha, cuando los problemas de captura de la información en el PIBV empezaron a surgir. Este tipo de problemas pudo deberse a la falta de claridad en las responsabilidades de cada área con respecto a las distintas etapas de operación del programa.

- Otro ejemplo tuvo que ver con la entrega de binevales. En un inicio los solicitantes entregaban documentos en los macromódulos y en días posteriores recogían los binevales en alguno de los puntos de venta instalados por TISA. Pero a la mitad del período de entrega se decidió instalar puntos de venta en los macromódulos, para que los beneficiarios recogieran el mismo día los binevales. Esta decisión fue comunicada en un período muy corto de tiempo a TISA. Y aunque la decisión en sí misma no resulta negativa respecto a la operación del programa, sí muestra cómo la coordinación entre instancias se dio muchas veces de forma improvisada, a partir de los acontecimientos diarios en la operación del programa, y no sobre la planeación y coordinación de actividades entre los responsables.

3.2.2. Principales buenas prácticas o fortalezas de la operación del programa.

El recuento de buenas prácticas considera la información derivada del análisis de los procesos y de la opinión de los principales actores que intervienen en el programa. Entre las buenas prácticas (y fortalezas) identificadas se encuentran las siguientes.

- a) Un programa hospedado en una estructura institucional e interinstitucional.

El programa está bien implantado en la SEDIS, cuenta con personal operativo y de apoyo, y su funcionamiento requiere de la participación de otras dependencias del gobierno del Estado con las cuales se ha logrado una buena coordinación inicial. Además, goza de los recursos y la infraestructura necesaria para desarrollar todos sus procesos. Ello garantiza que en el futuro se pueda consolidar su funcionamiento, y que su alcance sea intersecretarial.

- b) Valoración positiva de los apoyos recibidos por parte de los beneficiarios.

Los usuarios valoran de manera muy positiva la existencia del programa y los apoyos que ofrece. Si bien han externado críticas a su operación y a la calidad del transporte público, consideran que los beneficios recibidos constituyen una ayuda económica muy importante para ellos y sus familias, que les permite ahorrar y destinar los recursos a otros fines, algunos de ellos educativos. No resulta exagerado comentar que el programa, aun cuando enfrentó distintos problemas operativos que son propios de todo proyecto nuevo, ha logrado en muy poco tiempo convertirse en un referente importante para los estudiantes, especialmente los de la ZMG, por lo que resultaría costoso tratar de revertirlo en el futuro.

- c) Compromiso de la SEDIS y su personal con el programa.

El programa cuenta con un equipo muy comprometido para sacar la operación adelante. A pesar de los problemas que se han encontrado y de provenir de un proyecto muy ambicioso que se tuvo que echar a andar en muy poco tiempo, los responsables del programa han sabido enfrentar los distintos retos que han aparecido y solucionar las principales dificultades.

3.3. Análisis de opinión sobre procesos.

En este apartado se presentan las opiniones de los beneficiarios respecto a la operación, calidad del servicio y los apoyos recibidos dentro del programa. Para ello el trabajo de campo se dividió en cuatro grupos de entrevistados. Los dos primeros correspondieron a solicitantes de los apoyos en la ZMG. El análisis se llevó a cabo mediante dos grupos de enfoque, uno para los beneficiarios de Bienevales y otro para los solicitantes que, habiendo iniciado el proceso de inscripción, no lo terminaron y por tanto no se convirtieron en usuarios finales de los apoyos. Por otro lado, los dos grupos restantes de entrevistados correspondieron a los usuarios del interior del Estado. El análisis se llevó a cabo mediante entrevistas telefónicas, utilizando un cuestionario para quienes recibieron los beneficios y otro para quienes, al igual que en la ZMG, iniciaron los trámites de inscripción pero no los concluyeron. A continuación se presentan los resultados de estos ejercicios en cuatro apartados, uno para cada uno de los cuatro grupos descritos.

3.3.1. Opinión de los beneficiarios de la ZMG sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio

La entrevista grupal con beneficiarios de los bienevales en la ZMG se estructuró en torno a un guion de preguntas detallado más adelante (véase el anexo 2). El trabajo se realizó con nueve estudiantes y la dinámica para adentrarlos en el contexto de la entrevista se describe en el mismo guion. El objetivo fue obtener la opinión general del programa de parte de los usuarios que utilizan los bienevales en la ZMG. Enseguida se detallan los resultados, ponderados de manera general a partir de las respuestas de los entrevistados a las preguntas principales del guion.

1. Opinión general sobre la operación del programa Bienevales.

Esta pregunta es central dentro del ejercicio del grupo focal y aborda de lleno el objetivo de la entrevista grupal. Llamó la atención que la mayoría de los entrevistados emitiera claramente una respuesta dual. Por un lado, valoraron positivamente el programa por el apoyo económico que representa para ellos y sus familias. Lo consideraron un programa que beneficia a los estudiantes y les permite ahorrar, lo cual resulta muy conveniente para la economía personal y familiar. Pero por otro lado, criticaron los problemas de inscripción y operación que enfrentaron durante el inicio del programa. En especial se quejaron de falta de información y difusión, de las largas filas que tuvieron que hacer en los módulos, de la saturación del sistema una vez que eran atendidos en los módulos, de la tardanza para recibir los boletos, y en general de lo prolongado de completar todo el proceso desde su inicio hasta que recibieron los bienevales.

2. Opinión sobre los requisitos que se les piden para formar parte del programa.

En relación con los requisitos solicitados por el programa, los entrevistados consideraron que son adecuados; ahí no hubo mayor problema o queja.

3. ¿Cómo se enteraron de la existencia del programa?

Los entrevistados mencionaron que los principales medios por los cuales se enteraron de la existencia del programa fueron Facebook y por amigos que corrieron la

voz. También se enteraron de él a través de Internet (página de la SEDIS), en los camiones, por TV (canal 7) y en la universidad (CUCEA).

4. ¿Qué opinan de la publicidad del programa?

En relación con esta pregunta las opiniones se dividieron en dos. Por un lado, algunos entrevistados consideraron que el programa sí se dio a conocer de manera suficiente, pero al principio muchos de ellos se mostraban incrédulos hacia los beneficios que ofrecía. Y por otro lado hubo quienes consideraron que existió poca difusión del programa.

5. Sobre la atención recibida por parte del personal responsable del programa.

En general, los usuarios consideraron que recibieron un trato atento, con indicaciones claras y buen servicio, pero que ello se rompió, de manera hasta cierto punto inevitable, por las largas filas que tuvieron que enfrentar.

6. Sobre el uso que se da a los binevales.

Este aspecto de la evaluación fue uno de los que despertó mayor participación. Las opiniones se pueden dividir en dos: sobre la suficiencia de los binevales y sobre su posible intercambio entre estudiantes. En cuanto al primer aspecto, los entrevistados consideraron que para quienes toman cuatro camiones diarios los 200 binevales no son suficientes, por lo que se tiene que pedir una ampliación del beneficio. Sin embargo, si sólo se utilizan dos camiones al día el apoyo otorgado es más que suficiente, porque al final del periodo tienen un sobrante de binevales.

En relación con el segundo aspecto, los entrevistados dejaron claro que existe un mercado de binevales entre los estudiantes. Los boletos sobrantes son vendidos, a veces a tres pesos, a veces a dos por tres pesos. Se vuelven una moneda de cambio en las escuelas, y circulan fuera de éstas en los establecimientos. Algunos entrevistados consideran que existen estudiantes que hacen negocio con los binevales. Hay quienes no toman el camión con tal de vender los boletos. De 100 personas que reciben el beneficio, los entrevistados consideran que la mitad hacen algún tipo de trueque o negocio con los binevales. Aunque también comentaron que quienes estudian y trabajan los aprovechan más. Dijeron que en ocasiones les sobran boletos porque los sábados y días festivos cuesta más trabajo que los choferes acepten el boleto.

7. Sobre la operación y los procesos del programa.

En esta parte de la entrevista grupal se abordaron los principales procesos que caracterizan al programa. En primer término los usuarios no externaron problemas de consideración en cuanto al ingreso y uso de la página de Internet. El único comentario negativo se hizo en relación con el hecho de que a algunos no les llegaba el formato a su correo electrónico. En segundo término, la mayor crítica recayó en la atención recibida en los módulos. La queja más recurrente fue sobre las filas largas, con esperas de más de dos horas. Consideran que se perdió el control y hubo falta de organización para agilizar el movimiento en los módulos. Y en tercer lugar, opinaron que a la hora de recoger los binevales no siempre aparecían en el sistema. El número de folio que les entregaban no era garantía de una atención ágil en los puntos de venta (de TISA). Asimismo, el proceso era lento también en parte porque se tenían que contar los boletos.

8. Sobre el trato de los choferes.

La parte más criticada de todo el programa fue, sin duda, la relativa al trato recibido por parte de los choferes. Algunos calificativos externados al respecto fueron “muy malo”, “malas caras”, “son groseros”, “se enojan si te ven con el bienevale”. Comentaron que los choferes aceptan de mala gana el programa y los bienevales; en ocasiones no dan la parada si ven que el usuario porta un bienevale. Cuando subió el pasaje del camión, pedían una “mochada” por la diferencia. En este sentido, algunos de los entrevistados comentaron que preferían llevar los cincuenta centavos ya preparados, junto con el bienevale, para no enfrentar problemas a la hora de entregarlo. Finalmente, también dijeron que sospechan que algunos choferes hacen negocio con los bienevales, ya que les exigen el boleto completo, con todo y talón, el cual no desprenden ni devuelven al usuario como comprobante.

9. Sobre las fortalezas o beneficios del programa.

El principal beneficio mencionado por los entrevistados fue el ahorro que representa el apoyo para ellos y sus familias, y el hecho de utilizar lo ahorrado para otros fines, como la compra de libros. También comentaron que al contar con todos los bienevales al inicio del ciclo escolar ahorran tiempo y los usaban todo el semestre.

10. Sobre las debilidades del programa.

En esta pregunta los estudiantes mencionaron las siguientes debilidades: no se dan a conocer bien las reglas de operación del programa; existe desorganización en la entrega de documentos y bienevales; se debe revisar la logística de llenado y entrega de documentos; el sistema se cae con frecuencia en los módulos y no siempre guardaba los cambios; y el número de bienevales que se otorgan no alcanzan para muchos usuarios.

11. Sobre las sugerencias que realizan a la operación del programa.

Entre las sugerencias al programa mencionadas por los entrevistados están las siguientes: respetar las citas que otorgaba el sistema, tanto el día como la hora; que el sistema dé las citas en función de la demanda que esté capturando; aumentar tanto el número de módulos como la capacidad de atención en cada uno de ellos; que los estudiantes llenen los formatos y que no se vuelva a pedir el llenado de algún documento, ya que en los módulos los funcionarios volvían a llenar documentos; que en la fila exista personal que revise si los estudiantes llevan consigo todos los documentos, antes de llegar al módulo.

12. Sobre el aspecto que más destacan del programa (negativo o positivo).

Hacia el final de la sesión, se preguntó a los entrevistados que si tuvieran un minuto para hablar con el principal responsable del programa, qué le dirían. Asimismo, también se les preguntó cuál era la cuestión más importante de todo lo que se había hablado. Este par de preguntas tiene la intención de que los estudiantes externen el aspecto que más resaltarían del programa, ya sea negativo o positivo. Entre las respuestas obtenidas están las siguientes: expresar un agradecimiento por la puesta en marcha del programa, ya que ha sido de gran apoyo para los estudiantes; externar una queja fuerte hacia los choferes de los camiones, ya que no quieren a los estudiantes con sus bienevales; capacitar a los camioneros para que den un mejor trato al pasaje; que se

entreguen los binevales junto con una hoja que explique las reglas de uso del programa; aclarar bien los días en que se pueden utilizar los binevales; aumentar el número de módulos de atención; transitar hacia trámites completamente digitales; dar la información del programa con más tiempo de anticipación; regular los binevales que sobran; evitar la reventa de binevales; facilitar la entrega de los binevales en los puntos de venta; regular la entrega del talón de los binevales a los choferes; el servicio de transporte público es pésimo; solucionar el problema de los choferes, ya que es grave y peligroso.

3.3.2. Opinión de los no beneficiarios de la ZMG sobre el programa y las razones por las que no terminaron el proceso de inscripción.

Al igual que con los beneficiarios de Binevales, la entrevista grupal con los no beneficiarios de la ZMG se estructuró en torno a un guion de preguntas (véase el anexo 2). En este caso el objetivo fue obtener la opinión general del programa y las razones por las cuales no finalizaron su proceso de inscripción. Enseguida se detallan los resultados, ponderados de manera general a partir de las respuestas de los entrevistados a las preguntas principales del guion.

1. Opinión general sobre el programa.

En general los entrevistados tienen una opinión favorable del programa; lo valoran de manera positiva. Consideran que muchos estudiantes no tienen los recursos suficientes para el transporte, y en ese sentido el programa es de mucha ayuda y vale la pena.

2. Opinión sobre los requisitos que solicita el programa.

Al igual que sucedió con los beneficiarios de los binevales, este grupo de entrevistados opinó que los requisitos que les solicitan para la inscripción no son un problema, son los necesarios.

3. Cómo se enteraron del programa.

Los entrevistados dijeron que dos fuentes por las cuales se enteraron de la existencia del programa fueron Facebook (de la escuela) y por amistades o contactos personales. También mencionaron que escucharon publicidad del programa por radio, TV, y por Internet-

4. Opinión de la publicidad y medio por el cual prefieren información sobre el programa.

En general, la publicidad no llamó mucho la atención de los entrevistados. Comentaron que en el futuro preferirían mayor información sobre el mismo en Facebook, TV e Internet.

5. Razones por las cuales no continuaron con el proceso de inscripción.

Los entrevistados dieron distintas razones por las cuales no completaron el proceso de inscripción. A uno se le pasó la fecha límite. A otro le faltó la constancia de estudios por ser de primer ingreso, y comentó que no le informaron que existiría una fecha especial para este tipo de estudiantes. Otra persona empezó a llenar los campos de información en la página de Internet, pero no finalizó el proceso. Y uno más manifestó que

no cubría uno de los requisitos, por vivir a menos de un kilómetro del plantel escolar, aunque comentó que estaba en desacuerdo con ello, que según su parecer sí vivía a más de un kilómetro.

6. ¿Consideran que debe haber más información sobre el programa?

En general el único punto de coincidencia que comentaron los entrevistados fue la falta de información precisa sobre distintos aspectos del programa, relacionados con las particularidades que a cada uno le tocó enfrentar durante el proceso de inscripción. Todos ellos comentaron que volverán a intentar su inscripción durante la próxima convocatoria.

7. Opinión que tienen del programa las personas que sí obtuvieron el apoyo.

Se preguntó a los entrevistados si conocían a otros estudiantes que sí hubiesen recibido los apoyos del programa y, en su caso, si habían escuchado la opinión que tenían de él. Todos afirmaron conocer a varios beneficiarios, y coincidieron en afirmar que muchos de ellos no los utilizaban para los fines definidos por el programa. La razón era que los boletos sobrantes eran vendidos a otros estudiantes, a un precio de tres pesos.

8. Sobre la operación y procesos del programa.

En relación con esta pregunta los entrevistados tuvieron contacto sólo con los procesos iniciales del programa. Todos conocieron la plataforma de Internet, sobre la cual comentaron que no permitía realizar cambios de fecha, y uno de ellos afirmó que no podía regresarse a la información que había capturado previamente. En cuanto a los módulos, la mayoría se presentó en ellos, y las filas largas fueron su queja principal. En cuanto al trato con los choferes, consideraron que su trato es pésimo, independientemente de que los usuarios del transporte público cuenten o no con algún tipo de apoyos como los binevales o los transvales.

9. Sobre las fortalezas del programa.

La principal fortaleza que ven en el programa es el ahorro económico que representa para los padres de familia. Consideran que los binevales son de gran ayuda, ya que con lo ahorrado se puede utilizar el dinero para otros fines, como la compra de libros.

10. Sobre las debilidades del programa.

En cuanto a las debilidades los entrevistados consideran que los choferes son una de las cuestiones de mayor cuidado. No aceptan los binevales y el trato que dispensan a los usuarios es muy malo, además de que manejan muy rápido y de forma insegura. Piensan también que el transporte público en Guadalajara es pésimo en términos generales. En cuanto a los procesos del programa, su principal debilidad radica en la falta de personal que atienda los módulos.

11. Sobre las sugerencias que realizan al programa.

Las sugerencias para mejorar el programa se centraron en los choferes. Consideran que se deben arreglar las diferencias que se tienen con ellos y capacitarlos mejor para que ofrezcan un servicio adecuado.

12. Sobre el aspecto que más destacan del programa.

Hacia el final de la sesión se preguntó a los entrevistados que si tuvieran un minuto para hablar con el principal responsable del programa, qué le dirían. Igualmente, también se preguntó cuál era la cuestión más importante de todo lo que se había hablado. Entre las respuestas obtenidas están las siguientes: los choferes son un factor de riesgo y provocan daños al transporte público; se debe mejorar el aseo de las unidades y el trato de los choferes hacia los usuarios; debe haber información más clara sobre el programa, especialmente para los de primer ingreso; en los módulos también se debe ofrecer mejor información; se debe mejorar la plataforma electrónica; y el programa es muy conveniente para los estudiantes.

3.3.3. Opinión de los beneficiarios del interior del Estado sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.

La opinión de los beneficiarios del interior del Estado sobre el programa se obtuvo a partir de una entrevista telefónica a un grupo reducido de estudiantes (10), utilizando para ello un cuestionario de preguntas (la mayoría de ellas abiertas; véase el anexo 2). El ejercicio tuvo como objetivo tener un acercamiento, de corte cualitativo, con respecto a este grupo de usuarios para obtener la percepción general que tienen del programa. Desde luego que se necesitaría un ejercicio de opinión diferente, con una muestra estadística válida y amplia, para conocer sus puntos de vista más agregados. No obstante, se consideró de gran relevancia contar al menos con una visión de lo que los beneficiarios de fuera de la ZMG piensan sobre la operación del programa de transporte. En este sentido se presentan a continuación los resultados de este ejercicio, ponderados de manera general a partir de las respuestas de los entrevistados a las preguntas del cuestionario.

1. Sobre la calidad del programa.

Todos los entrevistados tienen una opinión favorable del programa y califican su operación como buena o muy buena. Del mismo modo, salvo uno de los entrevistados el resto califica la atención recibida por parte de los responsables del programa como buena o muy buena. A diferencia de lo que sucede en la ZMG, los beneficiarios del interior no tienen tan mala opinión con respecto a la atención que reciben de los choferes, y en su mayoría la califican como buena, aunque en este rubro la opinión positiva hacia los choferes no fue tan firme como la expresada hacia el programa y los funcionarios responsables de su operación.

2. Sobre las dificultades para inscribirse en el programa.

Sólo tres de los 10 entrevistados expresó haber tenido alguna dificultad para inscribirse en el programa. El problema principal fue que no se contó con la información necesaria a tiempo, al menos desde el punto de vista de los entrevistados.

3. Sobre el principal beneficio del programa.

Las respuestas a esta pregunta se pueden agrupar en dos categorías. La principal de ellas tiene que ver con el ahorro que representa contar con el beneficio. Consideran que es un apoyo económico importante que les permite destinar lo ahorrado hacia otros

finés, además de que muchos de ellos no trabajan. Y la segunda se relaciona con la facilidad de transportarse en distancias largas. Varios estudiantes manifestaron que los apoyos les han permitido agilizar su transportación evitándose así complicaciones para llegar a su destino.

4. Sobre la principal debilidad del programa.

La debilidad principal del programa según la mayoría de los entrevistados tiene que ver con la falta de información oportuna sobre distintos aspectos de su operación. Otra debilidad observada fue con relación a la calidad del transporte público. Consideran que en horas pico las unidades van llenas y algunos choferes tienen mala actitud.

5. Sobre las sugerencias que realizan para mejorar la operación del programa.

Una de las principales sugerencias hacia el programa es que cuente con mayor información sobre su operación y que se dé certidumbre hacia el futuro respecto a cómo seguir contando con los apoyos. Otra sugerencia tiene que ver con ampliar los apoyos, ya que hubo personas que no pudieron contar con ellos. Asimismo se sugiere que los beneficios se extiendan más hacia las zonas rurales.

3.3.4. Opinión de los no beneficiarios del interior del Estado sobre el programa y las razones por las que no terminaron el proceso de inscripción.

Al igual que con los beneficiarios del interior del Estado, se realizaron entrevistas telefónicas a personas que, habiendo iniciado los trámites de inscripción al programa en el interior del Estado, no completaron el proceso. Se utilizó también un cuestionario con preguntas abiertas (véase el anexo 2) y se sistematizó, de manera ponderada, las respuestas de los entrevistados, tal como se establece a continuación.

1. Sobre la razón principal por la cual no finalizaron el proceso de inscripción.

La mayoría de los entrevistados comentó que no completó el proceso porque no apareció en listas a pesar de haber entregado toda la documentación. Un grupo de ellos manifestó que tuvo problemas cuando se les transfirió del programa Llega al nuevo programa, y que al final no obtuvieron los apoyos aun cuando pertenecían a Llega.

2. Sobre el principal problema que observan en el programa.

En esta pregunta no se observaron respuestas que permitiesen agruparlas por categorías, sino que hubo una gran diversidad de puntos de vista. En razón de ello se relatan a continuación.

- Falta mayor análisis para discriminar a los beneficiarios y mejorar así el criterio de selección. El entrevistado menciona que conoce tanto a beneficiarios que en su opinión no requieren el apoyo, como a otros que realmente lo necesitan y no fueron seleccionados. También menciona que falta mayor publicidad y difusión (carteles en la presidencia municipal, por ejemplo).
- Muy apresurado, desordenado, con muchas personas realizando el trámite.
- El cupo. Menciona que son pocos los seleccionados.

- Al momento de llegar los depósitos, pasa un tiempo considerable para poder disponer del apoyo. Menciona también que falta mucha difusión sobre la fecha en que abren la convocatoria y los criterios de selección.
- El proceso es “engorroso”, principalmente en lo que toca al hecho de tener que desplazarse en múltiples ocasiones a los módulos, que en la mayoría de los casos se encuentran lejos de las escuelas, además de que los horarios de atención coinciden con horas de clase.
- Los camiones “no entran a la escuela”, los operadores del transporte público se molestaban cuando se les entregaban los transvales.
- Que al vivir muy lejos (del lugar de estudio) el apoyo resulta insuficiente, los choferes se rehúsan a hacer descuentos en el pasaje.
- No sabía que existía el programa (información), y cuando lo supo, no sabía cuándo era la fecha en la que depositaban. Se enteraba por medio de otros compañeros y beneficiarios.

3. Sobre el principal beneficio del programa.

En relación con esta pregunta la gran mayoría de los entrevistados comentaron que el principal beneficio del programa es el ahorro y la ayuda económica que representa para ellos y su familia. Consideran que el gasto en transporte es muy elevado, y que al contar con el beneficio, se mitiga el ausentismo y se motiva a los estudiantes a seguir estudiando. Algunos consideraron que lo ahorrado se puede destinar a otros usos relacionados con la propia educación.

4. Sobre las sugerencias para mejorar la operación del programa.

Al igual que con el principal problema del programa, en esta pregunta hubo una gran variedad de respuestas, por lo que se enumeran a continuación.

- Mayor organización, mayor análisis de los participantes, mejorar los criterios de selección, mayor puntualidad en los horarios de atención.
- Ampliar el apoyo para más estudiantes.
- El lugar de atención. Sería deseable iniciar y terminar el trámite en el mismo lugar y poder recoger los apoyos en la escuela.
- Proporcionar mayor información sobre cómo efectuar el trámite. Se menciona que hay mucha desinformación y que eso confunde o entorpece los procesos de cada estudiante.
- Un mejor control o manejo de la base de datos y de los transportes, sobre las rutas específicas para cada estudiante, para que se proporcionen realmente los apoyos que cada alumno necesita según el número de transbordos que realiza (en lugar de un promedio y de tener que realizar otra visita para solicitar extensión).
- Mayor consideración hacia los casos particulares que realmente necesiten el recurso. El entrevistado mencionó que no vive con los papás, que trabaja y que pese a haber expuesto su caso, no obtuvo el beneficio pero sí se enteró que otros compañeros con menor promedio resultaron beneficiados, lo cual le pareció incorrecto. Sugiere una mayor profundización al momento de seleccionar a los beneficiarios, mejorar los criterios de evaluación para admisibilidad y en caso de no resultar seleccionado, sugiere que los funcionarios proporcionen (vía correo electrónico o cualquier otro medio personal, no público) información detallada sobre la razón por la cual no fue seleccionado.

- Más cupo para los participantes, proporcionar mayor información y calidad en la misma, ya que mencionó que el registro de invitación en su escuela se cerró de repente y varios compañeros quedaron fuera.
- Que los depósitos se hicieran de forma mensual en lugar de trimestral y que la información la proporcionen los responsables del programa en tiempo y forma.
- Hay compañeros a los que ya no les están dando la beca, hay temor e incertidumbre sobre si se continuará recibiendo el apoyo y le gustaría saber con certeza por cuánto tiempo seguirá participando.
- Recibir más y mejor información, porque necesitan estar yendo constantemente al módulo en la presidencia a presentar constancias de estudio, pero no indican con certeza un plazo determinado (pérdida de tiempo).

Capítulo 4. Análisis FODA y recomendaciones

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
<i>Fortalezas y oportunidades</i>			
Diseño	El programa cuenta con reglas de operación que se encuentran alineadas con la MIR (F)	Preguntas 2, 3 y 13	No aplica
Diseño	El programa cuenta con indicadores para medir el desempeño del programa en cada uno de los niveles de la MIR, todos los cuales especifican distintos medios de verificación (F)	Preguntas 14 y 17	No aplica
Operación	El programa tiene procedimientos establecidos para tramitar las solicitudes de apoyo y para la selección de beneficiarios (F)	Preguntas 21 y 23	No aplica
Procesos	El programa está bien implantado en la SEDIS y cuenta con personal, recursos e infraestructura para su operación, así como con apoyos de parte de otras dependencias del gobierno estatal para funcionar en todo el Estado (F)	Sección 3.2.2	No aplica
Procesos	Existe una valoración muy positiva de los apoyos recibidos por parte de los beneficiarios (F)	Secciones 3.2.2, 3.3	No aplica
Procesos	Existe un compromiso muy fuerte de los responsables del programa en la SEDIS para sacar adelante la operación del programa (F)	Sección 3.2.2	No aplica

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
Procesos	Existe una norma técnica desde diciembre de 2012 que visualiza el prepago en el nuevo modelo de transporte público (O)	Entrevistas a funcionarios estatales	No aplica
Procesos	La existencia del padrón único de beneficiarios tiene el propósito de dar orden y control a los programas sociales estatales (O)	Entrevistas a funcionarios estatales	No aplica
Debilidades o amenazas			
Diseño	El programa no cuenta con evidencia de estudios o investigaciones científicas que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda es adecuado para conseguir el Fin y Propósito que persigue (D)	Pregunta 3	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un diagnóstico a fondo que indague, entre otras cuestiones, cuáles son las necesidades de movilidad de los estudiantes de Jalisco y cómo influyen esas necesidades en el desempeño escolar.
Diseño	El programa puede avanzar hacia la definición de una metodología de cuantificación más precisa de su población potencial y de su población objetivo, especialmente de la primera (D)	Pregunta 6	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un estudio que establezca la metodología de cálculo para la población potencial y la población objetivo del programa, especialmente fuera de la ZMG.
Diseño	Los objetivos que persiguen el Fin y el Propósito de la MIR no están bien diferenciados, además de que ambos elementos plantean varios objetivos en su redacción (D)	Preguntas 10, 11, 12 y 18	<ul style="list-style-type: none"> • Redactar el Fin de manera tal que: a) no exista ambigüedad en cuanto a lo que busca lograr o la contribución que hará a la solución del problema, para lo cual se necesita centrar en uno y no varios objetivos; b) se diferencie de la redacción del Propósito; c) su contribución no esté bajo el control de los responsables del programa; d) se vincule a algún objetivo estratégico de planeación del desarrollo. • Redactar el Propósito de manera tal que: a) especifique un solo objetivo y se plantee como una única hipótesis del programa; b) su logro no esté determinado o bajo el control de los responsables del programa (éstos tienen a su cargo la producción de los Componentes, pero el logro del Propósito depende de factores adicionales a la gerencia del programa); c) refleje una situación alcanzada a partir de la especificación de

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
			<p>un solo objetivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una sugerencia para lograr estas dos recomendaciones consistiría en centrar el Propósito en apoyar la economía familiar y enfocar el Fin en ampliar las oportunidades educativas y de desarrollo de los estudiantes. Ello tendría varias ventajas. La primera es que el Fin no sería alcanzable por completo con la ejecución del programa, lo cual es deseable desde el punto de vista del marco lógico. Y la segunda es que en lugar de incluir a la deserción escolar como Fin o como Propósito del programa, se incluiría el apoyo económico como el Propósito central a través del cual se buscaría contribuir al Fin último, que sería la ampliación de oportunidades educativas.
Diseño	El programa no cuenta con fichas técnicas de los indicadores y no especifica la forma en que se establecen las metas de éstos a nivel de Fin, Propósito y Componentes (D)	Preguntas 15, 16, 18	<ul style="list-style-type: none"> • Después de haber redactado de mejor forma el Fin y Propósito del programa, elaborar las fichas técnicas de los indicadores de la MIR y especificar la forma en que se establecen las metas de dichos indicadores a nivel de Fin, Propósito y Componentes, siguiendo para ello las características que se piden en las preguntas 15 y 16 de la evaluación de diseño.
Diseño y operación	La información del padrón de beneficiarios no se encuentra sistematizada e integrada en una sola base de datos o sistema informático, no tiene mecanismos de depuración y actualización, y su contenido no se encuentre plenamente homologado (D)	Preguntas 7, 8, 31	<ul style="list-style-type: none"> • El programa debe avanzar hacia la elaboración de una plataforma electrónica y un sistema informático realizado y controlado por la SEDIS para todos los procesos, de tal manera que los datos obtenidos sean parte del padrón único de beneficiarios.
Operación	El programa no cuenta con información que le permita conocer la demanda total de apoyos (D)	Pregunta 20	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un estudio que proporcione datos sobre la demanda total de apoyos del programa, especialmente fuera de la ZMG

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
Operación	Los procedimientos operativos relacionados con el otorgamiento de apoyos y la ejecución de acciones del programa no se encuentran consolidados (D)	Preguntas 25 y 27	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar todos los procedimientos operativos del programa a partir de un manual de operaciones y/o procesos que aborde las características solicitadas con respecto a la solicitud de apoyos, la selección de beneficiarios, el otorgamiento de apoyos y la ejecución de acciones especificadas en las preguntas 21 a 28 de la evaluación de operación.
Operación	Los principales procedimientos operativos del programa (solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, otorgamiento de apoyos y ejecución de acciones) no cuentan con mecanismos documentados de verificación (D)	Preguntas 22, 24, 26 y 28	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en el manual de operaciones del programa el conjunto de mecanismos de verificación de todos los procedimientos operativos.
Operación	El programa no cuenta con un documento único que identifique y desglose los gastos en que incurre (D)	Pregunta 29	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar en un solo documento el presupuesto del programa desglosado por gastos e incluyendo lo que se ejerce desde todas las dependencias que participan en él.
Operación	Los principales documentos y resultados del programa no se encuentran en la página de Internet de la dependencia o no son de fácil acceso (a menos de tres clics desde la página) (D)	Pregunta 33	<ul style="list-style-type: none"> • Colocar los principales documentos del programa en la página de Internet de la dependencia a menos de tres clics a partir de que se ingrese a ella.
Procesos	La dependencia responsable del programa no controla los sistemas de información donde se capturan los datos de los solicitantes y beneficiarios del programa (D)	Secciones 3.1.3.2, 3.1.4.2, 3.1.7.2, 3.1.8.2 y 3.2.1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa debe avanzar hacia la elaboración de una plataforma electrónica y un sistema informático realizado y controlado por la SEDIS para todos los procesos.
Procesos	Atención lenta en los módulos de recepción de documentos y validación de beneficiarios en los sistemas de información (D)	Secciones 3.2.1, 3.3.1 y 3.3.2	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un análisis de procesos y de reingeniería durante las próximas aperturas de módulos dentro y fuera de la ZMG, que permita entender las características del flujo de personas y se pueda proponer así distintas soluciones en cuanto al número de módulos que deberían abrirse y la cantidad de personas que debería destinarse a ellos.

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
Procesos	Falta de capacitación del personal que atiende el programa (en los módulos) en cuanto a conocimiento de las reglas y los sistemas de información (D)	Sección 3.2.1	<ul style="list-style-type: none"> • El programa debe contar con un manual de procesos que establezca de manera más detallada su operación general, así como los criterios de atención que deberán cuidar quienes atienden a solicitantes o beneficiarios. • Elaborar un calendario de capacitación anual para los operadores del programa, en función de las fechas de apertura de inscripciones, ampliaciones, revalidaciones.
Procesos	Falta de coordinación entre instancias responsables de distintos aspectos operativos del programa (D)	Sección 3.2.1	<ul style="list-style-type: none"> • Es de esperarse que este aspecto se solucione a partir de la experiencia adquirida por parte de los responsables del programa durante sus primeros meses de operación. A partir de ello, se recomienda que todas las áreas involucradas en la operación del programa dentro de la SEDIS cuenten con sesiones de planeación estratégica y/o seguimiento del programa en fechas específicas, presididas por el Secretario o por quién él designe, y que en ellas se tomen acuerdos y compromisos vinculantes, además de que se genere una bitácora que dé cuenta del desarrollo de las reuniones.
Procesos	Falta de información oportuna sobre distintos aspectos del programa, tales como fechas de inscripción, reglas de operación, alcance y continuidad de los apoyos (D)	Secciones 3.3.2 y 3.3.3	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la difusión del programa en todos los medios, especialmente en redes sociales, ya que son utilizadas de manera intensa por los estudiantes.
Procesos	Existen evidencias de que se ha establecido un mercado incipiente de binevales entre los estudiantes, a través de la reventa o intercambio de boletos sobrantes, y que en ello quizá participen también algunos choferes del transporte público (A)	Sección 3.3.1	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir a los choferes que desprendan el binevale y entreguen el talón a los estudiantes. • Avanzar hacia el establecimiento de un sistema de prepago con tarjeta en lugar de boletos impresos.
Procesos	Los choferes del transporte público ofrecen una atención muy deficiente a los estudiantes y aceptan de mala gana los binevales en la ZMG (A)	Secciones 3.3.1 y 3.3.2	<ul style="list-style-type: none"> • La solución del problema del trato de los choferes hacia los usuarios del transporte público va más allá del alcance del programa y tiene que ver con un tratamiento integral de la movilidad en la ciudad. De cualquier modo, los responsables del programa se pueden convertir en interlocutores importantes para provocar y exigir que se den de manera más rápida las

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
			soluciones a este problema.
Procesos	La calidad del transporte público es muy deficiente y cuenta con una tecnificación muy baja (A)	Sección 3.3.2, entrevistas a funcionarios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • El programa debe contemplar los pasos para que en el futuro próximo los apoyos se otorguen a través de la modalidad de prepago.

Conclusiones

En este estudio se llevó a cabo una evaluación del diseño, la operación y la gestión de los procesos del programa de apoyo al transporte para estudiantes. Los principales hallazgos y recomendaciones con relación a cada uno de estos tres tipos de evaluación se han retomado en el capítulo 4, “Análisis FODA y recomendaciones”. Por ello este apartado de conclusiones se dedica a presentar valoraciones de orden más general y recomendaciones de tipo estratégico.

Lo primero que puede decirse es que el programa se encuentra razonablemente bien diseñado, a pesar de haber contado con poco tiempo para su planeación y posterior puesta en marcha desde que fue concebido originalmente hasta su lanzamiento en el verano de 2013. Sin embargo, el programa todavía presenta áreas de oportunidad importantes para mejorar su diseño. El cuadro 5 resume los resultados del capítulo 1 de la evaluación de diseño, basado en el modelo Coneval. Como se puede apreciar, si bien la mayoría de respuestas son positivas (13 de 16 con respecto a las preguntas binarias), tres de ellas son negativas y cuatro de las respuestas con “Sí” se encuentran en niveles bajos (1 y 2). Ello apunta hacia un programa con espacios considerables para la mejora en materia de diseño.

Cuadro 5. Resumen de las respuestas de la evaluación de diseño

Calificación de la respuesta	Tipo de respuesta		
	No	Sí	Descripción
Valoración general*	3	2	2
Nivel 1		2	
Nivel 2		2	
Nivel 3		3	
Nivel 4		4	
Total	3	13	2

* Se refiere a preguntas que sólo admiten una respuesta negativa, positiva o de descripción, sin que se pueda calificar a las respuestas positivas, en su caso, en alguno de los cuatro niveles posibles.

Por su parte, la evaluación de operación arroja resultados que muestran un grado de consolidación relativamente bajo del programa, con aspectos que pueden mejorarse en varios de los procedimientos que caracterizan su funcionamiento. Ello puede apreciarse en el cuadro 6, que resume los resultados del capítulo 2 de la evaluación de operación. Como se puede observar, sólo tres de las 13 preguntas binarias obtuvieron respuestas positivas dentro de los niveles 3 y 4, considerados como altos. Hubo cuatro preguntas con respuesta negativa, y de las nueve preguntas con respuesta positiva, un total de seis se ubicaron en el nivel 1, considerado como bajo.

Cuadro 6. Resumen de las respuestas de la evaluación de operación

Calificación de la respuesta	Tipo de respuesta		
	No	Sí	Descripción
Valoración general*	4	0	3
Nivel 1		6	
Nivel 2		0	
Nivel 3		0	
Nivel 4		3	
Total	4	9	3

* Se refiere a preguntas que sólo admiten una respuesta negativa, positiva o de descripción, sin que se pueda calificar a las respuestas positivas, en su caso, en alguno de los cuatro niveles posibles.

Por otro lado, la evaluación de procesos muestra una gestión operativa mixta, con diversos problemas en varios de sus procesos, pero con alternativas de solución que fueron implementándose en función del avance del programa. Ello era, hasta cierto punto, de esperarse en la medida que el programa inició sus operaciones por primera vez durante 2013 y la evaluación contempló justo ese año. Sin embargo, los aspectos de mejora son múltiples en este sentido, y muchos de ellos se concentran en controlar de manera más eficaz la información de los solicitantes y beneficiarios por parte de los funcionarios responsables del programa. Asimismo, al iniciar el programa se dieron procesos que mostraron falta de coordinación entre algunos de los responsables de atender a los solicitantes, lo que provocó lentitud en la inscripción dentro de los módulos y, en ocasiones, durante la entrega de los apoyos, especialmente en la ZMG. Finalmente, el trabajo de campo permite dejar en claro el gran compromiso que existe por parte de los operadores del programa, y la valoración positiva que los beneficiarios expresan sobre los apoyos recibidos. Sin embargo, los propios beneficiarios también realizaron críticas fuertes hacia la calidad del transporte público y a la atención deficiente recibida por parte de los choferes, quienes no aceptan de buena gana el programa, especialmente en la ZMG.

Para mejorar la gestión del programa en materia de diseño se recomienda atender aspectos puntuales de la matriz de indicadores de resultados, que tienen que ver con la distinción de los objetivos que persiguen el Fin y el Propósito del programa, así como con realizar estudios que demuestren que los servicios proporcionados son adecuados para conseguir el Propósito que se persigue y que realicen una cuantificación más precisa de su población potencial y objetivo, entre otros aspectos.

En materia de operación, el programa se beneficiaría de manera importante si se atienden, en lo inmediato, dos aspectos de gran relevancia. El primero es contar con una plataforma electrónica y un sistema informático realizado y controlado por la Secretaría, que le permita tener un control adecuado de los beneficiarios del programa y cuya información se incorpore de manera homologada al padrón único de beneficiarios. Y el segundo es la elaboración más detallada de un manual de operación y/o procesos que aborde, entre otras cuestiones, las características solicitadas con respecto a la solicitud de apoyos, la selección de beneficiarios, el otorgamiento de apoyos y la ejecución de acciones especificadas en la evaluación de operación. Tanto las mejoras relativas al diseño como a la operación permitirían, en buena medida, la mejora de las ROP por parte de los responsables del programa.

Por último, en materia de procesos es importante que se aprenda de la experiencia adquirida durante la operación del programa en 2013. Hay diversas áreas de mejora a lo largo de todo el proceso operativo, especialmente en materia de difusión e información relacionada con los apoyos y las reglas del programa; la capacitación del personal que atiende a los beneficiarios; la vigilancia del uso correcto de los binevales en la ZMG; la mejoría en el trato que los choferes dispensan a los estudiantes; y el control de los sistemas de información por parte de la dependencia, entre otros.

En todo ello puede ayudar una mayor evaluación y profundización sobre los impactos del programa, que muestre de manera más nítida la diferencia que representa en las posibilidades económicas y educativas de los estudiantes la oportunidad de contar con los apoyos durante todo el ciclo escolar.

Referencias

Acrónimo	Referencia completa
Diagnóstico	Aristóteles Sandoval. Gobernador Electo (2013). "Proyectos Jalisco 2013/2019". Manuscrito electrónico.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (1997). <i>Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos</i> . Nueva York: BID.
Coneval Diseño	Coneval (s/a). "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño". México: Coneval.
Coneval Operación	Coneval (s/a). "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados". México: Coneval.
Coneval Procesos s/a	Coneval (s/a). "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos del Programa (NOMBRE DEL PROGRAMA)". México: Coneval.
Coneval Procesos 2013	Coneval (2013). "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013". México: Coneval.
TDR	Gobierno del Estado de Jalisco (2013). "Anexo técnico. Términos de Referencia para la evaluación específica del 'Programa de apoyo al transporte para estudiantes'". Guadalajara: Secretaría de Desarrollo e Integración Social.
PE	Gobierno del Estado de Jalisco (2013). "Presentación ejecutiva. Desarrollo del Programa de Transporte Gratuito para Estudiantes". Guadalajara: Secretaría de Desarrollo e Integración Social, mayo.
ROP	Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2013). "Reglas de Operación del programa 'Apoyo al transporte para estudiantes', para el ejercicio fiscal 2013 dos mil trece", No. 35, sección II, 20 de marzo.
Informe anual	Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2014). "Informe anual por programa social. Año 2013". Guadalajara: Secretaría de Desarrollo e Integración Social.
Presentación ejecutiva	Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2013). "Desarrollo del programa de transporte gratuito para estudiantes. Presentación ejecutiva". Guadalajara: Secretaría de Desarrollo e Integración Social, mayo.
MOM	Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2013). "Manual de operación de módulos". Guadalajara: Secretaría de Desarrollo e Integración Social.
MP	Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2013). "Manual de procesos". Guadalajara: Secretaría de Desarrollo e Integración Social.
PED	Secretaría General de Gobierno (2013). <i>Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033</i> . Primera edición. Guadalajara: SGG.
Diagnóstico movilidad	Sin autor (s/a). "Transporte escolar. Hacia una movilidad urbana integral. Documento ejecutivo". Manuscrito electrónico.

Anexo 1
Directorio de participantes

Nombre y cargo de los participantes	Descripción y semblanza general	Experiencia en materia de evaluación	Etapas del estudio donde intervinieron
Alfonso Hernández Valdez, investigador responsable de la evaluación	Doctorado, con más de 15 años de experiencia en desarrollo de proyectos de políticas públicas	Participación en más de 10 proyectos de investigación y evaluación en el sector público. Entre éstos últimos destacan proyectos de evaluación encargados por el Coneval/CIDE, el IFAI y distintas dependencias del gobierno del Estado de Jalisco, de 2007 a la fecha	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo de gabinete en las tres fases de evaluación • Trabajo de campo (entrevistas con funcionarios y actores clave) • Elaboración y supervisión de calidad de entregables • Redacción final de entregables
Cristina Cárdenas Díaz, investigadora	Maestría, con más de 10 años de experiencia en temas de educación y desarrollo infantil	Participación en evaluación de programas de gobierno, especialmente en la elaboración de instrumentos de medición de tipo cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de instrumentos cualitativos de evaluación • Trabajo de campo (entrevistas con beneficiarios del programa) • Trabajo de gabinete (opinión sobre procesos)

Anexo 2
Instrumentos de evaluación

Instrumento 1

Guía de temas de la entrevista estructurada a funcionarios para la evaluación de diseño y operación del programa de apoyo al transporte para estudiantes

Pregunta	Verificación y/o comentarios
<p>1. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo. b) Incluya el tipo de apoyo otorgado. c) Esté sistematizada. d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización. 	
<p>2. La estructura del padrón de beneficiarios del programa se encuentra apegada a la normatividad aplicable.</p>	
<p>3. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Nombre. b) Definición. c) Método de cálculo. d) Unidad de Medida. e) Frecuencia de Medición. f) Línea base. g) Metas. h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal). 	
<p>4. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)</p>	
<p>5. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Corresponden a las características de la población objetivo. b) Existen formatos definidos. c) Están disponibles para la población objetivo. d) Están apegados al documento normativo del programa. 	
<p>6. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Son consistentes con las características de la población objetivo. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras c) Están sistematizados. d) Están difundidos públicamente. 	
<p>7. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción. a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. b) Están sistematizados. c) Están difundidos públicamente. 	
<p>8. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las</p>	

Pregunta	Verificación y/o comentarios
<p>siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos. b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios. 	
<p>9. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. b) Están sistematizados. c) Están difundidos públicamente. d) Están apegados al documento normativo del programa. 	
<p>10. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa. 	
<p>11. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. b) Están sistematizados. c) Están difundidos públicamente. d) Están apegados al documento normativo del programa. 	
<p>12. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa. 	
<p>13. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Gastos en operación: Directos e Indirectos. b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000. c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias). d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de 	

Pregunta	Verificación y/o comentarios
considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.	
14. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?	
15. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características: a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada. b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables. c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente. d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.	
16. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?	
17. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características: a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics. b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics. c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics. d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).	
18. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características: a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas. b) Corresponden a las características de sus beneficiarios. c) Los resultados que arrojan son representativos.	

Instrumento 2

Guía de temas de la entrevista semiestructurada a funcionarios para la evaluación de procesos del programa de apoyo al transporte para estudiantes

I. Datos del entrevistado (confidencial)

Nombre:

Puesto:

II. Descripción del programa

Proceso general del programa

III. Temas generales a cubrir

- Descripción del proceso general del programa y de los procesos clave en la operación
- Departamentos o áreas involucradas en la operación
- Actividades (de los principales procesos)
- Componentes (de los principales procesos)
- Identificación de los principales actores
- Articulación entre las diferentes áreas para desarrollar los procesos (cómo se da dicha articulación y qué cuellos de botella pueden existir)
- Insumos y recursos del programa (suficientes y adecuados):
a) tiempo, b) personal, c) recursos financieros, d) infraestructura
- Sistemas de información con que cuenta el programa (fuentes de información para monitoreo central y para los ejecutores)
- Coordinación entre actores, órdenes de gobierno y dependencias: es adecuada para llevar a cabo la operación del programa/implementación del proceso
- Identificación de posibles cuellos de botella (incluyendo normatividad) o buenas prácticas
- Principal problema operativo del programa
- Principales fortalezas del programa
- Principales debilidades del programa
- Sugerencias para mejorar la operación del programa

Instrumento 3
Guía para conducir entrevistas grupales o grupos de enfoque
Categoría: Beneficiarios de la ZMG

Bienvenida y presentación.

- Buenas tardes, mi nombre es Alfonso Hernández.
- Represento a la empresa Indexa de México, que actualmente evalúa al programa de transporte “Bienevales”.
- Voy a ser el facilitador de esta entrevista.

Objetivo de la reunión.

- Estamos reunidos con el propósito de conocer sus opiniones y valoraciones sobre el programa de transporte “Bienevales”.
- Ustedes fueron seleccionados porque son usuarios del programa, y están familiarizados con su funcionamiento.

Dinámica de la reunión.

- La reunión se grabará porque no queremos perdernos ningún detalle. En estos ejercicios los participantes dicen cosas importantes y no siempre podemos apuntar todo lo que se dice. Por ello los invito a que hablemos uno a la vez.
- Siéntanse con confianza. En los reportes no se mencionarán los nombres de los participantes ni será posible conocer sus identidades. Pueden estar tranquilos sobre la confidencialidad de sus puntos de vista.
- Los invito a que apaguen sus celulares durante la entrevista. Si por alguna razón no fuera posible o tuvieran que responder una llamada, les pido que lo realicen en un tono muy bajo y se reintegren a la entrevista lo más pronto posible.
- Mi rol como facilitador será guiar la discusión a partir de distintos temas y preguntas que iré colocando.
- Me gustaría que se expresaran libremente. Me interesa escuchar qué piensan y qué opinan.
- Recuerden que no hay opiniones correctas o incorrectas, sólo diversos puntos de vista.
- Tengan presente que nos interesa escuchar tanto comentarios positivos como negativos.

Bueno, vamos a comenzar.

Rapport: percepción de la problemática de la movilidad en general.

- En general, ¿qué piensan del transporte público en Guadalajara?
- ¿Quién (qué actor) es el principal responsable de mejorar la movilidad en la ciudad?
- ¿Qué debería hacer el gobierno para mejorar la movilidad en la ciudad?

Sobre la calidad del programa.

- En general, ¿qué opinión tienen sobre la operación del programa “Bienevales”?

- ¿Qué opinan de los requisitos que se les piden para formar parte del programa?
- ¿Cómo se enteraron de la existencia del programa?
- ¿Qué opinan de la publicidad del programa (en cuanto a contenidos, medios en los que sale, duración)?
- ¿Conocen a estudiantes que hayan querido inscribirse en el programa pero no lo lograron?
- ¿Por qué piensan que no pudieron inscribirse?
- Independientemente de los momentos en que han tenido que interactuar con los responsables del programa, ¿cómo califican la atención que han recibido de parte de ellos?

Sobre el uso que dan a los binevales

- ¿Utilizan todos los binevales que reciben?
- ¿Consideran que la cantidad de binevales que reciben es suficiente?
- ¿Alguno de ustedes comparte sus binevales con alguien más? ¿Con quién? [indagar si hay algún tipo de intercambio, venta, trueque]

Sobre las fortalezas y debilidades del programa

- ¿Cuáles son los principales beneficios que obtienen del programa?
- ¿Qué debilidades ven en la operación del programa?
- ¿Qué sugerencias tienen para mejorar la operación del programa?

Sobre los procesos del programa “Binevales”

- Ahora vamos a profundizar un poco más en los procesos del programa.
- Platíquenme, ¿qué pasos siguieron para inscribirse en el programa y posteriormente utilizar los binevales? [ahondar en caso de que haya diferencias de opinión entre los participantes. Los procesos mínimos a explorar son:
 - Plataforma electrónica de registro
 - Módulo de inscripción
 - Recolección de binevales en la empresa TISA
 - Trato de los choferes del transporte público]
- En el paso [primera mención], ¿qué problemas enfrentaron?
- ¿Qué sugieren para mejorar este proceso?
- En el siguiente paso, sobre [segunda mención], ¿qué problemas enfrentaron?
- ¿Qué sugieren para mejorar este proceso?
- [Continuar con estas dos preguntas para cada paso que hayan mencionado]

Cierre de la sesión.

- Supongan que tienen un minuto para hablar con el principal responsable del programa en el gobierno. ¿Qué le dirían?
- De todas las cosas que hemos hablado, ¿cuál les parece la más importante?
- ¿Algo más que deseen añadir?
- Hemos concluido, muchas gracias por venir y participar en esta reunión.

Instrumento 4
Guía para conducir entrevistas grupales o grupos de enfoque
Categoría: No beneficiarios de la ZMG

Bienvenida y presentación.

- Buenas tardes, mi nombre es Alfonso Hernández.
- Represento a la empresa Indexa de México, que actualmente evalúa al programa de transporte “Bienevales”.
- Voy a ser el facilitador de esta entrevista.

Objetivo de la reunión.

- Estamos reunidos con el propósito de conocer sus opiniones y valoraciones sobre el programa de transporte “Bienevales”.
- Ustedes fueron seleccionados porque iniciaron trámites para inscribirse en el programa pero al final no formaron parte de él.

Dinámica de la reunión.

- La reunión se grabará porque no queremos perdernos ningún detalle. En estos ejercicios los participantes dicen cosas importantes y no siempre podemos apuntar todo lo que se dice. Por ello los invito a que hablemos uno a la vez.
- Siéntanse con confianza. En los reportes no se mencionarán los nombres de los participantes ni será posible conocer sus identidades. Pueden estar tranquilos sobre la confidencialidad de sus puntos de vista.
- Los invito a que apaguen sus celulares durante la entrevista. Si por alguna razón no fuera posible o tuvieran que responder una llamada, les pido que lo realicen en un tono muy bajo y se reintegren a la entrevista lo más pronto posible.
- Mi rol como facilitador será guiar la discusión a partir de distintos temas y preguntas que iré colocando.
- Me gustaría que se expresaran libremente. Me interesa escuchar qué piensan y qué opinan.
- Recuerden que no hay opiniones correctas o incorrectas, sólo diversos puntos de vista.
- Tengan presente que nos interesa escuchar tanto comentarios positivos como negativos.

Bueno, vamos a comenzar.

Rapport: percepción de la problemática de la movilidad en general.

- En general, ¿qué piensan del transporte público en Guadalajara?
- ¿Quién (qué actor) es el principal responsable de mejorar la movilidad en la ciudad?
- ¿Qué debería hacer el gobierno para mejorar la movilidad en la ciudad?

Sobre la calidad del programa.

- En general, de su contacto con el programa y de lo que han visto o escuchado ¿qué opinión tienen sobre el programa “Bienevales”?

- ¿Qué opinan de los requisitos que les pidieron al inicio para formar parte del programa?
- ¿Cómo se enteraron de la existencia del programa?
- ¿Qué opinan de la publicidad del programa (en cuanto a contenidos, medios en los que sale, duración)?

Sobre las razones de no participar en el programa

- ¿Cuáles fueron las razones principales por las cuales no finalizaron su proceso de inscripción al programa?
- Más adelante, ¿piensan intentar reinscribirse en el programa?
- ¿Por qué no? [en su caso]
- En sus salones de clase, ¿cuántas personas conocen que pertenezcan al programa? [averiguar el total de estudiantes por cada salón de clase]
- ¿Y qué opinión han escuchado que tengan ellos sobre el programa? [en su caso]
- ¿Por qué creen que ellos sí hayan podido inscribirse? [en su caso]

Sobre las fortalezas y debilidades del programa

- ¿Cuáles creen que son los principales beneficios del programa?
- ¿Qué debilidades ven en el programa?
- Independientemente de qué tanto se involucraron con el programa, ¿qué sugerencias tienen para mejorarlo?

Sobre los procesos del programa “Bievenales”

- Ahora vamos a profundizar un poco más en los procesos del programa.
- Platíquenme, ¿qué pasos siguieron para iniciar la inscripción en el programa “Bievenales”? [ahondar en caso de que haya diferencias de opinión entre los participantes. Los procesos mínimos a explorar son:
 - Plataforma electrónica de registro
 - Módulo de inscripción
 - Recolección de bienevales en la empresa TISA]
- En el paso [primera mención], ¿qué problemas enfrentaron?
- Quienes no concluyeron este paso, ¿cuál fue la razón?
- ¿Qué sugieren para mejorar este paso?
- En el siguiente paso, sobre [segunda mención], ¿qué problemas enfrentaron?
- Quienes no concluyeron este paso, ¿cuál fue la razón?
- ¿Qué sugieren para mejorar este paso?
- [Continuar con estas tres preguntas para cada paso que hayan mencionado]

Cierre de la sesión.

- Supongan que tienen un minuto para hablar con el principal responsable del programa en el gobierno. ¿Qué le dirían?
- De todas las cosas que hemos hablado, ¿cuál les parece la más importante?
- ¿Algo más que deseen añadir?
- Hemos concluido, muchas gracias por venir y participar en esta reunión.

Instrumento 5
Cuestionario a beneficiarios del interior del Estado

Bienvenida y presentación.

- Buenas tardes, mi nombre es _____.
- Estoy realizando una entrevista del programa de transporte para estudiantes del Gobierno del Estado.
- Consiste en realizar unas preguntas muy breves sobre la calidad general del programa.
- Sólo te tomaría 5 minutos de tu tiempo.

Sobre la calidad del programa.

1. ¿Cómo calificarías la operación general del programa de transporte, muy bien, bien, mal o muy mal?

Muy bien	<input type="checkbox"/>
Bien	<input type="checkbox"/>
Mal	<input type="checkbox"/>
Muy mal	<input type="checkbox"/>
No sabe / no contestó	<input type="checkbox"/>

2. ¿Cómo calificarías la atención que has recibido de parte de los responsables del programa, muy bien, bien, mal o muy mal?

Muy bien	<input type="checkbox"/>
Bien	<input type="checkbox"/>
Mal	<input type="checkbox"/>
Muy mal	<input type="checkbox"/>
No sabe / no contestó	<input type="checkbox"/>

3. ¿Cómo calificarías la atención de los choferes del transporte público, muy bien, bien, mal o muy mal?

Muy bien	<input type="checkbox"/>
Bien	<input type="checkbox"/>
Mal	<input type="checkbox"/>
Muy mal	<input type="checkbox"/>
No sabe / no contestó	<input type="checkbox"/>

4. ¿Tuviste algún problema para inscribirte en el programa?

Sí	<input type="checkbox"/>	(pase a la pregunta 5)
No	<input type="checkbox"/>	(pase a la pregunta 6)

5. ¿Cuál fue el principal problema que tuviste para inscribirte en el programa?

6. ¿Cuál es el principal beneficio que le ves al programa?

7. ¿Cuál es la principal debilidad que le ves al programa?

8. ¿Qué sugerencias tendrías para mejorar la operación del programa?

¡Muchas gracias por tu tiempo!

Instrumento 6
Cuestionario a no beneficiarios del interior del Estado

Bienvenida y presentación.

- Buenas tardes, mi nombre es _____.
- Estoy realizando una entrevista del programa de transporte para estudiantes del Gobierno del Estado.
- Consiste en realizar unas preguntas muy breves sobre la calidad general del programa.
- Sólo te tomaría 5 minutos de tu tiempo.

Sobre las razones de no participar en el programa.

1. ¿Cuál fue la razón principal por la cual no finalizaste el proceso de inscripción al programa de transporte?

2. ¿Cuál es el principal problema que le ves al programa?

3. ¿Cuál es el principal beneficio que le ves al programa?

4. ¿Qué sugerencias tendrías para mejorar la operación del programa?

¡Muchas gracias por tu tiempo!

Anexo 3
Listado de entrevistas a funcionarios y entrevistas grupales a beneficiarios y no beneficiarios del programa

Listado de entrevistas a funcionarios del programa

Nombre	Cargo	Institución
Miércoles 11 de diciembre de 2013, 19:00 a 21:30 hrs.		
Lilian Kassem Castro	Directora de Bienestar Social	SEDIS
Miércoles 18 de diciembre de 2013, 19:30 a 21:00 hrs.		
Lilian Kassem Castro	Directora de Bienestar Social	SEDIS
Miércoles 5 de febrero de 2014, 10:00 a 11:30 hrs.		
Carolina Toro Morales	Directora General de Política Social	SEDIS
Yasodhara Silva Medina	Directora de Evaluación y Seguimiento	SEDIS
Martes 11 de febrero de 2014, 10:30 a 12:00 hrs.		
Angelina Alarcón Romero	Coordinadora de Informática	SEDIS
Jueves 13 de febrero de 2014, 10:00 a 12:00 hrs. y 16:00 a 17:00 hrs.		
Claudia Nieto Canessa	Directora de Credencial Única	TISA
Jaime Aguilar Morales	Director General de Inversión Pública	SEPAF
Miércoles 19 de febrero de 2014, 10:00 a 10:30 hrs y 11:00 a 12:00 hrs.		
Yasodhara Silva Medina	Directora de Evaluación y Seguimiento	SEDIS
Andrés Gómez Hernández	Estudiante	ITESO

Listado de entrevistas grupales a beneficiarios y no beneficiarios del programa

Tipo de grupo	No. de personas	Modalidad	Región
Martes 28 de enero de 2014, 16:30 a 19:30 hrs.			
Estudiantes	9	Beneficiarios Bienesales	ZMG
Estudiantes	4	No beneficiarios Bienesales	ZMG
Lunes 10 a viernes 21 de febrero de 2014, horarios variables			
Estudiantes	10	Beneficiarios del programa (entrevistas telefónicas individuales)	Interior del Estado
Estudiantes	10	No beneficiarios del programa (entrevistas telefónicas individuales)	Interior del Estado