
**INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS
PROGRAMA “SALVANDO VIDAS”**

Índice

Índice.....	2
1. Resumen Ejecutivo	3
2. Introducción	7
3. Descripción del Programa Salvando Vidas.....	12
4. Objetivos de la Evaluación.....	14
5. Metodología y bitácora de la evaluación	15
6. Resultados de la Evaluación.....	19
Objetivo 1. Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos.	19
Objetivo 2. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado.....	40
Objetivo 3. Determinar en qué medida el desempeño del Programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.	81
7. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	91
8. Conclusiones	94
9. Recomendaciones	96
11. Glosario y siglario de Términos	103
12. Directorio de la Entidad Evaluadora	105
13. Anexos.....	107

1. Resumen Ejecutivo

El Programa «Salvando Vidas» es una iniciativa del gobierno de Jalisco con el propósito de contribuir en la reducción de la mortalidad y las lesiones a causa de los accidentes viales en los que los conductores presentan distintos niveles de alcoholemia en sangre y aliento.

Esta iniciativa cumplió el 15 de noviembre de 2014 un año de haberse instrumentado, por lo que hay que subrayar dos consideraciones previas. La primera consideración es que se trata de un programa joven que tiene un largo proceso para mejorar su diseño, organización y resultados como suele ocurrir con cualquier programa de reciente creación. Esa consideración es relevante dado que este programa opera a partir de un Protocolo y no reglas de operación que convencionalmente definen las características de un programa. La segunda consideración es que, precisamente, por lo novedoso de esta experiencia la evaluación ha documentado resultados de corto plazo.

De modo que la evaluación se ha centrado en determinar la pertinencia de los bienes o servicios que entrega el programa público en función del Protocolo así como identificar los primeros resultados, que no pueden todavía catalogarse como impactos.

Por lo que se refiere a esta pertinencia de los bienes y servicios, este equipo evaluador encontró que el Programa *Salvando Vidas* tuvo una intensiva fase de diseño, que estuvo asesorada por instituciones internacionales y nacionales. El Programa tuvo la capacidad de buscar establecer un perfil propio, tratando de cuidar la legalidad del proyecto y añadiendo especificidades como la selección de las policías viales y los cursos de capacitación. Sin embargo, hay procesos que deben desarrollarse más como sus instrumentos de planeación, coordinación interinstitucional, control y comunicación social.

El Programa debe establecer con claridad sus objetivos y los insumos para generar esos bienes y servicios. Asimismo, la colaboración entre la Secretaría de Movilidad y la Fiscalía

General se da en el proceso de implementación del operativo, pero poco se pudo documentar respecto a los mecanismos de control y seguimiento.

En ese sentido, la realización del operativo ha generado distintos grados de aceptación respecto a la calidad de esos bienes y servicios, por lo que se hace imprescindible fortalecer los mecanismos de comunicación social.

Por lo que se refiere a los resultados, en análisis estadístico y de tendencia mostró que el proceso de implementación ha sido fluctuante. Al inicio del programa se lograron detectar a un número importante de conductores con niveles de ebriedad significativos. Sin embargo, hubo un decrecimiento tanto en insumos como en resultados en los meses de abril hacia agosto del año 2014. De modo que el resultado todavía no es lo fuerte que se esperaría. La evidencia que se muestra más adelante confirma que el total de muertes ha sido relativamente constante en el tiempo. Particularmente, hablando de la contribución del Programa a la reducción del número de muertes, ésta ha sido relativamente pequeña. Hasta ahora los efectos positivos del programa han sido de corto plazo.

Resumen de los valores de las Preguntas de Investigación

Objetivos específicos	Para cumplir cada objetivo específico se deberán responder a las siguientes preguntas investigación	Valoración (En escala de 1 a 4, donde 1 significa insuficiente y 4 significa suficiente)
Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos	1. ¿El programa cuenta con mecanismos e instrumentos de seguimiento para documentar y monitorear el avance en el cumplimiento de sus objetivos, y de los resultados que genera?	3
	2. ¿Los mecanismos e instrumentos de seguimiento de los que se vale el programa contemplan metodologías y técnicas comúnmente aceptadas en el ámbito académico y de la administración pública, de acuerdo con estándares internacionales?	2

Objetivos específicos	Para cumplir cada objetivo específico se deberán responder a las siguientes preguntas investigación	Valoración (En escala de 1 a 4, donde 1 significa insuficiente y 4 significa suficiente)
	3. ¿Los mecanismos e instrumentos de seguimiento de los que se vale el programa ofrecen información y evidencia empírica suficiente acerca de los resultados que genera?	2
	4. ¿Los mecanismos e instrumentos de seguimiento de los que se vale el programa ofrecen información y evidencia empírica suficiente acerca del cumplimiento de sus objetivos?	2
	5. ¿Se han hecho públicos los resultados del programa con el fin de someterlos al escrutinio del ámbito académico y de la sociedad en general?	2
	6. ¿El programa ha identificado estudios externos e independientes (de fuentes académicas relevantes, ONGs o incluso otro ámbito gubernamental) sobre la condición del problema público al que el programa está atacando?	4
Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado	7. ¿Cómo definió el programa el problema público que pretende atender con su intervención?	No procede valoración cuantitativa
	8. ¿Los objetivos definidos por el programa en sus documentos institucionales están válidamente alineados con la solución del problema que se pretende atacar?	2
	9. ¿En qué medida los bienes o servicios que entrega el programa y sus efectos inmediatos, permiten documentar el avance cumplimiento de sus objetivos?	3
	10. ¿En qué medida los bienes o servicios que entrega el programa y sus efectos inmediatos, permiten documentar la atención del problema público que se pretende atacar?	3

Objetivos específicos	Para cumplir cada objetivo específico se deberán responder a las siguientes preguntas investigación	Valoración (En escala de 1 a 4, donde 1 significa insuficiente y 4 significa suficiente)
	11. ¿En qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa incide en la solución del problema público identificado?	3
	12. ¿El programa ha identificado los retos de corto, mediano y largo plazo que enfrenta en el cumplimiento de sus objetivos y en la atención del problema público que pretende atacar?	2
	13. ¿En qué medida se han modificado los hábitos de los automovilistas en cuanto al consumo de alcohol y la conducción de vehículos?	3
	14. ¿Cuál es la percepción respecto del resultado del programa en los ciudadanos, conductores, y conductores-infractores?	No procede valoración cuantitativa
Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados	15. ¿En qué medida el desempeño del programa ha sido costo-eficiente y costo-efectivo?	1
	16. ¿El programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo para ampliar la entrega de los bienes o servicios que genera?	3
	17. ¿En qué medida se ha evitado la generación de efectos perversos en el desarrollo del programa público?	3
	18. ¿En qué medida los resultados documentados hasta el momento justifican una reorientación de los objetivos iniciales del programa y en qué sentido?	No procede valoración cuantitativa

2. Introducción

De acuerdo con Barbor y Caetano (2005), las políticas de alcoholemia se definen como cualquier esfuerzo intencional por parte de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales para minimizar o prevenir consecuencias relacionadas con el alcohol (p.327).

En ese sentido, las políticas públicas y los programas que tienen como objetivo minimizar este riesgo, usualmente implican varios esfuerzos institucionales. El primero de ellos es que deben ser programas interinstitucionales en los que participan dependencias de distinta naturaleza (Salud, Seguridad Pública, Educación, Hacienda, entre otros).

El segundo esfuerzo es definir las prioridades en materia de persuasión e intervención en situaciones donde el consumo de alcohol implica un riesgo social. Usualmente, las estrategias persuasivas se basan en la educación y la comunicación social de los riesgos derivados del consumo del alcohol.¹

A nivel de la intervención de las políticas para disminuir el consumo del alcohol existen un conjunto de disposiciones normativas cuyo propósito es desincentivar conductas de riesgo. Específicamente, en aquellos riesgos que adicionan el factor volante hay una serie de regulaciones precautorias y otras que abiertamente tienen un carácter punitivo.²

Un tercer esfuerzo implica la convocatoria a la ciudadanía y la participación de las organizaciones no gubernamentales para generar sinergias a fin de fortalecer los alcances de los modelos de intervención implementados, pero sobretodo en la transformación de los patrones de consumo y los hábitos de convivencia asociados a condiciones económicas, sociales, culturales y poblacionales (especialmente en factores como la edad y el género).

¹ Existen numerosas iniciativas tales como la publicidad que advierte de los efectos nocivos en la salud, las etiquetas de advertencia sobre el alcohol o los cursos y testimonios a adolescentes y adultos.

² Entre las precautorias se encuentran la revocación de la licencia, la incautación de placa, del vehículo o del conductor. Algunas de las punitivas son los tribunales de bienestar (DWI Courts en inglés), los servicios a la comunidad como un castigo o la cárcel.

En particular, los programas orientados a identificar a conductores que han rebasado los límites de consumo de alcohol permitidos se han desarrollado en dos vertientes: la concentración de alcohol en sangre y las pruebas aleatorias de aliento. La prueba de aspirado fue implementada primero en Australia en los años sesenta (Job y Tlee, 1997).

En la década de los setenta, otros países como Finlandia y Suecia también introdujeron la prueba de aspirado de manera aleatoria. En la actualidad, la mayoría de los países europeos permiten pruebas de alcoholemia e incluso pruebas de fluido oral obligatorio para las drogas (Department of Justice and Attorney-General of Queensland, 2012.).

En los Estados Unidos, las pruebas aleatorias pueden significar una violación de derechos individuales. Un oficial de policía debe tener argumentos razonables para exigir una prueba de aliento preliminar (Shults, et. al. et al., 2001).

En la Ciudad de México, el programa pionero se instrumentó en 2003, con el nombre de *Conduce sin Alcohol*, el cual establece en su protocolo de actuación los límites en sangre y en pruebas de aspirado. Pronto, varias ciudades y entidades comenzaron a implementar programas similares. En enero del 2015, el presidente Enrique Peña Nieto y el comisionado Nacional Contra las Adicciones, Manuel Mondragón y Kalb, presentaron en *Programa de Prevención y Atención de Adicciones* que contempla la puesta en marcha del alcoholímetro en todas las entidades federativas.³

Varios estudios han demostrado un impacto positivo de las pruebas y operativos de alcoholemia. La mayoría de la evidencia proviene de Australia y Estados Unidos. Algunos análisis han mostrado reducciones significativas a un año de implementarse el programa. Sin embargo, la disminución de accidentes graves ronda el 25 por ciento y puede tomar incluso una década.

³Alcoholímetro se pondrá en marcha en todo el país, anuncia Peña Nieto, *El Financiero*, (28/01/05). <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/alcoholimetro-se-pondra-en-marcha.html>

Sin embargo, la evaluación de estos programas tiene dificultades muy importantes que deben ser consideradas. La primera de ellas es identificar con claridad los bienes y servicios que el programa ofrece y el impacto en la población potencial y objetivo. Como ya se refirió, existen programas que tienen una clara vocación persuasiva, por lo cual se enfocan en medidas precautorias o de baja penalización. En contraste, existen programas con un diseño mucho más reactivo y severo en los castigos, multas y penas.

En ambos diseños se establecen distintos servicios. En las medidas precautorias siempre hay un componente educativo y una expectativa de largo plazo respecto a la transformación de los hábitos de consumo de alcohol en los conductores. En las sanciones más severas se espera que haya una reacción inmediata en la población objetivo y que por analogía se modifiquen las conductas de la población potencial.

En ambos casos, hay dos retos metodológicos para poder identificar y medir con precisión los resultados del programa. El primero de ellos es tener una medida oportuna y directa de la presencia de alcohol en un accidente. Esto es complicado, porque en los análisis internacionales muchas veces se emplean otras variables que miden indirectamente el problema, por ejemplo los accidentes graves y mortales (los datos se obtienen de los servicios forenses). Rara vez hay un reporte específico donde se señale que el causante del accidente presentaba niveles de alcoholemia por encima de la norma permitida. Por ejemplo, un informe de Irlanda indica una reducción del 19% en muertes por accidentes de tráfico en el primer año después de la introducción de las pruebas de aspirado (The International Center for Alcohol Policies, 2005).

A pesar de las deficiencias de algunas de las investigaciones y la falta de evidencia relacionada específicamente con accidentes que involucran a un conductor ebrio, la experiencia de otros países muestra que un intensivo programa de pruebas de respiración obligatoria y una estrategia integral de comunicación social tiene un impacto profundo en la reducción de accidentes de tránsito.

El Programa Salvando Vidas

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud, los accidentes de transporte constituyen la novena causa de mortalidad en México (promedio de los años 2000-2013). En Jalisco, para el año 2012, las defunciones derivadas de accidentes de tráfico con vehículo automotor por cada cien mil habitantes, representan la séptima causa de mortalidad. De hecho, Jalisco está en la novena posición entre las entidades federativas con una mayor tasa de mortalidad.

Aunada a esta problemática, en la entidad también el consumo de alcohol se encuentra por arriba de la media nacional y, de igual modo, se ubica entre las diez entidades con mayor consumo (Gutiérrez, 2010). A partir de estas problemáticas, se justifica la necesidad de establecer la intervención gubernamental a fin de prevenir, reducir y atender los accidentes donde la combinación entre alcohol y volante conlleva a riesgos mortales.

El *Programa Salvando Vidas* es una iniciativa del Gobierno del Estado de Jalisco que se fundamenta en tres instrumentos normativos. El primero de ellos es la Ley de Movilidad y Transporte en el Estado de Jalisco (artículos 72 y 186), que establecen los mecanismos preventivos y correctivos para evitar riesgos relacionados con el consumo de alcohol y la conducción de vehículos automotores.

Complementarios a la citada ley, el funcionamiento del operativo *Salvando Vidas* se regula mediante el *Protocolo para la Implementación de los Puntos de Control de Alcoholimetría y Vigilancia Ordinaria* y su respectivo *Reglamento*. En el Periódico Oficial se publicó el *Protocolo*, cuyo propósito *“*consiste en establecer las actuaciones, en materia de alcoholimetría, de las diferentes instituciones del Gobierno del Estado de Jalisco, así como de las Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con este ámbito, para la prevención y control en la conducción de vehículos automotores bajo los efectos del alcohol, conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable y respetando los derechos humanos*”* (p.4).

A partir de estas disposiciones se instrumentó *Salvando Vidas*, el cual pasó de ubicarse en los municipios más importantes de la Área Metropolitana de Guadalajara para extenderse a Tequila, Cocula y la ribera del Lago de Chapala.

Este programa tiene como principal mecanismo el operativo de alcoholimetría para la detección de conductores que rebasan la norma respecto al consumo de alcohol y manejo de automóviles.

Pero también tiene otros procesos referidos en el protocolo. La primera de ellas se refiere a cursos en materia de sensibilización, concientización y prevención de accidentes para los conductores infractores. Otra acción es la capacitación y certificación de los puntos de control de alcoholímetro en los municipios. Una tercera consiste en el análisis y diseño de los puntos de alcoholimetría y el control del registro de los infractores y reincidentes. Se trata de un programa de muy reciente implementación, por lo que es de esperarse que no pueda documentarse todos sus resultados.

Este programa involucra a distintas instituciones: Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, la Comisaría General de Vialidad de la Área Metropolitana de Guadalajara y las Delegaciones Foráneas, la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Movilidad, el Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría (CURVA), la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Contraloría del Estado y los observadores ciudadanos.

3. Descripción del Programa Salvando Vidas.

3.1 Identificación del programa (nombre, siglas, dependencia y/o entidad coordinadora, año de inicio de operación, entre otros).

- Nombre del Programa: *“Salvando Vidas”*.
- Inicio de operaciones: 15 de Noviembre del 2013.
- Entidad Coordinadora: Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Jalisco.

3.2 Problema o necesidad que pretende atender.

Alta incidencia en el número de accidentes viales por influjo del alcohol con el efecto de una siniestralidad en la que se presentan como muertes, pérdidas materiales y daños a la infraestructura vial.

3.3 Objetivos sectoriales a los que se vincula.

Con base en la revisión de la documentación oficial del programa y de las entrevistas a los actores claves del programa, *Salvando Vidas* no está alineado con el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033.

3.4 Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.

- Disminuir la incidencia en el número de accidentes viales por influjo del alcohol, así como mitigar sus consecuencias, como muertes, pérdidas materiales y daños a la infraestructura vial.
- Impulsar cambios de conducta para la seguridad vial en relación a los riesgos de conducir bajo los efectos del alcohol.

Para ello, se ha establecido un Protocolo propio que regula la actuación de agentes viales, peritos y jueces calificadores, apoyados por elementos de la Secretaría de Movilidad y la Fiscalía General en el establecimiento de puntos de control en sitios aleatorios principalmente del Área Metropolitana de Guadalajara, para la detección de conductores alcoholizados y el retiro de aquellos que por su estado no se encuentren en condiciones óptimas o tolerables para conducir.

3.5 Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.

No existe una cuantificación en términos estrictos del número de conductores alcoholizados; sin embargo, existe el registro estadístico del Servicio Médico Forense del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, que contempla pruebas de alcoholimetría en los decesos derivados de accidentes; la Secretaría de Movilidad utiliza estos datos para cuantificar avances mensuales. El periodo tomado como base es el correspondiente a los años 2012-2013 en el que se registraron 139 muertes por accidentes viales asociadas al consumo de alcohol.

Población potencial: Consumidores de alcohol con licencia y/o permiso de conducir.

Población objetivo: Conductores en estado de ebriedad con más de 0.25 miligramos de alcohol por litro de aire espirado.

3.6 Cobertura y mecanismos de focalización.

La cobertura territorial del programa abarca el Área Metropolitana de Guadalajara, aunque se extiende a otros municipios como Tequila, Cocula y las localidades de la ribera de Chapala. El programa focaliza mediante pruebas de alcoholimetría a partir de una medición de 0.25 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, a los cuales emite una sanción económica, derivando en arresto administrativo a aquellos conductores que sobrepasen el 0.40 miligramos de alcohol por litro de aire espirado.

3.7 Presupuesto aprobado.

El programa tuvo un costo operativo de \$2'900,000.00 para el arranque del programa en el año 2013. (Dos millones, novecientos mil pesos). De manera adicional consiguió mediante donativos de la Organización Panamericana de la Salud diversas herramientas y capacitaciones para su implementación.

4. Objetivos de la Evaluación

La evaluación estima el análisis de los resultados de corto plazo (entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014), del programa *Salvando Vidas*. Para ello, se establecen los siguientes objetivos:

General:

Determinar la pertinencia de los bienes o servicios que entrega el programa público, así como sus efectos inmediatos, para cumplir con sus objetivos y atender el problema que se tiene diagnosticado.

Específicos:

- Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos
- Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado
- Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.

5. Metodología y bitácora de la evaluación

El diseño metodológico de la investigación hizo uso tanto de técnicas cualitativas como cuantitativas para poder valorar los resultados de corto plazo del programa. Para ello, se partió del supuesto de que estos resultados podían ser verificados a partir de las siguientes unidades de análisis bajo observación, que fueron establecidas en el Protocolo:

1. Curso en Materia de Sensibilización, Concientización y Prevención de Accidentes Viales.
2. Capacitación y Certificación de los Puntos de Control de Alcoholimetría en los municipios.
3. Diseño y operación de los puntos de alcoholimetría.
4. Prueba de alcoholimetría por medio de aire aspirado.
5. Control de registro de infractores y reincidentes por conducir vehículos automotores bajo los efectos de alcohol.
6. Los resultados estadísticos del programa que reportan aspectos básicos de la operación en dos dimensiones: recursos humanos y materiales, así como conductores revisados, retenidos y sancionados.
7. Percepción de la población respecto al programa.

El periodo de análisis fue desde el inicio del programa, 15 noviembre 2013, hasta el 30 de diciembre del 2014. Cabe señalar que para efectos de medir la incidencia del programa se establecerá como línea base el año 2013. A continuación se describen los aspectos generales de cada una de las técnicas de investigación empleadas en esta evaluación.

Técnicas Cuantitativas.

Con el propósito de identificar y medir los bienes y servicios que *Salvando Vidas* ha generado a poco más de un año de su existencia, se elaboraron tres análisis de tendencias muestran tanto el desempeño como los resultados del programa.

1. *Tendencias sobre servicios y bienes.* A partir de la información estadística proporcionada por la Secretaría de Movilidad, se contabilizaron mensualmente (del 13 de noviembre al 20 de diciembre) los principales servicios que integran el operativo tales como: las pruebas aplicadas, los puntos de Control OSV, los peritos itinerantes, los días y el lugar con operativo. Las tendencias se mostraron mediante gráficas y tabulaciones.

A partir de esta información se calcularon tasas de crecimiento mensuales desde enero hasta diciembre de 2014, como un indicador simple que mostró la variación en cada uno de los servicios. Asimismo, en términos de bienes se definieron indicadores para medir la relación entre las pruebas positivas aplicadas, las sanciones económicas imputadas, los conductores retenidos y los vehículos retenidos.⁴

2. *Tendencias sobre resultados.* A fin de analizar la incidencia del programa se revisaron los datos estadísticos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses,⁵ respecto al Servicio Médico Forense en la Región Centro de Jalisco⁶, con relación a accidentes viales (atropellados, choques y volcaduras), en los que se realizaron pruebas de alcoholimetría, para los años 2013 y 2014. Se realizó un análisis econométrico con base en la técnica de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS) con el propósito de establecer el efecto del programa, dado que la tendencia de accidentes viales ya venía decreciendo. Para este análisis se utilizó el programa Stata versión 13.

⁴ Este tipo de indicadores se desarrollaron de esta manera, debido a que no se disponen cifras de los costos operativos del programa que permitan diseñar indicadores de costo-beneficio.

⁵ También se revisaron los datos del INEGI (Estadísticas de Accidentes de tránsito terrestre, por mes de ocurrencia según condición aliento alcohólico), del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) y del Observatorio Nacional de Lesiones. Ninguno de estos tres sistemas mostró datos estadísticos para 2014, razón por la cual se descartaron.

⁶ La información de defunciones derivada de accidentes viales (atropellados, choques y volcaduras) se reporta por regiones. La Región Centro abarca los municipios de Acatlán de Juárez, Cuquío, El Salto, Ixtlahuacán del Río, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Cristóbal de la Barranca, Tlajomulco de Zúñiga, Villa Corona, Zapotlanejo, Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. Desafortunadamente, la información no se reporta de forma que se puedan ubicar específicamente los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. De hecho, la información estadística con la que se elaboró la base de datos fue eliminada del portal hacia enero del 2015, aunque el equipo evaluador conserva los archivos PDF que se descargaron en ese portal durante el 2014.

3. *Percepción ciudadana en las redes sociales.* Se llevó a cabo un análisis de contenido cuantitativo de 1048 tweets a través del sistema de búsqueda de Twitter y del sitio Topsy.com. Los mensajes se segmentaron en tres fechas que coinciden con el inicio del programa (noviembre-diciembre), la mitad del periodo (septiembre) y el primer aniversario (noviembre-diciembre). Se construyó una base de datos utilizando el software QDA Miner, a fin de administrar, codificar y analizar datos y contenidos cualitativos; a través del módulo Wordstat se realizó el análisis de contenido y minería de texto. Las tendencias se mostraron mediante gráficas y tabulaciones.

Técnicas Cualitativas.

A fin de tener información de control sobre los resultados del programa, también se llevaron a cabo pesquisas y análisis de tipo cualitativo, que a continuación se resumen.

1. *Investigación documental.* Se solicitó a la Secretaría de Movilidad información administrativa, operativa y de control, a fin de poder documentar el desempeño del programa. Se revisó la normatividad básica y se elaboró un análisis comparativo tipo benchmarking respecto al desempeño de programas similares en Ciudad de México, Estado de México y Puebla.
2. *Entrevistas con actores clave.* En diciembre se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios directivos y operativos del programa. Para cada uno de los entrevistados se planteó un guion específico y en coordinación con la Secretaría de Movilidad se estableció un calendario de entrevistas.⁷

⁷ Sólo las entrevistas que se realizaron fuera de la Secretaría de Movilidad, se efectuaron exclusivamente con la presencia del entrevistado.

Nombre de la persona entrevistada	Temática general de la entrevista	Fecha y hora.
Aldo César Arias Loza, Encargado del Grupo de Alcoholimetría	Capacitación y operación del programa.	Miércoles 03 de diciembre, 10:30 horas. Secretaría de Movilidad.
L.A.N Francisco Javier Poe, Comisario General de Vialidad	Orientación estratégica y operación del programa.	Jueves 04 de diciembre, 13:00 horas. Secretaría de Movilidad.
Comandante Lemus.	Capacitación a funcionarios.	Jueves 04 de diciembre, 14:00 horas. Secretaría de Movilidad.
Agente Vial, Perito y Juez Calificador	Operación del programa.	Jueves 04 de diciembre, 22:00 horas. Secretaría de Movilidad.
Alma Chávez Guth, Observador Ciudadano	Percepción ciudadana del diseño y operación del programa.	Viernes 05 de diciembre. 13:00 horas. Oficinas de la A.C. «Víctimas de la Violencia Vial».
Mtra. Ana Laura Chávez Velarde, Directora General Seguridad Vial	Diagnóstico y construcción del programa.	Miércoles 10 de diciembre. 11:00 horas. Secretaría de Movilidad.
Lic. León Coronado.	Sensibilización a conductores infraccionados.	Viernes 12 de diciembre. 10:00 horas. Exterior de CURVA.

3. *Observación de Campo.* El 19 de diciembre, la Secretaría de Movilidad autorizó la realización de una visita *in situ* a dos puntos de control donde se observó el desarrollo del operativo. El primero de ellos tuvo lugar afuera de la propia Secretaría de Movilidad y el segundo en avenida Revolución antes de la calzada Independencia en el sentido este-oeste. A fin de documentar el proceso de implementación del Protocolo, se utilizó una bitácora de campo y se procedió a tomar fotografías de ambas instalaciones.

6. Resultados de la Evaluación

Conforme a los objetivos específicos fijados para la Evaluación y atendiendo a las preguntas planteadas por los términos de referencia, a continuación se presentan los resultados de la evaluación.

Para determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos, se procedió a responder las siguientes preguntas:

Objetivo 1. Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos.

Pregunta 1. ¿El programa cuenta con mecanismos e instrumentos de seguimiento para documentar y monitorear el avance en el cumplimiento de sus objetivos, y de los resultados que genera?

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

En Jalisco, al igual que en otras entidades del país -como los casos de Ciudad de México y el Estado de México-, los programas de alcoholimetría están fundamentados en protocolos que definen las actuaciones de coordinación de las instancias gubernamentales para la realización de operativos que permitan el control de conductores de automotores bajo los efectos del alcohol.

De modo que en términos normativos no existen reglas de operación similares a los programas sociales, en las que se establezcan metas, objetivos, componentes e insumos, así como sus respectivos instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los

resultados. Tampoco existe una definición de la población potencial ni de la población objetivo a efecto de identificar cambios derivados del programa. No obstante, en la práctica este tipo de programas han desarrollado distintas metodologías para establecer instrumentos de monitoreo y cuantificación de sus resultados.

En el caso específico del *Programa Salvando Vidas*, la Secretaría de Movilidad cuenta con instrumentos de seguimiento estadístico del programa. A través del Departamento de Investigación de la Dirección de Cultura Vial y de la Dirección General de Seguridad Vial, se ha establecido un registro estadístico para monitorear distintos procesos y resultados, aunque debe señalarse que ninguno de éstos está sistematizado a modo de una matriz de indicadores convencional.⁸ No obstante, sí se emiten reportes mensuales que permiten hacer un monitoreo, aunque estos informes no se hacen públicos.

De hecho, el Protocolo establece que la Secretaría de Movilidad debe llevar un registro que otorgue datos cuantitativos y cualitativos para la toma de decisiones, con objeto de determinar, cuándo así proceda, la colocación de los puntos de control (Protocolo, Disposiciones Generales, Tercero, p. 5).

En términos generales, en el Programa se suelen registrar más los resultados que los procesos. Esos resultados se reportan mensualmente a través de tres mecanismos:

El primero de ellos son las fichas del operativo, basadas en los reportes de la Comisaría General de Vialidad del Área Metropolitana de Guadalajara y delegaciones foráneas, del Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría, de la Jefatura de Accidentes, Peritos, Toxicología y Área Radar. Estos reportan información clasificada por género, edad, tipo de sanción, tipo de arresto y grado de alcoholimetría.

⁸ Se insiste en que el programa no tiene una orientación del tipo de Marco Lógico o un Enfoque Basado en Resultados, por lo cual no puede valorarse a partir de estas metodologías. En todo caso, debe considerarse la pertinencia de pasar del Protocolo a un programa.

El segundo de ellos son los *acumulados mensuales* también basados en los reportes arriba citados. Los acumulados muestran los totales de pruebas aplicadas, los puntos de control, peritos itinerantes, las sanciones, las pruebas positivas, los días con operativo y el promedio diario de pruebas positivas.

El tercero de ellos son los *datos estadísticos de los accidentes viales*, con base en la recopilación realizada por el Departamento de Investigación de la Dirección de Cultura Vial, Dirección General de Seguridad Vial, con base en los registros del Archivo de Actas de Accidentes (SISCAV), Partes General de Novedades del Centro de Comunicaciones Viales e Informática de la Comisaría General de Vialidad del AMG y delegaciones foráneas, quejas administrativas por choque y reportes de accidentes del transporte público, de la Dirección General Jurídica, así como del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

De acuerdo con la Dirección de Cultura Vial y la Dirección General de Seguridad Vial, la información que se reporta mensualmente es la siguiente:

A nivel de procesos se registran el número de puntos de control, de pruebas aplicadas y de días con operativo.

Operativo Salvando Vidas.								
Pruebas de alcoholimetría aplicadas en la Zona Metropolitana de Guadalajara 2013-2014								
Mes	Pruebas aplicadas	Conductores retenidos		Sanción económica	Total Pruebas positivas	% positivas / aplicadas	Días con operativo	Promedio diario positivas
		Puntos de Control OSV	Peritos itinerantes					
Noviembre 2013	6,659	132	10	59	201	3.02%	10	20
Diciembre 2013	12,332	197	23	77	297	2.41%	16	18.56
Enero 2014	16,944	241	17	110	368	2.17%	19	19.37
Febrero 2014	15,850	326	17	141	484	3.05%	16	30.25
Marzo 2014	16,123	362	18	214	594	3.68%	17	34.94
Abril 2014	15,714	261	23	145	429	2.73%	17	25.24
Mayo 2014	14,774	273	14	183	470	3.18%	18	26.11
Junio 2014	12,704	275	13	151	439	3.46%	16	27.44
Julio 2014	15,343	309	17	168	494	3.22%	20	24.7
Agosto 2014	18,762	381	20	230	631	3.36%	18	35.06
Septiembre 2014	11,699	246	18	162	426	3.64%	16	26.63
Octubre 2014	16,407	381	17	224	622	3.79%	19	32.75
Noviembre 2014	16,280	315	15	232	562	3.45%	16	35.30
Acumulado	189,591	3,699	222	2,096	6,017	3.17%	218	27.16
Fuente: Comisaría General de Vialidad de la Zona Metropolitana de Guadalajara y Delegaciones Foráneas. / Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría y Jefatura de Accidentes, Peritos, Toxicología y Área Radar.								

Asimismo, el encargado del grupo de alcoholimetría entrega un reporte general semanal con la asistencia y distribución del personal que participó en el operativo. Sin embargo, el equipo evaluador no pudo encontrar evidencia de que esta información fuera sistematizada en una matriz de indicadores o a un sistema de monitoreo, evaluación y planeación. Cabe señalar que los reportes y certificaciones de la Policía Vial cumplen con propósitos internos de control del personal. Sin embargo, esta información no permite hacer un seguimiento más amplio de los recursos financieros a fin de establecer indicadores de desempeño más detallados.

A nivel de resultados, hay un esfuerzo más sistematizado por cuantificar y analizar los resultados obtenidos por el programa. El seguimiento que se hace de variables como las sanciones económicas, los arrestos, el género y la edad de los conductores, las alcoholimetrías positivas, como puede apreciarse en la siguiente tabla.



Secretaría de Movilidad

Operativo "Salvando Vidas"

Alcoholimetrías Positivas

Género y Edad de los Conductores Retenidos y Sancionados
durante el mes de julio 2014

Género Conductores		Sanción Económica	Arresto Administrativo Inconmutable		Total
		150 salarios mínimos	12 horas	24 horas	
Femenino	18 a 29	13	9	5	27
	30 a 49	9	13	1	23
	50 y más	1			1
Total Conductores Femenino		23	22	6	51
Masculino	Menores de 18	1			1
	18 a 29	59	65	37	161
	30 a 49	73	95	62	230
	50 y más	12	17	22	51
Total Conductores Masculino		145	177	121	443
Total Alcoholimetrías Positivas con más de 0.25		168	199	127	494

Fuente: Comisaría General de Vialidad de la Zona Metropolitana de Guadalajara y Delegaciones Foráneas. / Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría y Jefatura de Accidentes, Peritos, Toxicología y Area Radar

Para efectos de monitoreo y comparación de las tendencias, estos indicadores deberían expresar una mayor relación entre sí. Actualmente se está diseñando una Matriz de Indicadores que contempla nueve aspectos a valorar. Dado que todavía está en diseño, no se contempló para efectos de esta evaluación.

Un problema que se detectó para el desarrollo de un sistema integral de indicadores tiene que ver con la dispersión en la distribución de competencias tanto presupuestales como operativas. Dado que el programa se encontraba segmentado entre la Secretaría de Movilidad y la Fiscalía General del Estado, y de la complejidad en términos de la instrumentación del operativo, en esta evaluación no se dispuso de información financiera detallada acerca del costo de cada uno de los insumos del operativo.

Asimismo, existe un conjunto de actividades que el Protocolo contempla, pero que no operaron o bien no se obtuvo ninguna evidencia de monitoreo:

- a) Convenios y vinculación institucional. No se llevaron a cabo de manera escrita convenios de la Secretaría de Movilidad con los Municipios, la Fiscalía del Estado, la Secretaría de Salud, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos o la Contraloría del Estado.
- b) La planeación de los Puntos de Control o la Certificación de los Puntos de Control. No hay bitácoras o minutas.
- c) Los cursos de capacitación impartidos al personal del operativo. No se nos entregó un listado de policías viales capacitados.

Pregunta 2. ¿Los mecanismos e instrumentos de seguimiento de los que se vale el programa contemplan metodologías y técnicas comúnmente aceptadas en el ámbito académico y de la administración pública, de acuerdo con estándares internacionales?

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

Como se señaló en la pregunta anterior, los instrumentos de monitoreo del programa han tendido a orientarse más hacia cuantificar ciertos resultados.⁹ De ahí que los indicadores mensuales tienen dos vertientes. La primera de ellas cuantifica la capacidad operativa del programa respecto a la identificación y sanción a los conductores en estado de ebriedad. La segunda de ellas establece inferencias respecto a la incidencia del programa a partir de las estadísticas de autopsias realizadas por el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Respecto a estas dos vertientes se puede referir lo siguiente:

⁹ De acuerdo con Organización Panamericana de la Salud (2010), existen otros tipos de orientaciones que también se emplean en el seguimiento de estos programas, tales como evaluación de los procesos o de las repercusiones (p. 138-139). Desde luego, la elección del tipo de evaluación dependen los objetivos del programa y del tiempo en que éste se ha implementado.

a) Mecanismos para cuantificar la capacidad operativa del programa.

La Dirección General de Seguridad Vial, a través de la Dirección de Cultura Vial y de la Jefatura de Investigación Vial de la Secretaría de Movilidad, genera información estadística basada en datos simples que registran, en términos absolutos, el desempeño del programa. Se miden los números de operativos, conductores, sanciones, etcétera.

Asimismo se han construido algunos indicadores simples como proporciones respecto al porcentaje de pruebas totales y las pruebas positivas aplicadas o bien al promedio diario de pruebas positivas.

Sin embargo, el programa realiza más actividades que no son reportadas estadísticamente a nivel de la capacitación (tanto de la policía vial como de los conductores retenidos), de la participación de observadores (gubernamentales y no gubernamentales), o incluso los recursos totales y per cápita invertidos en el programa.

Además de la necesidad de reportar con mayor claridad estas actividades, algunas de ellas pueden generar indicadores complejos que tengan propósitos descriptivos y explicativos. Al programa le hace falta generar indicadores de costo-beneficio y costo-efectividad.¹⁰

b) Mecanismos para establecer la incidencia del programa.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (2010), algunas de las técnicas para identificar la incidencia de los programas tienen que ver con datos estadísticos respecto a:

- Resultados respecto de los traumatismos y las defunciones, particularmente las tasas de traumatismos y defunciones

¹⁰ Puede consultarse Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013), Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México, México, p. 17-55.

<http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx> (Consultado 04/01/15)

- Las tasas de conducción bajo los efectos del alcohol antes y después del programa

En el caso de la Estadística de Accidentes de Tránsito Terrestre en Zonas Urbanas y Suburbanas (INEGI, 2009), la información se registra mediante un cuestionario enviado a las delegaciones estatales.

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, con base en datos del Servicio Médico Forense en la Región Centro de Jalisco, reporta los resultados de las autopsias derivadas de accidentes viales (atropellamientos, choques y volcaduras); en dichas autopsias se realizaron pruebas de alcoholimetría. Esta información se reporta mensualmente. Esta es la principal fuente de información para identificar los cambios producidos por el programa.

En entrevista, Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial de la Secretaría de Movilidad, refirió que se han tomado como base las mediciones del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA) respecto a los rangos de edad por accidente.¹¹ También señaló que está en consolidación el Observatorio Estatal de Lesiones. "Este se compone de Fiscalía, IJCF, Movilidad, Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes (CEPAJ), Universidad de Guadalajara, el Instituto de Información Territorial, y generamos ciertos criterios de medición, porque anteriormente cada quien medía cosas distintas".

También agregó que "CONAPRA estableció una fórmula para calcular el número de lesionados por cada muerto, pero CEPAJ no ha podido articular porque el sistema de salud es enorme. Además anteriormente, CEPAJ se dedicaba a hacer políticas de seguridad vial no a construir estadísticas". El equipo evaluador no tuvo acceso a algún documento técnico

¹¹ El CONAPRA (2010b) tiene una ficha de registro de accidentes en el que se deben observar las : Características del accidente; número de víctimas mortales en el mismo hecho; número de heridos y nivel de gravedad de las lesiones (leve o grave); tipo de accidente (colisión, atropellamiento, salida del camino, caída de pasajero, volcadura, etc.); tipo de usuario (conductor, pasajero o peatón); tipo de vehículo (automóvil, motocicleta, taxi, camioneta, camión de pasajeros, camión de carga, bicicleta, etc.); alcoholemia (miligramos de alcohol en sangre o aliento); medidas de seguridad existentes (uso de cinturón de seguridad, silla porta infante, casco de seguridad); factores de riesgo asociados (velocidad, estado de la vía, clima, condiciones mecánicas, etc.).

de la Secretaría de Movilidad en donde se detalle la metodología del cálculo, aunque sí se tuvo acceso a la base de datos que registra los operativos y los detenidos.

En opinión de la funcionaria hay problemas técnicos para cuantificar adecuadamente a los heridos involucrados en accidentes donde había conductores ebrios, dado que estos heridos pueden ser atendidos por diferentes instituciones, como la Cruz Roja, Cruz Verde, Hospital Civil, lo cual imposibilita la contabilización de los mismos. Los lesionados es un asunto complicado porque además no podemos enterarnos de si la persona terminó con lesiones permanentes. De lo dicho por la funcionaria, puede señalarse la necesidad de que el Programa trate de consensuar metodologías de medición con otros grupos.

Adicionalmente, señaló que por lo que se refiere al Plan Estatal de Desarrollo, el Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE), no incluyó una medición específica para ese programa.

Aquí valdría la pena señalar que la base de datos parece no estar lo suficientemente utilizada, además de que no se ha hecho pública y no se pudo indagar si ha sido validada por algún observador externo o algún grupo de académicos. De hecho, el acompañamiento del programa ha sido más por agencias externas que por académicos.

A continuación se muestra un extracto del reporte de la incidencia del programa proporcionado por la Secretaría de Movilidad.

Accidentes viales registrados en la **Zona Metropolitana de Guadalajara**
15 de Noviembre al 30 de septiembre 2012 - 2013 - 2014

Concepto	2012-2013	2013-2014	Variación 2012 - 2013 - 2014
Accidentes en general (SM)	39,370	33,814	-14.11%
Accidentes con lesionados (SM)	2,837	3,069	8.18%
Heridos (SM)	4,200	4,665	11.07%
Muertos (SEMEFO)	543	483	-11.05%
Muertos (SEMEFO) Alcohol	139	97	-30.22%

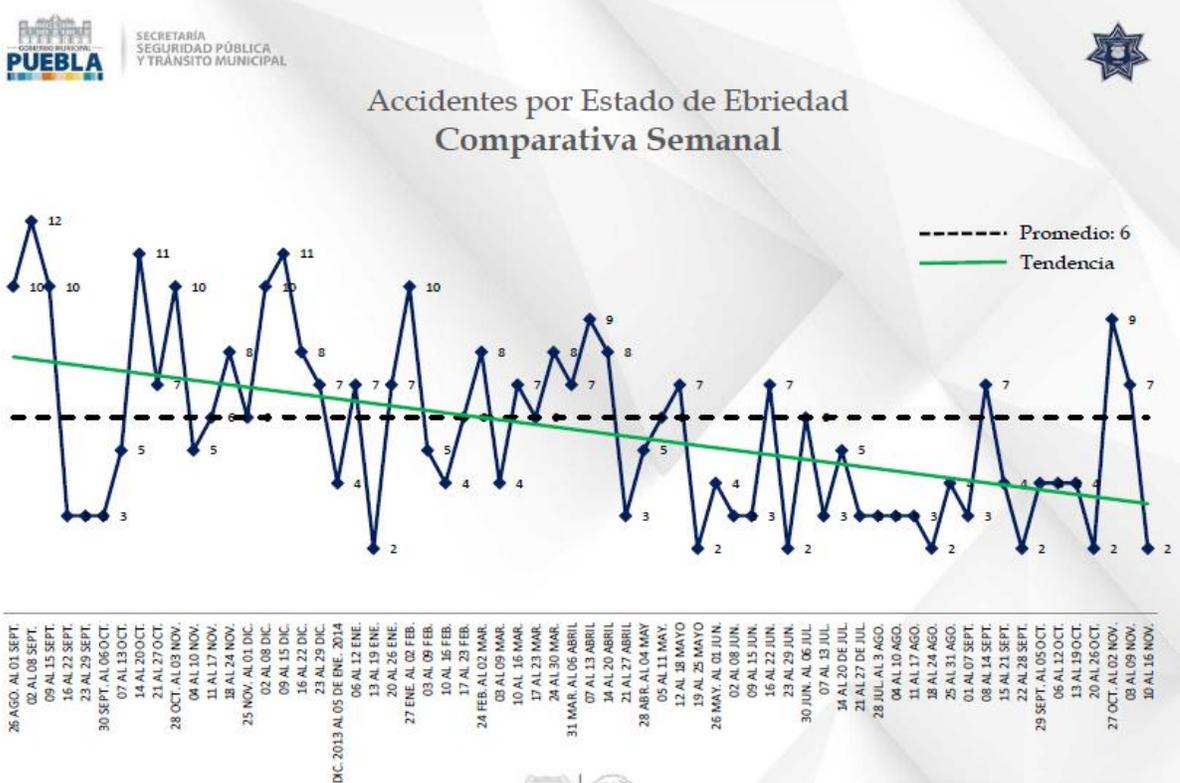
Fuentes: Departamento de Investigación de la Dirección de Cultura Vial, Dirección General de Seguridad Vial, con base en los registros del Archivo de Actas de Accidentes (SISCAV), Partes General de Novedades del Centro de Comunicaciones Viales e Informáti

Muertos SEMEFO/ IJCF

SM: Secretaría de Movilidad

Como se puede observar, este reporte calcula la tasa de variación por periodos. Sin embargo, esta medición puede ser insuficiente para comprender y analizar los efectos del programa.

Una solución alternativa puede ser la que ofrece la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Puebla, que reporta semanalmente los accidentes por estado de ebriedad, así como las remisiones por semana del operativo. Lo interesante es que al mostrar los datos en una línea temporal, permite estimar la tendencia de los resultados y, eventualmente, facilitar la generación de un modelo de causalidad. Aquí se presentan dos de sus gráficas:



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Puebla



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Puebla

Pregunta 3. ¿Los mecanismos e instrumentos de seguimiento de los que se vale el programa ofrecen información y evidencia empírica suficiente acerca de los resultados que genera?

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

A un año de su puesta en marcha, el Programa ha generado informes mensuales que ya se describieron en la pregunta anterior y que son los principales instrumentos de seguimiento del programa. Estos informes están basados en tres tipos de registros las fichas del operativo, los acumulados y las estadísticas de accidentes viales que constituyen los principales mecanismos de información. Adicionalmente, la propia Secretaría de Movilidad lleva un registro de las zonas donde se ubicó el operativo.

Si bien la información contenida proporciona elementos esenciales de los resultados, hay varios aspectos que no son desarrollados de manera exhaustiva, a pesar de que sí se dispone de la información suficiente. Algunos de los datos que deberían mostrar evidencia empírica respecto a algunos aspectos relevantes de los resultados son:¹²

- Población atendida. Además de las características como género o edad, se deben definir indicadores de otras características sociodemográficas de esta población. (profesión, estado civil, escolaridad), que sirvan para establecer explicaciones empíricamente demostrables.
- Cobertura y focalización del programa. Dado que la información de siniestralidad se utiliza para determinar la ubicación de los puntos de control (entrevista a la Lic. Diana Ascencio, Teresa Medina y Carlos Alvarado de la Dirección de Cultura Vial), sería deseable generar indicadores de cobertura y focalización del programa. Así por ejemplo, se puede establecer la frecuencia, la moda y media del número de los puntos de control y diseñar indicadores que relacionen estos datos con la proporción

¹² Estos aspectos relevantes están considerados en los Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

de conductores, vehículos y pruebas. A continuación se presenta la estadística descriptiva de los puntos de control. Como puede apreciarse, en total se eligieron 129 calles y cruceros y en ellos los días con operativo fueron de 1014. En promedio, se realizaron casi ocho operativos por crucero. Aunque como se observa en los mínimos y máximos en algunos cruceros sólo se instalaron una vez, mientras que en uno de ellos se instalaron hasta en 73 ocasiones.

Estadística descriptiva de los
Puntos de Control
del 16 de noviembre de 2013
al 29 de noviembre de 2014

Medidas	Número
Días con operativo	1014
Total de cruceros	129
Promedio	7.86%
Mínimo	1
Máximo	73

Fuente: Elaboración propia con base en el Registro de Puntos de Control de la Secretaría de Movilidad.

En la siguiente gráfica se muestran con mayor claridad la ubicación y la frecuencia de los puntos de control.



Fuente: Elaboración propia con base en el Registro de Puntos de Control de la Secretaría de Movilidad.

- Bienes o servicios producidos. En esta parte se hace hincapié en que además de registrar el número de operativos y de personas retenidas, también se debe sistematizar la parte de la capacitación a las personas retenidas, por ser uno de los servicios adicionales. De hecho, ninguna otra entidad federativa ofrece una capacitación a los retenidos.

- Percepción de los beneficiarios /población. Aunque *Salvando Vidas*, incluye la presencia de observadores ciudadanos para monitorear su desempeño, no existe un registro o una bitácora de las visitas. Asimismo, debe señalarse que el equipo evaluador no encontró evidencia de que se esté midiendo la percepción de la población objetivo. Por ello, se recomendaría que en el mediano plazo se establecieran los mecanismos para conocer la percepción de la población y los retenidos.

Pregunta 4. ¿Los mecanismos e instrumentos de seguimiento de los que se vale el programa ofrecen información y evidencia empírica suficiente acerca del cumplimiento de sus objetivos?

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

Para efectos de análisis de los objetivos del programa,¹³ se presenta una tabla que sintetiza los instrumentos de los que se tuvo conocimiento y se hace una valoración respecto a su grado de suficiencia. Sin embargo, como podrá apreciarse estos instrumentos son insuficientes en tanto que 1) o no existe información estadística o 2) la información disponible es analizada de una forma limitada en tanto que no expresa con claridad la relación medios-fines.

¹³ Cabe señalar que dado que el programa no está diseñado convencionalmente con un enfoque de Marco Lógico, no hay reglas de operación donde se expresen sus objetivos generales y específicos. El Protocolo que regula la implementación del operativo sólo refiere que su objetivo es *“establecer las actuaciones, en materia de alcoholimetría, de las diferentes instituciones del Gobierno del Estado del Jalisco, así como de las Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con este ámbito, para la prevención y control en la conducción de vehículos automotores bajo los efectos del alcohol, conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable y respetando los derechos humanos”*. Sin embargo, aquí se toman como válidos los expresados en los Términos de Referencia de la Evaluación y los que se encontraron en las Fichas Informativas de los Programas Sociales del Gobierno del Estado de Jalisco. El equipo evaluador no tuvo acceso a algún otro documento que definiera los objetivos.

OBJETIVO	INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO	VALORACIÓN
<i>Generales</i>		
1. Disminuir el número de accidentes viales por influjo del alcohol, así como mitigar sus consecuencias, como muertes, pérdidas materiales y daños a la infraestructura vial.	Estadísticas de accidentes viales. Las estadística comparan los: accidentes en general, con lesionados; los heridos; los muertos y los muertos con alcohol.	No existe registros estadísticos o indicadores para valorar la contribución del programa en la reducción de pérdidas materiales y los daños en la infraestructura vial
2. Impulsar cambios de conducta para la seguridad vial en relación a los riesgos de conducir bajo los efectos del alcohol.	No existe información.	No hay indicadores para medir si hay cambios en la conducta. Pero hay que tomar en cuenta que es un programa muy nuevo. Un indicador aproximado podría ser la tasa de crecimiento de los retenidos, por edad y género. Pero también existen otro tipo de diagnósticos de tipo experimental o cuasiexperimental.
<i>Específicos</i>		
3. Capacitación obligatoria a los conductores que resulten positivo a la prueba.	No existe información estadística.	En entrevista, se nos refirió que todos los retenidos son capacitados. Sin embargo, debería haber un registro más preciso de las características sociodemográficas básicas y de la percepción de los capacitados y los capacitadores.
4. Implementar operativos de supervisión en puntos de riesgo.	Existe el Registro de Operativos. Este describe el año, mes, día, hora, municipio o localidad, calle 1, calle 2, tipo de accidente, situación en la vía, herido o muerto. También existe el	Estos registros se muestran más como datos que como indicadores. Deberían construirse índices relacionales que expliquen los resultados.

	Acumulado mensual.	
5. Determinar el nivel de alcohol de los conductores por medio de la aplicación del examen de alcoholimetría, de acuerdo a la normatividad vigente.	En el Acumulado mensual y en las Fichas operativas se proporciona información acerca de los niveles de alcoholemia.	Esta información podría relacionarse con la ubicación de los operativos para tener una georreferenciación de las zonas con mayor riesgo.
6. Detectar y sancionar a los conductores infractores que resulten positivos en las pruebas de acuerdo a la normatividad vigente.	En el Acumulado mensual y en las Fichas operativas se proporciona información acerca de las sanciones. Adicionalmente, la Dirección de Ingresos lleva un registro de las multas pagadas por este concepto.	También se pueden construir tasas de crecimiento y otros indicadores relacionales para ver la tendencia de los sancionados.

Se necesitan indicadores e instrumentos de monitoreo y seguimiento que tengan una base conceptual más específica y que relacionen procesos que se han cumplido a fin de establecer los bienes o servicios definidos en los objetivos. Si el objetivo general es la reducción de accidentes viales por influjo de alcohol y sus consecuencias en términos humanos y materiales, no queda clara cuál es la base conceptual para este objetivo. Se debe hacer explícito si es un programa reactivo, en la medida en que detecta y aísla a los conductores en estado de ebriedad; si es un programa persuasivo que también trata de concientizar a la población; o si intenta llevar acabo ambas acciones.

Finalmente, hay que comentar que un acierto del primer objetivo general es que es medible y por ello puede irse definiendo la contribución del programa. En contraste, el resto de los objetivos no lo son y ello dificulta su valoración.¹⁴

¹⁴ Puede consultarse la recomendación de la Organización Panamericana de la Salud (2010) sobre el diagnóstico y establecimiento de metas y objetivos en programas de alcoholimetría. El programa Conduce Sin Alcohol del Distrito Federal contempla dos objetivos generales que son medibles, pero que también necesitarían una base conceptual tanto para los objetivos del programa como para sus indicadores de objetivos. Véase <http://www.ssp.df.gob.mx/PartCiudadana/Pages/Alcoholometro.aspx>, Consultado el 03/01/15

Pregunta 5. ¿Se han hecho públicos los resultados del programa con el fin de someterlos al escrutinio del ámbito académico y de la sociedad en general?

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

En el portal del Gobierno del Estado hay una ficha informativa con la descripción general del Programa *Salvando Vidas*.¹⁵ Este programa ha tenido una amplia difusión principalmente a través de los medios de comunicación. Antes de su arranque, los principales medios de comunicación estatales¹⁶ ya habían hecho una importante cobertura noticiosa. Esa dinámica se ha mantenido para informar a la sociedad en general de los resultados del operativo.¹⁷ Sin embargo, el programa no ha sometido al escrutinio su metodología a especialistas del ámbito académico o de la sociedad en general

En general, se han destacado logros del programa tales como que «registran menos conductores ebrios de los esperado»,¹⁸ «mejora la cultura vial»¹⁹. Asimismo, para octubre de 2014, se dijo que los efectos del programa habían logrado reducir "en 20% las muertes"²⁰. Cuando el programa cumplió un año de su puesta en marcha, oficialmente se señaló una disminución de «40 por ciento el número de muertes por accidentes automovilísticos en los que hubo presencia de alcohol».²¹ Varias de estas afirmaciones se han sustentado a partir de los datos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, pero no

¹⁵ <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/programas-apoyo/modalidad/13092>.

¹⁶ Prensa escrita como *Informador*, *Mural*, *Milenio Jalisco*, *La Jornada Jalisco*, *Reporte índigo*, Unión Jalisco; así como medios electrónicos: Medios UDG, Televisa-GDL, Azteca Guadalajara, entre muchos otros.

¹⁷ En particular cinco han sido los principales portavoces del programa: Gobernador, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz; Secretario de Movilidad, Mauricio Gudiño Coronado; Directora General de Seguridad Vial, Ana Laura Chávez Velarde; Comisario General de Vialidad, Francisco Javier Poe Morales; Comisario Jefe de Vialidad, José Alejandro Becerril Gutiérrez

¹⁸ Belén Zapata, (2013), <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/31/alcoholmetro-en-jalisco-registra-menos-conductores-ebrios-de-lo-esperado>

¹⁹ «El operativo Salvando Vidas ya mejora la cultura vial», (2014). <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/17624>

²⁰ Roberto Larios, (2014). <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2014/09/25/transporte/guadalajara/salvando-vidas-reduce-muertes-en-20>

²¹ «Celebra el Gobernador del Estado un año de resultados del operativo Salvando Vidas», (2014) <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/17882>

se obtuvo evidencia de que la Secretaría de Movilidad haya sometido su metodología a valoración externa de académicos.

Por su parte, el Gobernador de Jalisco, en su Primer Informe de Gobierno resaltó que "a partir de la implementación del operativo se ha registrado una disminución en el número de siniestros y muertes por accidentes viales en la ZMG: un 20% en accidentes y un 22% en fallecimientos, desde su inicio el 15 de noviembre al 31 de diciembre de 2013" (p.45).

Incluso durante la Primera Glosa Ciudadana, se destacó este programa y su incidencia en la reducción de la tasa de mortalidad por accidentes derivados del consumo de alcohol.²² En este momento, por las acciones que ha realizado la Secretaría de Movilidad, incluido el Programa *Salvando Vidas*, lo han hecho acreedor a la nominación del Premio Mundial de Seguridad Vial.²³ Asimismo, el programa fue evaluado por la Federación Internacional de Automovilismo (FIA), quien le entregó el llamado "cinturón de oro".²⁴

En los medios de comunicación algunos miembros de la sociedad civil han mostrado opiniones favorables del programa. Por ejemplo, Alma Chávez, presidenta de Víctimas de la Violencia Vial, indicó que "ha sido una política pública que ha reducido las muertes y los accidentes en general. Para la organización, explica, es el mejor programa del Gobierno porque está centrado en promover la salud, la seguridad y la vida de los jaliscienses".²⁵

Mario Silva, secretario del Observatorio Ciudadano del Transporte Público refirió que "es un acierto la incorporación de la participación ciudadana, ha enviado un mensaje positivo de no mezclar alcohol y volante".²⁶

²² Rodríguez, Alan, "La glosa ciudadana bombardeó con preguntas al Jalisco de los proyectos", (2014) <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/511306/6/la-glosa-ciudadana-bombardeo-con-preguntas-al-jalisco-de-los-proyectos.htm>

²³ "Jalisco es nominado al premio mundial de Seguridad Vial", *En movimiento, revista*, (2014), <http://www.movilidad.enmovimientorevista.com/segvial/jalisco-es-nominado-al-premio-mundial-de-seguridad-vial/>

²⁴ "La FIA premia a Jalisco con el Cinturón de Oro", *El Informador*, 19 de enero de 2015, <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/571485/6/la-fia-premia-a-jalisco-con-el-cinturon-de-oro.htm>

²⁵ "Las 'curvitas', blindadas contra actos de corrupción", *El Informador*, 15 de noviembre de 2014, <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/559815/6/las-curvitas-blindadas-contra-actos-de-corrupcion.htm>

²⁶ Ídem.

Sin embargo, es necesario que en aras de la transparencia, se hagan públicos los resultados del programa. Por ejemplo, que estén a disposición de los ciudadanos las fichas, acumulados y estadísticas, a fin de que puedan ser sometidas a un escrutinio mayor y cumplan con el propósito de ampliar la comunicación social del programa.

Pregunta 6. ¿El programa ha identificado estudios externos e independientes (de fuentes académicas relevantes, ONGs o incluso otro ámbito gubernamental) sobre la condición del problema público al que el programa está atacando?

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

Desde su inicio, el Programa *Salvando Vidas* ha definido y diseñado su estrategia de implementación, con base en el apoyo de instancias internacionales. De modo que para el proceso de diseño del Protocolo y proceso de implementación de los operativos estuvo asesorado por la Organización Panamericana de la Salud, quien otorgó a la Secretaría de Movilidad y a la Secretaría de Salud, equipos de cómputo con impresora y 60 chalecos reflectivos así como varios alcoholímetros. Este proceso es importante porque en su diseño hubo una intervención muy controlada por instancias técnicas de asesoría.

Adicional a este acompañamiento, en la fundamentación de las estrategias se tomó en consideración el modelo de intervención de la Iniciativa Mexicana de Seguridad Vial (IMESEVI). Este modelo está basado en las recomendaciones del Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA), de la Secretaría de Salud, la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), los Gobiernos de los Estados, y la Sociedad Civil, para abatir las lesiones, discapacidades y muertes causadas por el tránsito.²⁷

²⁷ Este modelo de intervención considera diez componentes: Información y datos, leyes y reglamentos, vigilancia y control policial, formación de conductores/emisión de licencias, revisión técnica vehicular, apoyo a víctimas, infraestructura, participación social, comunicación y educación vial; los cuales buscan incidir en siete factores de riesgo: conducción a exceso de velocidad, no uso de cinturón de seguridad, no uso de sistemas de retención infantil, no uso de casco, conducción bajo los efectos del alcohol, inseguridad peatonal

La Secretaría de Salud Jalisco (SSJ), a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) implementaron el Programa Global de Seguridad Vial en México, el cual contempla un proyecto de intervención multidisciplinario para salvar vidas: Road Safety 10 (RS10), financiado por Bloomberg Philanthropies.²⁸

En México este proyecto se puso en marcha en varias ciudades. En Jalisco se seleccionaron dos municipios de la AMG (Guadalajara y Zapopan). «El objetivo consiste en reducir el número de muertes y lesiones graves causadas por siniestros de tránsito mediante la implementación de intervenciones basadas en un enfoque integrado, multisectorial y de salud pública».²⁹

Adicionalmente a estas investigaciones, se llevaron a cabo estudios comparativos de programas similares en México, Canadá, España y Estados Unidos. (Entrevista con Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial). La entidad evaluadora no tuvo acceso a los estudios comparados realizados por la Secretaría de Movilidad.

Si bien, *Salvando Vidas* no está justificado a partir de Reglas de Operación y toda la estrategia se ha concentrado en el Protocolo y su implementación, cabe señalar que el acompañamiento de instancias internacionales y nacionales permitió la focalización de dicho programa. En el benchmarking que realizó la instancia evaluadora de las experiencias de otras entidades, se pudo constatar que el patrón evolutivo es muy similar: las agencias internacionales acompañan los procesos de diseño, lo que desde luego no sustituye la búsqueda de estudios externos, pero sí incide en la información que sustenta el programa.

y uso de distractores. Véase IMESEVI, la Iniciativa Mexicana de Seguridad Vial, en http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=491:imesevi-la-iniciativa-mexicana-de-seguridad-vial&Itemid=380 (Consultado el 03/01/15)

²⁸ RS10 Global tiene Consorcio Internacional compuesto por: OPS/OMS, Embarq-CTS (movilidad y transporte masivo); Alianza Global por la Seguridad Vial GRSP (capacitación a policías de tránsito y pequeños fondos para ONG); Johns Hopkins University/ INSP: (evaluación y seguimiento).

²⁹ «Revisa SSJ avances y refuerza el Programa Global de Seguridad Vial de la OPS/OMS», <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/12330>

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

Pregunta 7. ¿Cómo definió el programa el problema público que pretende atender con su intervención?

El Programa *Salvando Vidas* es una iniciativa que se adiciona a una política nacional de prevención de accidentes viales por consumo de alcohol. Desde el 2007, en el Programa de Seguridad Vial 2007-2012 (PROSEV) del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA) y junto con Consejos Estatales para la Prevención de Accidentes (COEPRA), implementó a partir de 2009 el Programa Nacional de Alcoholimetría en los Municipios, de las 32 entidades federativas con mayor índice de mortalidad por accidentes. (CONAPRA, 2010, p. 9).³⁰

Posteriormente, en 2010, el Gobierno del entonces presidente Felipe Calderón se unió a la iniciativa *“Década por la Seguridad Vial”* de la Organización de las Naciones Unidas. En ese contexto, en el Estado de Jalisco a partir de 2010 se publicó la denominada *“Ley Salvavidas”*, que consistió en la modificación de algunos artículos tanto en la *Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco* (ahora derogada), en el *Código Penal*, así como de la *Ley para regular la venta y el consumo de bebidas alcohólicas del Estado De Jalisco*.³¹

En dichas modificaciones se contemplaban sanciones económicas para las personas con resultados de alcoholimetría, de entre 50 a 80 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre; de 0.25 a 0.40 miligramos de alcohol por litro de aire espirado; o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos. (Art. 168 Bis de la *Ley de los Servicios de Vialidad*). El conductor sólo era retenido si presentaba niveles de 81 a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o daba positivo con valores de 0.41 a 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado.

³⁰ De acuerdo con el propio CONAPRA, el programa definió como población objetivo a los 132 municipios con mayor mortalidad por accidentes de tránsito.

³¹ Las modificaciones respectivas fueron las siguientes: Art. 168bis y Art. 170, para vialidad; Art. 122 y Art.48. para las penas; y Art. 52 y Art. 55, sobre venta y consumo.

De acuerdo con la actual Directora General de Seguridad Vial, «No era una ley *per se*, era una serie de reformas al Código Penal y la Ley de Servicios de Tránsito y Vialidad (vigente entonces). Sin embargo estas modificaciones no lograban articular un procedimiento de operación, sólo agravaba las penas».

A partir de todos estos antecedentes, el Programa *Salvando Vidas* no sólo ha recuperado las experiencias internacional, nacional y estatal previas. También ha intentado fortalecer y desarrollar estrategias más puntuales para la detección de los conductores con estado de ebriedad. De hecho, se incluyó el enfoque de riesgo para promover una acción coordinada entre las instituciones de salud y movilidad.

Así, para la definición del problema, se tomaron en consideración varios aspectos. El más inmediato, eran las iniciativas internacionales, nacionales y estatales sobre el tema. A este respecto la Directora General de Seguridad Vial, Ana Laura Chávez Velarde, dijo que se llevaron a cabo algunos acercamientos a otros estados: «hicimos un *benchmarking* de los programas de alcoholimetría de esos estados y aparte hice el de Canadá, España y Estados Unidos.³²

La funcionaria refirió que antes no se tomaba como evidencia la prueba de alcoholimetría y que sólo se detenía a los conductores si cometían una infracción. La funcionaria también agregó que «junto con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) vimos la pertinencia de introducir los factores de riesgo a la nueva ley». De hecho, el proceso de diseño estuvo acompañado por esta organización internacional, la cual donó los primeros alcoholímetros.³³

Por su parte, Francisco Javier Poe Morales, comisario Vial del Estado de Jalisco, señaló que como parte del diagnóstico estaba la situación de la accidentalidad de los municipios.

³² La instancia evaluadora no tuvo acceso a estos documentos.

³³ «Recibe SEMOV 20 alcoholímetros en comodato», *Portal Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco*, 12 de mayo de 2013, <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/9266>

“Los municipios estaban gastando un dineral en atenciones médicas, no había camas en los hospitales, había muchos muertos, más de 500 anuales. Si hay una ley que los multa con \$1,800 pesos, la gente era indolente ante esas multas. Nos tuvimos que hacer más severos, calificarlos con aliento alcohólico, con primer, segundo y tercer grado de ebriedad y retención del vehículo”. (Entrevista)

En segundo lugar se buscó hacer sinergia con miembros de la sociedad civil que habían presionado a los legisladores para la anterior Ley Salvavidas (Entrevistas con Alma Chávez Guth de la Asociación Víctimas de la Violencia Vial). De hecho, durante los primeros meses del gobierno del Mtro. Aristóteles Sandoval se llevó a cabo, la consulta ciudadana denominada *“Nuevo Modelo de Transporte”* pero que implicó foros con la sociedad civil.

Una vez que se estableció una idea general del programa *Salvando Vidas*, como una política para prevenir los riesgos y con posibilidades jurídicas para la retención de los conductores, se procedió a definir el proceso de implementación del operativo.

De acuerdo con la Directora General de Seguridad Vial, se llevaron a cabo indagaciones acerca del perfil del personal. En un estudio de la Universidad de Texas (UT) y la Universidad John Hopkins además de CALEA³⁴, se definía que las policías viales, en particular las mujeres, *“son menos susceptibles a la corrupción. Por ello contratamos mujeres, se les dio una capacitación de tres meses con el IJCF y cursos de derecho penal, de peritaje de alcoholimetría, para la preservación del lugar de los hechos etc. Con ello, la policía vial y el GRSP³⁵ trabajaron en el montaje del operativo a fin de hacerlo seguro para quien lo ejecuta”*.

En su opinión otra gran diferencia con respecto a programas similares que se aplican en el país es que se estableció un protocolo para realizar pruebas cualitativas y cuantitativas. *“Junto con la publicación del protocolo también se publicó un acuerdo delegatorio del*

³⁴ Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies. La instancia evaluadora no tuvo acceso a estos documentos.

³⁵ Global Road Safety Partnership.

Secretario de Movilidad dónde delega la autoridad a los peritos y jueces que le da las atribuciones del Poder Ejecutivo para poder realizar estas sanciones administrativas. La Corte también nos hizo dos recomendaciones. La primera era no generar antecedentes penales a los retenidos, hacer las sanciones meramente administrativas y segundo, no hacer sumatorias las sanciones, es decir, si se detiene a alguien por conducir por alcohol, no aprovechar para infraccionarlo por no traer luces, licencia u otros.

Como puede observarse, la definición del problema respecto a una alta incidencia en el número de accidentes viales por influjo del alcohol y sus consecuencias tales como muertes, pérdidas materiales y daños a la infraestructura vial, se concentró en tres aspectos: la fundamentación legal y social del operativo, sus alcances y limitaciones jurídicas, así como el perfil de los policías viales.

De los testimonios de los funcionarios entrevistados también se observa que el programa tuvo impulso hasta que se estableció una estrategia nacional, que se focalizaba hacia los municipios con mayor índice de mortalidad en accidentes. Sin embargo, a nivel local ya existía la demanda ciudadana de hacer un programa, pero esta sinergia tomó más tiempo.

Sin embargo es interesante discutir acerca de cómo dos funcionarios de alto nivel refieren enfoques distintos del programa. Por un lado, la Directora General refiere aspectos del proceso de implementación y sus consecuencias en la capacidad para detectar y sancionar a los infractores. Por su parte, el Comisario Vial hizo hincapié en el problema a partir de los costos que genera tanto para los ciudadanos como para los municipios. En todo caso, hay que señalar que la definición del problema no fue una propuesta inédita, pero que ha tendido a desarrollar una visión propia.

Pregunta 8. ¿Los objetivos definidos por el programa en sus documentos institucionales están válidamente alineados con la solución del problema que se pretende atacar?

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

Como ya se refirió, en los documentos normativos del programa³⁶ no hay una definición específica del problema por no tener un diseño convencional.³⁷ Sin embargo, en documentos informativos se señala que el programa nace por la necesidad de disminuir la alta incidencia en el número de accidentes viales por influjo del alcohol y sus consecuencias tales como muertes, pérdidas materiales y daños a la infraestructura vial.³⁸

A ese nivel de formulación del problema no es posible establecer una causalidad más allá de señalar que los accidentes viales son generados por la ingesta del alcohol. Sin embargo, no se exponen causas más profundas acerca de por qué los conductores toman decisiones de manejar en condiciones que implican riesgo para ellos y para otras personas.

A nivel de consecuencias sólo se contemplan las muertes, las pérdidas materiales y los daños en la infraestructura vial.

Complementariamente en la definición del problema, podría incluirse la justificación del Protocolo que señala

“Para el Ejecutivo del Estado es de vital importancia la generación de políticas públicas que impacten en la incidencia de la siniestralidad vial, ya que esta es la octava causa de muerte a nivel mundial”.

³⁶ Como ya se refirió en las preguntas 1, 2 y 3 de este cuestionario, los principales documentos institucionales con los que opera el Programa Salvando Vidas son tres: La Ley de Movilidad y Transporte en el Estado de Jalisco (artículos 72 y 186), que establecen los mecanismos preventivos y correctivos para evitar riesgos relacionados con el consumo de alcohol y la conducción de vehículos automotores, El Protocolo para la Implementación de los Puntos de Control de Alcoholimetría y Vigilancia Ordinaria y el Reglamento de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

³⁷ En todo caso, la Ley de Movilidad y Transporte en el Estado de Jalisco, establece en su artículo tercero que se regularán “las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso...”. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el 10 de agosto de 2013.

³⁸ Los documentos informativos son los Términos de Referencia y la Ficha Informativa del Sistema de Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco. <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/programas> (Consultado 14/02/15)

Esta justificación presenta varios matices. Por un lado, refiere como meta *la generación de políticas públicas que impacten en la incidencia de la siniestralidad vial*. Por otro lado, como origen y de este problema se subraya que *es la octava causa de muerte a nivel mundial*. Sin embargo, esta justificación no está específicamente referida a un programa focalizado hacia la retención de conductores bajo los efectos del alcohol.³⁹

Dado que no hay una definición exhaustiva del problema, los objetivos generales y específicos no se encuentran lo suficientemente alineados. De acuerdo con los documentos informativos estos objetivos son:

GENERALES

1. Disminuir el número de accidentes viales por influjo del alcohol, así como mitigar sus consecuencias, como muertes, pérdidas materiales y daños a la infraestructura vial.
2. Impulsar cambios de conducta para la seguridad vial en relación a los riesgos de conducir bajo los efectos del alcohol.

ESPECÍFICOS

3. Capacitación obligatoria a los conductores que resulten positivo a la prueba
4. Implementar operativos de supervisión en puntos de riesgo.
5. Determinar el nivel de alcohol de los conductores por medio de la aplicación del examen de alcoholimetría, de acuerdo a la normatividad vigente.
6. Detectar y sancionar a los conductores infractores que resulten positivos en las pruebas de acuerdo a la normatividad vigente.

El primer objetivo general está alineado al problema en tanto que busca disminuir los accidentes viales y sus consecuencias. Sin embargo, el segundo objetivo general no se desprende de ninguna justificación que se haya hecho explícita acerca de cómo cambiar los hábitos de consumo.

En relación a los objetivos específicos hay que señalar que refieren distintas acciones cuya secuencia no está bien definida. Así, el objetivo de implementar operativos, debería ser el primero, luego determinar el nivel de alcohol, posteriormente detectar y sancionar y

³⁹ De hecho, el Protocolo refiere que su propio objetivo es «establecer las actuaciones, en materia de alcoholimetría, de las diferentes instituciones del Gobierno del Estado del Jalisco, así como de las Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con este ámbito, para la prevención y control en la conducción de vehículos automotores bajo los efectos del alcohol, conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable y respetando los derechos humanos» (p.4).

finalmente capacitar obligatoriamente. Pero además, los documentos institucionales deberían señalar de manera causal por qué y cómo esas actividades en específico van a contribuir a la resolución del problema detectado.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (2010), en la definición de un problema se aconseja:

- 1.- Identificación del principal grupo o grupos de problemas.
2. Ubicar información que permita medir el tamaño del problema,⁴⁰ sobre todo para priorizar las actividades
3. Debe existir una clara definición de los problemas relacionados con el conocimiento de la población, las leyes, su aplicación y las sanciones.

Asimismo, para determinar los objetivos del programa, la OPS recomienda aplicar un enfoque sistémico, es decir, considerar el sistema como un todo e identificar donde hay posibilidades de intervención. La OPS recomienda que entre los objetivos se contemplen aspectos como

- La reducción de los accidentes de tránsito.
- La disminución de los traumatismos mortales en accidentes de tránsito relacionados con el consumo de alcohol.
- La reducción de la incidencia de la conducción bajo los efectos del alcohol.
- El incremento del compromiso comunitario respecto del problema del alcohol al volante.
- El aumento del apoyo de la comunidad a las iniciativas encaminadas a combatir la conducción bajo los efectos del alcohol.

⁴⁰ Algunos datos sugeridos son: las pruebas con el alcoholímetro realizadas a los conductores involucrados en accidentes; las pruebas de alcoholemia efectuadas a las víctimas mortales de accidentes de tránsito; la información sobre hospitalizaciones proporcionadas por los servicios de urgencias y de atención de víctimas de accidentes de los hospitales; las pruebas aleatorias con el alcoholímetro; los datos anecdóticos proporcionados por la gente o por la policía. La información que se debe obtener abarca: la edad, el sexo y la clase social de los involucrados; las horas en que es más frecuente el comportamiento; el lugar o los lugares en donde está presente el problema de la conducción bajo los efectos del alcohol.

- El aumento del número de conductores de vehículos motorizados y motociclistas que buscan cambiar su comportamiento en relación con beber y conducir.
- El aumento de la percepción de los conductores respecto del mayor rigor en la aplicación de leyes sobre los niveles ilegales de consumo de alcohol.

Por lo que se refiere a la alineación con los objetivos, CONEVAL hace especial énfasis en que éstos contribuyan a objetivos sectoriales o de planes más generales (en el caso del gobierno federal, el Plan Nacional de Desarrollo).⁴¹ En el caso de *Salvando Vidas*, el programa no está alineado a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo ni el tema de Movilidad, Salud o Seguridad Ciudadana.

Particularmente, como se puede apreciar en la tabla que contiene los objetivos sectoriales del Programa de Movilidad (OD6O1, OD6O2 y OD6O3), no se precisa ninguna referencia.⁴²

Metas e indicadores								
Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Valor nacional	Línea base	Meta 2015	Meta 2018	Meta 2033	Tendencia deseable*
Relación de personas por automóvil**	Índice	Secretaría de Movilidad, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	2.6	2.6	2.7	2.9	Ascendente
Personas que utilizan el servicio de transporte público	Personas	Secretaría de Movilidad, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	1'408,000	1'408,000	1'800,000	2'700,000	Ascendente
Población que utiliza el servicio de transporte público	Porcentaje	Secretaría de Movilidad, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	32	32	35	38	Ascendente
Unidades del parque vehicular del transporte público que se encuentra dentro de la norma	Porcentaje	Secretaría de Movilidad, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	90	93	95	95	Ascendente

* De acuerdo al comportamiento de la unidad de medida, la tendencia deseable del indicador puede ser descendente (si disminuye, mejor) o ascendente (si aumenta, mejor).
 **Alineado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2013), Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2013-2033, p. 150

⁴¹ CONEVAL, *Modelo de Términos de Referencia Para la Evaluación en Materia de Diseño*

⁴² Gobierno de Jalisco, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033*, p. 143-144.

Incluso esta ausencia se refleja en el Sistema Medición, MIDE. En palabras de la Directora General de Seguridad Vial: “Durante la elaboración de la nueva Ley de Movilidad, se trabajó en el Plan Estatal de Desarrollo (PED), pero no estuve de acuerdo con los criterios adoptados por la Subsecretaría de Planeación. Si tú ves el PED sólo viene la parte de seguridad vial y la movilidad no motorizada y el transporte están fuera. Por esto no hemos podido coincidir, ellos miden una cosa y yo otra. Los indicadores de MIDE no reflejan lo que se hace aquí. (Entrevista)

Pregunta 9. ¿En qué medida los bienes o servicios que entrega el programa y sus efectos inmediatos, permiten documentar el avance cumplimiento de sus objetivos?

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

Como se refirió, el principal instrumento de monitoreo del programa son las fichas, los acumulados y las estadísticas. Con esta información se pudieron documentar los objetivos específicos del programa tales como los operativos realizados, la detección de conductores a partir de los niveles de alcohol y la sanción de los conductores infractores y su avance.

Aquí se hace un análisis de estadística descriptiva sobre estos tres aspectos. El análisis revisa información del 15 de noviembre de 2013 al 31 de noviembre de 2014. El indicador principal es el número de operativos realizados, tomando en consideración los peritos y los días. Se estima las tasas de crecimiento, las proporciones y las líneas de tendencia a fin de observar el desempeño de estas variables.

En este contexto, las medidas usan para estimar las estadística descriptiva de los operativos en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) realizados por la Secretaría de Movilidad. También se toman en consideración las pruebas aplicadas, los puntos de control, los peritos itinerantes y los días con operativo.

En la tabla denominada «Resumen de información mensual» se puede observar que hasta el 31 de noviembre de 2014, se llevaron a cabo 189,591 pruebas y se instalaron 3,699 puntos de control. Esto es que aproximadamente cada punto de control aplicó 51.25 pruebas (189,591/3,699), de las cuales 31.50 por ciento fueron positivas (189,591/6,017). Asimismo, que el total de días con operativo fue de 218.

En términos promedio, se realizaron mensualmente 14,584 pruebas, en 285 puntos de control, con 17 peritos itinerantes. En promedio, por cada mes hubo 17 días con operativo. A este respecto, Francisco Javier Poe Morales, comisario Vial del Estado de Jalisco, refirió que el número de operativos no se incrementó porque se busca más persuadir a la gente que detener a las personas, apelando a crear conciencia social (Entrevista).

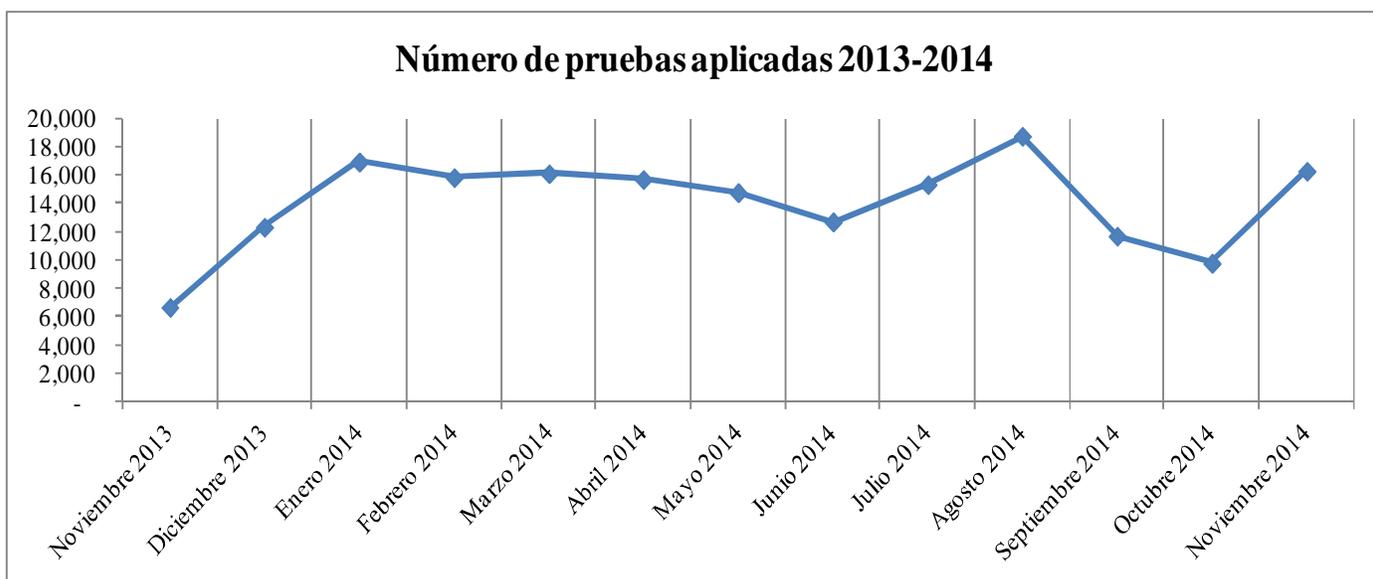
Tabla. Resumen de información mensual. Operativo Salvando Vidas

Mes	Pruebas aplicadas	Total pruebas Positivas	Conductores Retenidos Puntos de Control OSV	Peritos Itinerantes	Días con operativo
Noviembre 2013	6,659	201	132	10	10
Diciembre 2013	12,332	297	197	23	16
Enero 2014	16,944	368	241	17	19
Febrero 2014	15,850	484	326	17	16
Marzo 2014	16,123	594	362	18	17
Abril 2014	15,714	429	261	23	17
Mayo 2014	14,774	470	273	14	18
Junio 2014	12,704	439	275	13	16
Julio 2014	15,343	494	309	17	20
Agosto 2014	18,762	631	381	20	18
Septiembre 2014	11,699	426	246	18	16
Octubre 2014	16,407	622	381	17	19

Noviembre 2014	16,280	562	315	15	16
Acumulado	189,591	6,017	3,699	222	218

Fuente: *Acumulados*, Programa *Salvando Vidas*, Secretaría de Movilidad

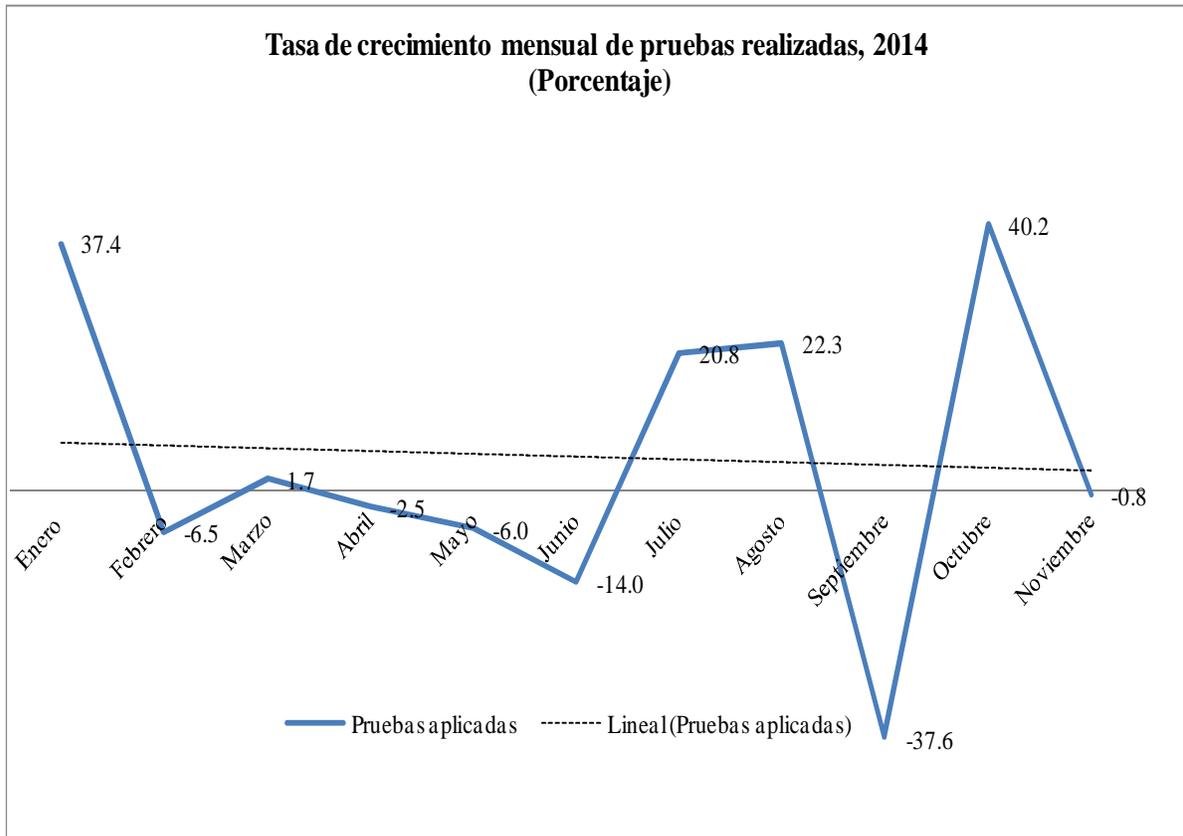
La siguiente gráfica muestra la evolución del número de pruebas aplicadas. Como puede observarse, no hay una continuidad temporal. Los meses cuando se llevaron a cabo más pruebas fueron agosto y septiembre, y los meses de noviembre y diciembre de 2013, así como junio y octubre de 2014 cuando se realizaron menos pruebas. De hecho, no hay una explicación basada simplemente en los meses. Los periodos vacaciones ocurrieron en abril, julio y agosto y no hay un mismo patrón; lo mismo se puede decir de meses festivos como mayo, septiembre y diciembre.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Resumen de información mensual*. Operativo *Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

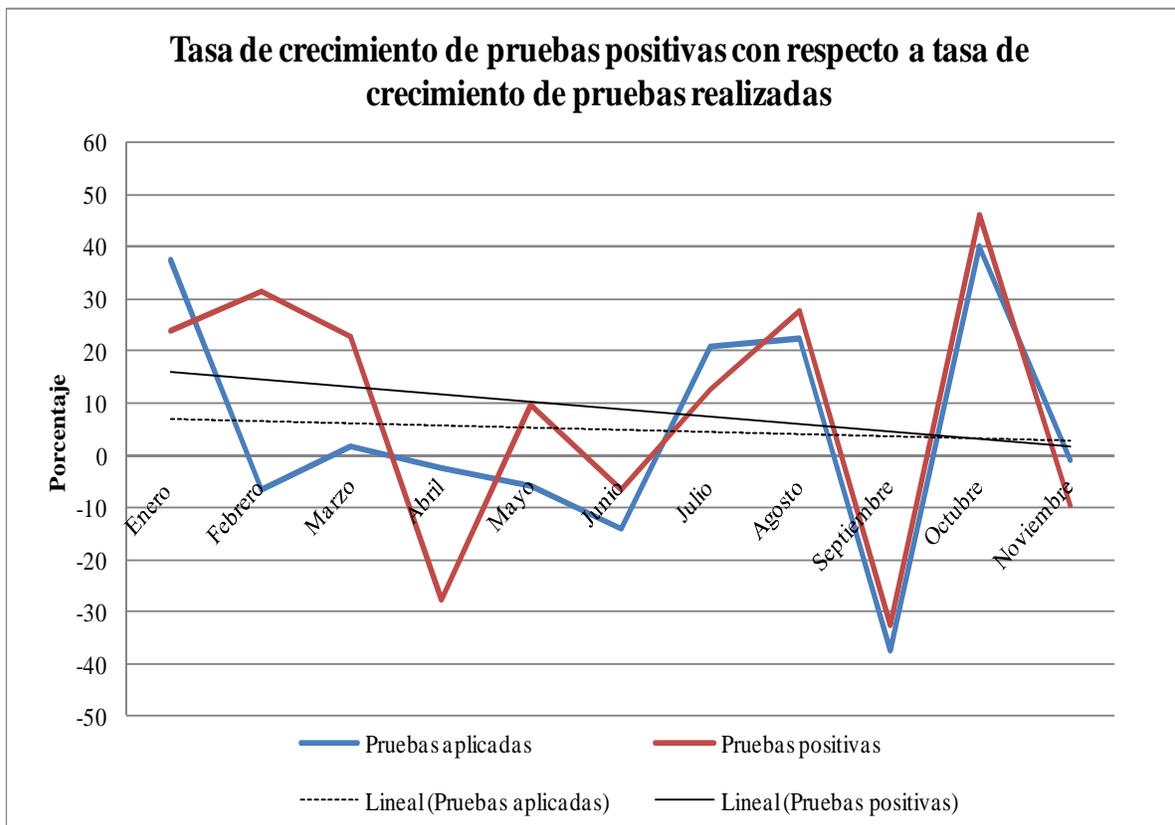
La siguiente gráfica muestra también las variaciones en las pruebas realizadas a través de la tasa de crecimiento de diciembre de 2013 a noviembre de 2014. Como se puede observar, en ese periodo la tasa de crecimiento de las pruebas ha tenido varias fluctuaciones. En general, en un primer periodo que va de febrero a junio, las pruebas aplicadas disminuyeron con respecto al arranque del programa. Posteriormente, en el periodo vacacional de verano

se incrementaron hasta el mes de septiembre un treinta por ciento. En general, la línea de tendencia muestra una leve disminución en el crecimiento de las pruebas.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Resumen de información mensual Operativo Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

Una forma más precisa de analizar la efectividad del operativo es contrastando la tasa de crecimiento del total de pruebas aplicadas, con respecto a la tasa de crecimiento de pruebas positivas, como puede observarse en la siguiente gráfica. De hecho, las líneas de tendencia de ambas tasas presentan un leve descenso también en su crecimiento. De modo que ambas están más relacionadas de lo que se esperaría.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Resumen de información mensual Operativo Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

Estos resultados pueden tener varias lecturas. La primera de ellas es que la novedad del programa coadyuvó a aplicar un gran número de pruebas debido al factor «sorpresa». Otra lectura es que hay una correlación muy sensible entre el número de pruebas aplicadas y positivas; cuando baja el número de pruebas totales, también bajan aquellas que resultan positivas (aunque esta inferencia debe probarse con mayor evidencia estadística). Una tercera lectura es que el programa es muy sensible a periodos específicos y cíclicos, como las vacaciones o días festivos, y que quizá en esos meses (mayo, agosto y septiembre) se debió incrementar el número de operativos. De modo que la planeación de los operativos quizá deba ajustarse a estos ciclos.

Finalmente, la última gráfica muestra la relación entre las pruebas positivas respecto a las sanciones y a los arrestos. De estos, el 65 por ciento concluyeron en arresto administrativo y el 35% con sanciones económicas. De modo que el 65 por ciento de estos arrestos

administrativos mostraron que los conductores tienen estados graves de ebriedad. Lo que prueba que el operativo es eficiente en la detección de los conductores alcoholizados que ponen en riesgo al resto de la ciudadanía.



Fuente: Elaboración propia con base en las *Fichas*, Operativo *Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

Finalmente, con respecto a la capacitación de los infractores, sólo se refirió que se impartieron 721 capacitaciones a los retenidos, del 15 de noviembre de 2013 al 13 de noviembre de 2014, en grupos de cinco personas.

Pregunta 10. ¿En qué medida los bienes o servicios que entrega el programa y sus efectos inmediatos, permiten documentar la atención del problema público que se pretende atacar?

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

A partir de la definición del problema público (la incidencia de accidentes de tránsito causados por el consumo de alcohol) y de la estrategia para su atención (la realización de los operativos), se determinó que es posible documentar la atención del problema público medida a través de las tendencias en cuanto a la retención de los conductores y los vehículos.

La selección de estos dos indicadores se desprende de las entrevistas. En general, los funcionarios públicos subrayaron que un servicio a la comunidad y a las propias personas infraccionadas es la retención temporal, como una medida precautoria para impedir accidentes de tránsito ocasionados por el abuso de alcohol.

El análisis revisa del 15 de noviembre de 2013 al 31 de noviembre de 2014. Las variables estudiadas son los conductores retenidos, los vehículos retenidos y las sanciones. Se estiman las tasas de crecimiento, las proporciones y las líneas de tendencia a fin de observar el desempeño de estas variables.

En la tabla siguiente se puede observar que hasta el 31 de noviembre de 2014, se detuvieron 3,696 conductores, se retuvieron 3,501 automóviles y se sancionaron a 2,096 personas. En promedio, se detuvieron mensualmente a 284.3 personas, 269.3 vehículos y se sancionaron a 161.2 personas.

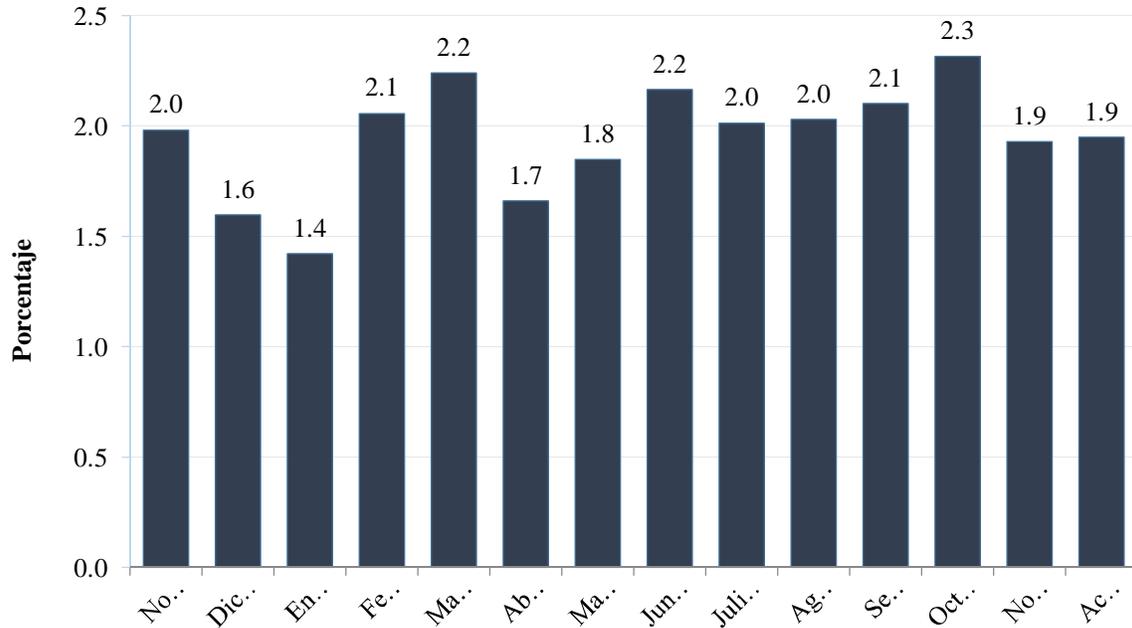
Tabla. Resumen de información mensual. Operativo Salvando Vidas

Meses	Total conductores Retenidos	Total vehículos retenidos	Total Sanción
Noviembre, 13	132	126	59
Diciembre	197	188	77
Enero	241	226	110
Febrero	326	304	141
Marzo	361	350	214
Abril	261	244	145
Mayo	273	251	183
Junio	275	257	151
Julio	309	289	168
Agosto	381	363	230
Septiembre	246	237	162
Octubre	380	369	224
Noviembre	314	297	232
Acumulado	3,696	3,501	2,096

Fuente: *Acumulados*, Programa *Salvando Vidas*, Secretaría de Movilidad

En la siguiente tabla gráfica puede observarse la proporción de conductores retenidos, respecto al total de pruebas realizadas por el operativo. Como puede apreciarse, la proporción de personas que han rebasado el alcohol permitido por la norma, es el 2.3 por ciento del total de pruebas, lo que representa 380 personas. En contraste, el rango más bajo es 1.4 por ciento que representa 241 personas.

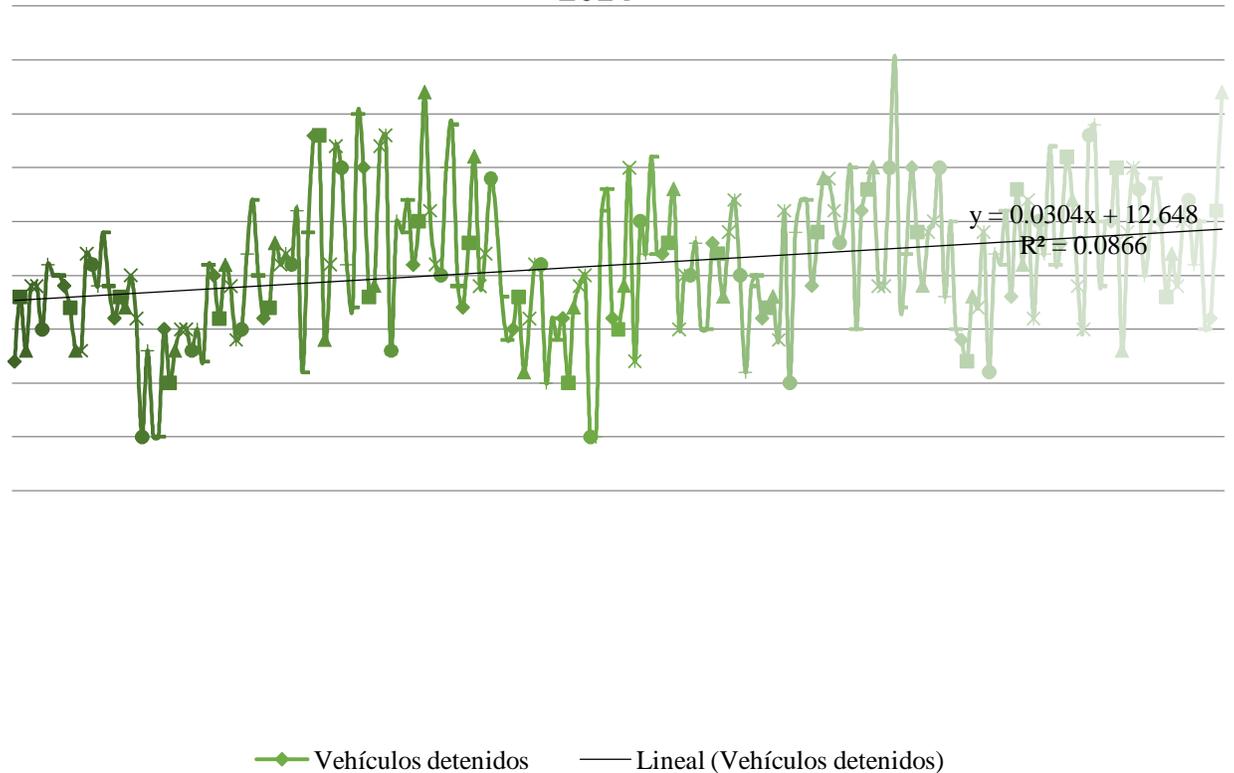
**Porcentaje de conductores retenidos respecto al total de pruebas aplicadas
(15 de noviembre de 2013 al 30 de noviembre de 2014)**



Fuente: Elaboración propia con base en las Fichas, Operativo Salvando Vidas de la Secretaría de Movilidad

En las siguientes tres gráficas, se revisan los datos totales de los vehículos, conductores y sanciones por semana y se calcula su línea de tendencia correspondiente. Como puede observarse, en la primera de ellas se muestra la detención de vehículos, cuyo rango más alto fue de 35 autos en un día del operativo. La tendencia lineal muestra un incremento constante. Sin embargo, como en el análisis anterior, al arranque del programa, sobretodo en los meses de enero y febrero se incrementó la detección, pero luego hay una disminución hacia entre mayo y agosto.

Vehículos detenidos del 15 de noviembre 2013 al 29 de noviembre 2014

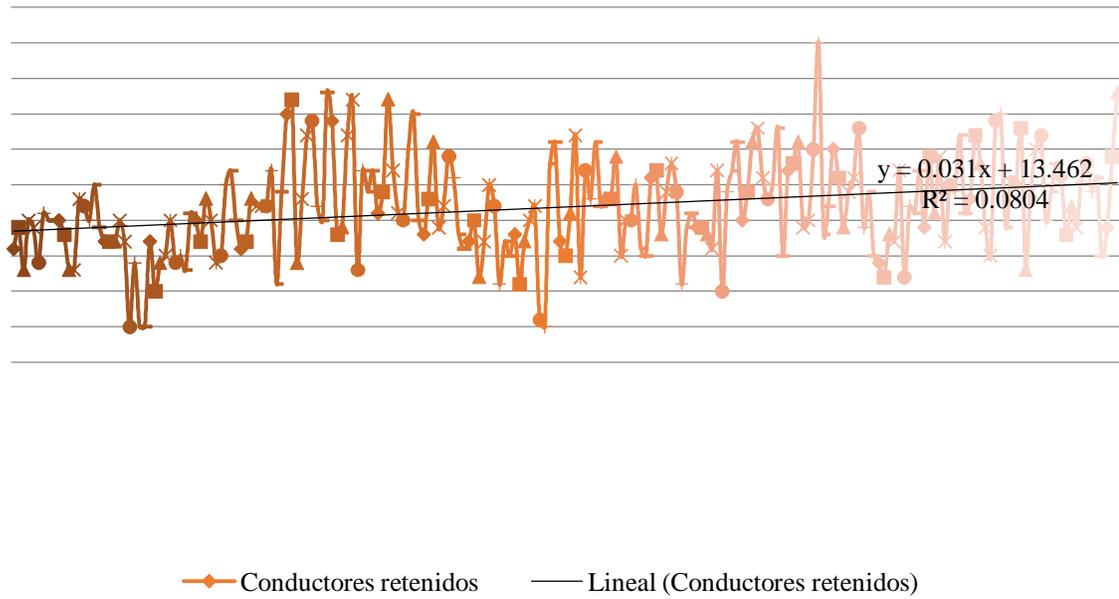


Fuente: Elaboración propia con base en las *Fichas*, Operativo *Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

Esta tendencia se mantiene en los retenidos, donde la cifra más alta alcanzó a 40 personas por día. También se aprecia que en los meses de febrero a abril se obtuvieron los picos más altos de conductores detenidos y luego en fechas esporádicas como agosto. Sin embargo, como se aprecia, el número de conductores se ha incrementado si se toma en cuenta la línea de tendencia.

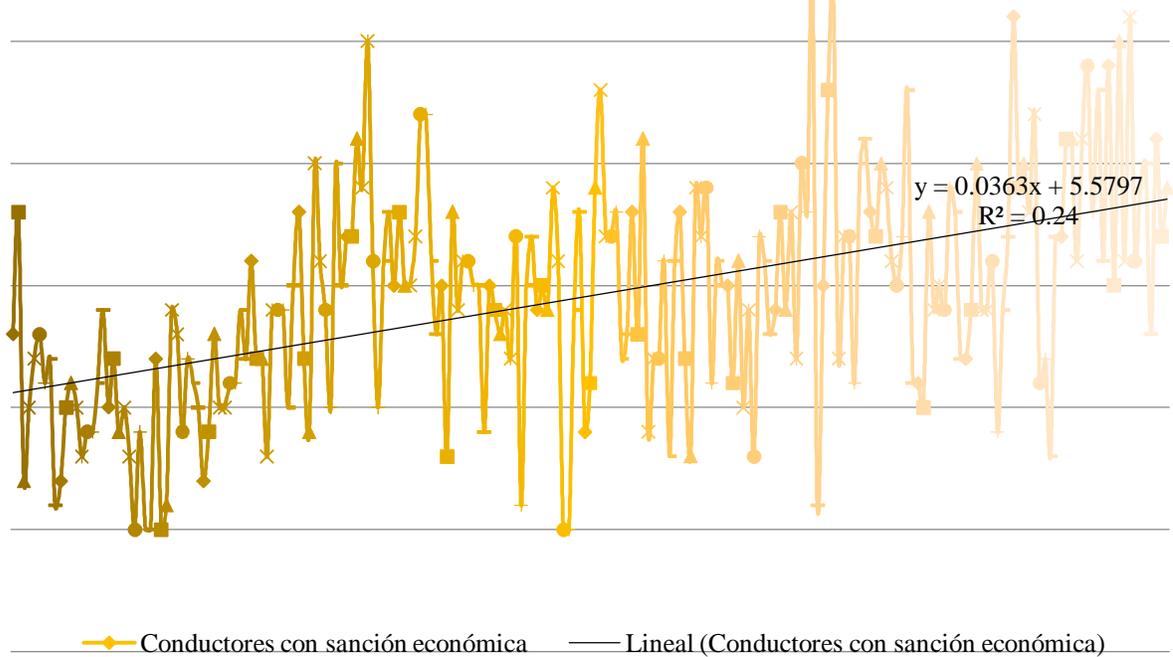
Algo similar ocurre con la gráfica de sanciones. Aunque éstas representan la escala más baja y el número mayor de sancionados fue de 25, también muestra una tendencia creciente. No obstante, también en los meses de febrero a abril y los mismos picos en agosto.

Conductores retenidos del 15 de noviembre 2013 al 29 de noviembre 2014



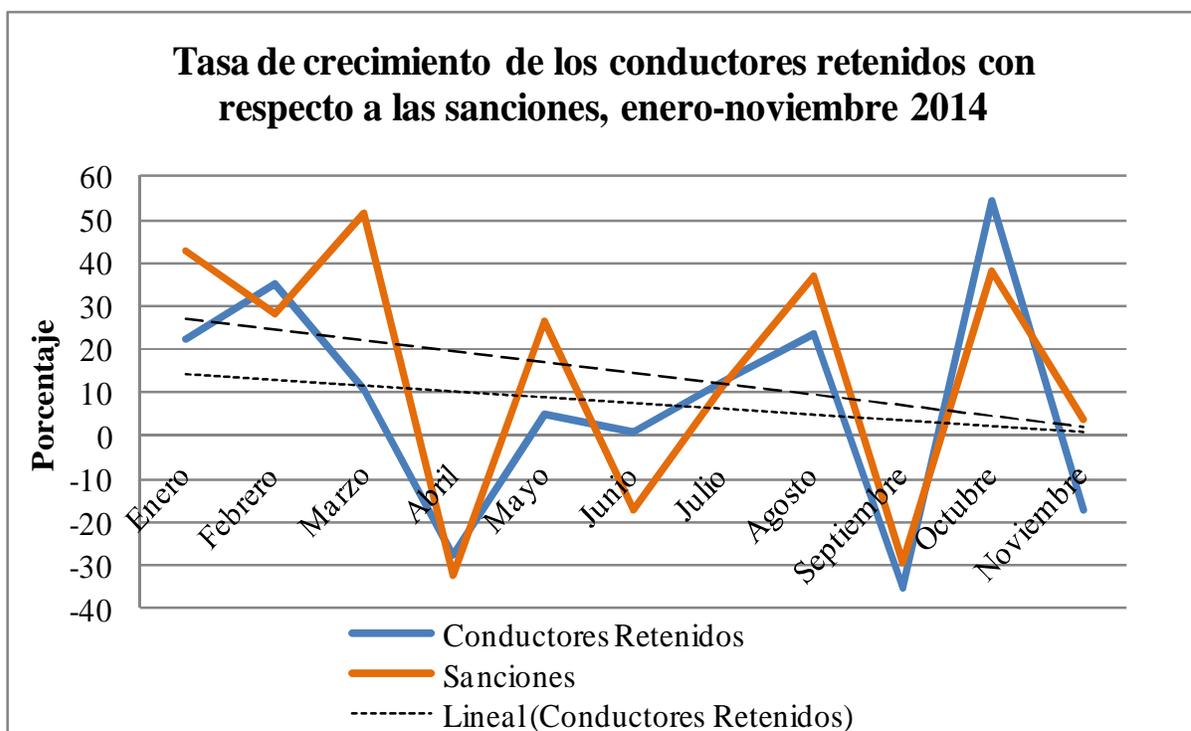
Fuente: Elaboración propia con base en las *Fichas*, Operativo *Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

Conductores con sanción económica del 15 de noviembre 2013 al 29 de noviembre 2014



Fuente: Elaboración propia con base en las *Fichas*, Operativo *Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

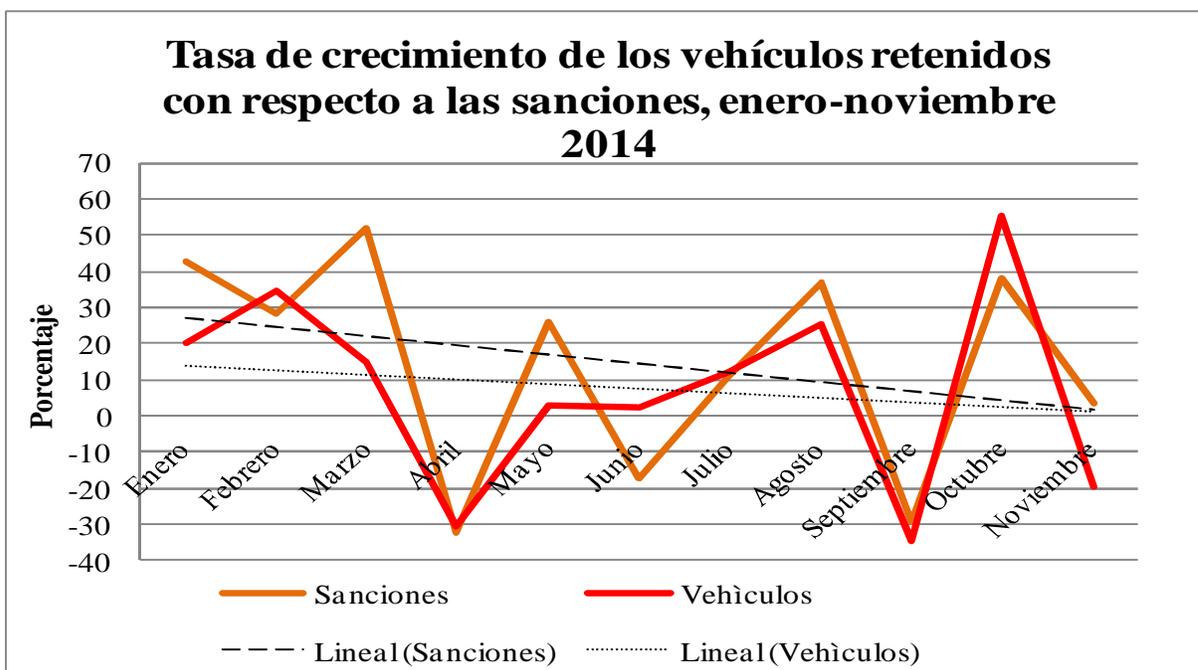
Otro ejercicio analítico que permite comprender mejor estos resultados es la comparación de las tasas de crecimiento en las sanciones con respecto a los conductores y a los vehículos retenidos. En esta primera gráfica se observa que hay una relación también muy estrecha: si aumentan o disminuye el número de conductores retenidos, también los hacen las sanciones.



Fuente: Elaboración propia con base en las *Fichas*, Operativo *Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

Lo mismo ocurre con los vehículos retenidos; las tasas de crecimiento de vehículos y sanciones han disminuido con el tiempo. Particularmente entre abril y mayo, septiembre y octubre se mostraron decrecimientos importantes, lo cual es consistente con la disminución en la tasa de crecimiento de los operativos que se observó en la pregunta anterior. Sin embargo, es probable que con los nuevos operativos itinerantes esta situación se modifique. Evidentemente, dado que los operativos móviles se pusieron en marcha a partir de noviembre de 2014, todavía es muy pronto para extraer conclusiones.

La apreciación general es que el operativo ha incrementado su capacidad para detectar, detener y aislar a los conductores en estado de ebriedad. Sin embargo, a un año de su implementación, estas tendencias descriptivas muestran que no hay decensos importantes en el número de conductores ni en el número de sanciones, por lo que también puede suponerse que la capacidad de persuasión del programa todavía es incipiente.



Fuente: Elaboración propia con base en las *Fichas*, Operativo *Salvando Vidas* de la Secretaría de Movilidad

Pregunta 11. ¿En qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa incide en la solución del problema público identificado?

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

Para estimar en qué medida el programa está incidiendo en el problema, se parte del supuesto de que la realización del operativo disminuirá número de víctimas mortales por percances en los que hubo pruebas de alcoholemia positiva. Se parte de este supuesto dado

que no existen datos estadísticos del número de accidentes viales causados por alcohol o del número de heridos, que podrían ser otras variables aproximadas para medir la incidencia.

Para evaluar un primer impacto del programa, aquí se emplean técnicas econométricas de estadística descriptiva y de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS). Las técnicas utilizadas se consideran idóneas para analizar el programa en virtud de que las mismas permiten analizar datos cuyo comportamiento puede estar determinado por múltiples variables que interactúan simultáneamente.

En este contexto, las mismas se usan para: 1) estimar las estadística descriptiva de las muertes en accidentes viales en la Región Centro; 2) cuantificar los efectos de la implementación del programa en el total de muertes y, en particular, en aquellas defunciones con positivos de alcoholemia en los análisis forenses y 3) definir tendencias temporales en las muertes por accidentes viales.

Metodológicamente, la evaluación se sustenta en el análisis comparativo de los registros mensuales disponibles de las muertes ocurridas en accidentes viales en la Región Centro. En virtud de que el Programa *Salvando Vidas* se adopta en la segunda quincena de noviembre de 2013, en el análisis se incluyen datos de los periodos previo y posterior a la implementación del programa. Particularmente, el primer periodo se considera desde enero hasta noviembre de 2013; mientras que el segundo se considera desde diciembre de 2013 hasta octubre de 2014. Las principales variables analizadas son el total de muertes (*muertes en accidentes viales*) y las muertes con registros de alcoholimetría positiva (*muertes con registros de alcoholimetría positiva*).

Analíticamente, la estadística descriptiva provee una primera aproximación a la evaluación del Programa *Salvando Vidas*. Así, aquí se estiman los valores de la media y la desviación estándar, mínimo y los valores mínimos y máximos mensuales de las variables de muertes en accidentes viales. Para facilitar la evaluación, en la tabla de estadística descriptiva se muestran las estimaciones de dichos valores considerando cada uno de los periodos considerados.

Estadística Descriptiva
Muertes en Accidentes Viales en la Región Centro, 2013-2014

	Observaciones	Media	Desviación Estandar	Mínimo	Máximo
Periodo Enero 2013 - Octubre 2014					
Muertes en Accidentes Viales	22	52.1364	9.8479	36	78
Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	22	10.0455	4.1916	1	19
Periodo Enero 2013 - Noviembre 2013					
Muertes en Accidentes Viales	11	52.8182	13.3553	36	78
Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	11	11.7273	4.1495	7	19
Periodo Diciembre 2013 - Octubre 2014					
Muertes en Accidentes Viales	11	51.4546	4.9267	45	58
Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	11	8.3636	3.6680	1	13

Notas: Las variables fueron obtenidas del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Para efectos analíticos se considera que el programa "Salvando Vidas" se implementa desde diciembre de 2013. La muestra incluye datos mensuales desde enero de 2013 hasta octubre de 2014

La tabla muestra que tras la adopción del Programa *Salvando Vidas* el total de muertes y en particular aquellas con registros de alcoholimetría positiva disminuyeron sensiblemente. Mensualmente, el promedio de muertes con registros de alcoholimetría positiva se redujo de 12 a 8, lo cual fue equivalente a una reducción de la mortalidad del 29 por ciento. El promedio de muertes en accidentes viales se redujo de 53 a 51, lo cual fue equivalente a una reducción del tres por ciento. Además, los estadísticos de tendencia central de las dos variables muestran que la volatilidad en las series se redujo sensiblemente tras la implementación del programa. Esto sugiere que en los accidentes viales se tendió a reducir los riesgos de mortalidad tras la implementación del programa.

Económicamente, la estimación de los efectos del Programa *Salvando Vidas* utiliza la técnica de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS). Particularmente, la estimación de los efectos directos del programa se hace con base en una variable de tipo dummy (*Programa Salvando Vidas*). En este contexto, y dado que la mortalidad en accidentes viales puede ocurrir debido a la existencia de múltiples variables, aquí se usan variables de tendencia lineal y cuadrática (*tiempo y tiempo al cuadrado*) con fines de control estadístico.

Además se usa una variable de interacción conjunta (*tiempo * programa salvando vidas*) con fines de evaluar los cambios de los efectos del programa en el tiempo. Estas cuatro variables son importantes porque integran el conjunto de variables independientes usado en las estimaciones econométricas.

Analíticamente, el análisis econométrico sugiere que el total de muertes en accidentes viales en la Región Centro ha sido relativamente constante.

Esta conclusión se sustenta en las estimaciones contenidas en la tabla siguiente. Por tanto, debe reconocerse que, en principio, hay escasa evidencia para sustentar que el Programa *Salvando Vidas* ha reducido significativamente el número de muertes. Si bien esta conclusión parece negativa, debe señalarse que el programa tiene efectos indirectos medibles. Estadísticamente, estos efectos pueden validarse debido a que el conjunto de variables explica el comportamiento de *Muertes en accidentes viales* con un nivel de confianza del 95 por ciento (véase Estadístico F). Particularmente, la evidencia sugiere que el programa ha tenido efectos indirectos en la disminución de las muertes. El coeficiente estimado de la variable dummy es negativo (-54.84).

Total de Muertes en Accidentes Viales en la Región Centro, 2013-2014
(Estimación Econométrica)

	Coefficiente	Error Estándar	Estadístico t	P-Value
<i>Tiempo (Tendencia lineal)</i>	-1.00	2.17	-0.46	0.6510
<i>Tiempo al Cuadrado</i>	-0.17	0.20	-0.84	0.4150
<i>Programa Salvando Vidas (Dummy)</i>	-54.84	48.58	-1.13	0.2750
<i>Tiempo * Programa Salvando Vidas</i>	6.46	4.58	1.41	0.1760
<i>Constante</i>	63.70	5.60	11.38	0.0000
<i>Observaciones</i>	22			
<i>Estadístico F</i>	3.0500			
<i>Prob > F</i>	0.0459			
<i>R Cuadrada</i>	0.4177			
<i>R Cuadrada Ajustada</i>	0.2806			

Notas: La variable dependiente es Muertes en Accidentes Viales. La técnica de estimación econométrica es Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS). Para efectos analíticos se considera que el programa "Salvando Vidas" se implementa desde diciembre de 2013.

La siguiente tabla, a diferencia de la anterior, muestra que el Programa *Salvando Vidas* ha reducido directa y significativamente el número de muertes en accidentes viales con registros de alcoholimetría positiva. De hecho, las estimaciones asociadas a la variable dummy sugieren que el programa potencialmente reduce en 43 el número de muertes por mes (coeficiente -42.89). Más aun, el análisis sugiere que hay efectos directos e indirectos del programa. El conjunto de variables explica el comportamiento de *Muertes con registros de alcoholimetría positiva*. Vale la pena señalar que estas afirmaciones son estadísticamente válidas con un nivel de confianza del 95 por ciento. Por tanto, el análisis econométrico confirma que los efectos del programa son particularmente notorios cuando se analizan las estadísticas de muertes con registros de alcoholimetría positiva. Pese a ello, debe señalarse que las estimaciones también sugieren que la eficacia del programa ha

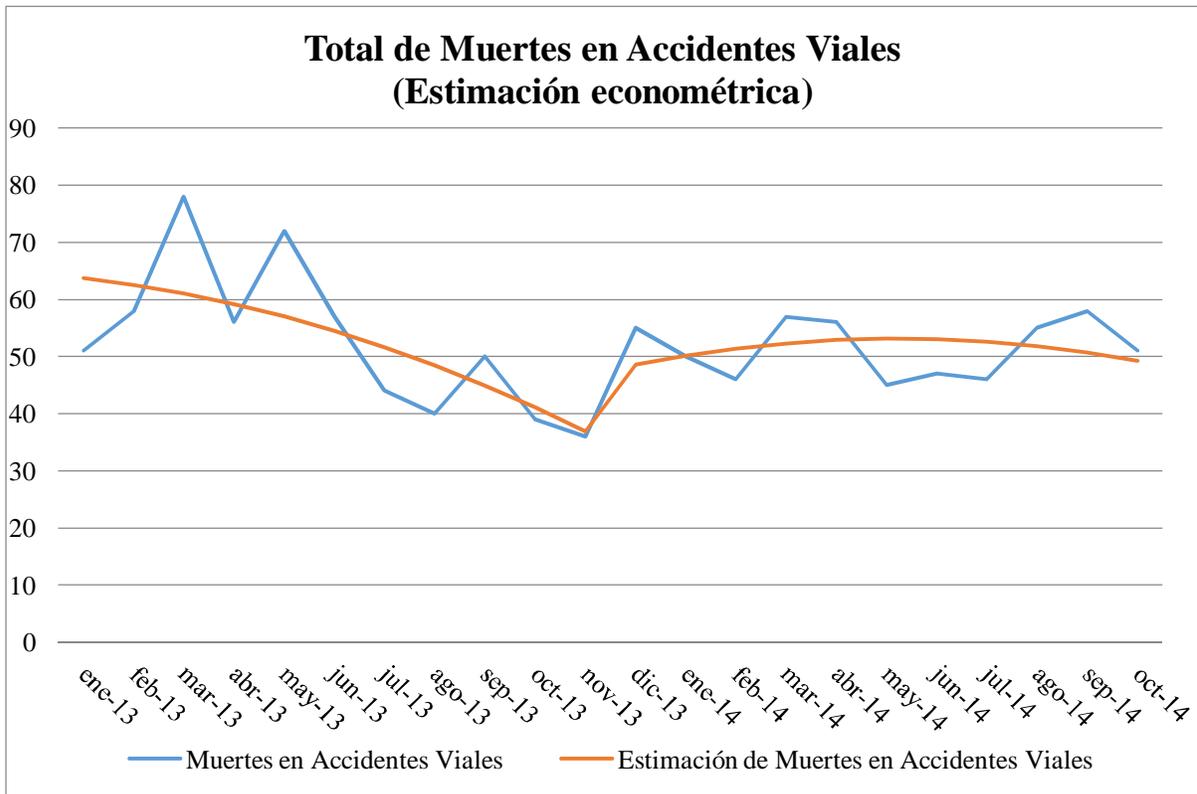
tendido a disminuir a lo largo del tiempo. El coeficiente asociado a la variable de interacción, o sea el efecto aprendizaje, es positivo y significativo.

**Muertes en Accidentes Viales con Registros de Alcohometría Positiva en la Región Centro, 2013-2014
(Estimación Econométrica)**

	Coeficiente	Error Estándar	Estadístico t	P-Value
<i>Tiempo (Tendencia lineal)</i>	1.41	0.88	1.61	0.1270
<i>Tiempo al Cuadrado</i>	-0.19	0.08	-2.34	0.0320
<i>Programa Salvando Vidas (Dummy)</i>	-42.89	19.68	-2.18	0.0440
<i>Tiempo * Programa Salvando Vidas</i>	4.26	1.85	2.30	0.0350
<i>Constante</i>	11.36	2.27	5.01	0.0000
<i>Observaciones</i>	22			
<i>Estadístico F</i>	3.8000			
<i>Prob > F</i>	0.0219			
<i>R Cuadrada</i>	0.4723			
<i>R Cuadrada Ajustada</i>	0.3481			

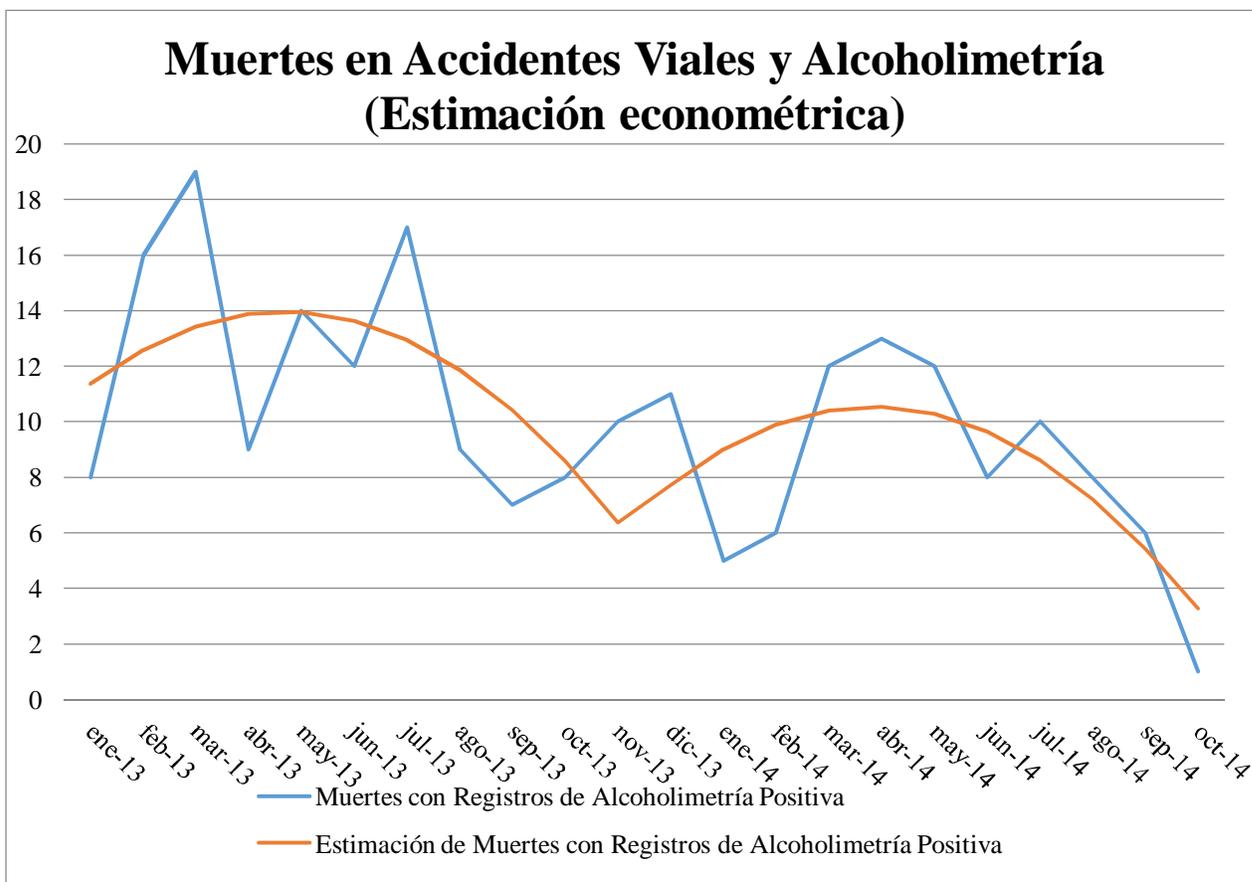
Notas: La variable dependiente es Muertes con Registros de Alcohometría Positiva. La técnica de estimación econométrica es Minimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS). Para efectos analíticos se considera que el programa "Salvando Vidas" se implementa desde

Las tendencias temporales en las muertes por accidentes viales y los efectos del programa se pueden visualizar graficando las estimaciones econométricas obtenidas anteriormente. Analíticamente, estas estimaciones son importantes porque muestran tendencias implícitas en el comportamiento de los datos. En las siguientes gráficas se muestran las estadísticas obtenidas del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y las estimadas econométricamente para facilitar el análisis de las tendencias en las variables de muertes en accidentes viales y los efectos del Programa Salvando *Vidas* en la Región Centro.



Fuente: Elaboración propia con base en los registros de defunciones del Servicio Médico Forense del Instituto Jalisciense de Ciencias Penales

La gráfica de la variable *Muertes en accidentes viales* valida los resultados para el número total de muertes obtenidos en los análisis de estadística descriptiva y de Mínimos Cuadrados Ordinarios. Particularmente, la gráfica confirma que el total de muertes ha sido relativamente constante en el tiempo. Si bien la gráfica muestra que la serie experimentó comportamientos diferenciados en los periodos previo y posterior a la implementación del programa, también muestra que la reducción de las muertes ha sido relativamente pequeña. De hecho, y tal como se esperaba de acuerdo a las estimaciones econométricas, la gráfica muestra que los efectos positivos del programa han sido de corto plazo en el mejor de los casos.



Fuente: Elaboración propia con base en los registros de defunciones del Servicio Médico Forense del Instituto Jalisciense de Ciencias Penales

La gráfica de la variable *Muertes con registros de alcohometría positiva* confirma que la serie de muertes en accidentes viales con registros de alcohometría ha experimentado comportamientos diferenciados. La gráfica muestra que la mortalidad se redujo sensiblemente tras la implementación del programa. Más aun, y tal como se esperaba de acuerdo a las estimaciones econométricas, la gráfica muestra que los efectos positivos del programa han sido relativamente permanentes. Estas conclusiones confirman aquellas obtenidas mediante el análisis de estadística descriptiva y de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS). Por tanto, puede concluirse que la adopción del Programa *Salvando Vidas* ha sido particularmente relevante en la disminución de las muertes en accidentes viales con registros de alcohometría positiva.

Finalmente, pueden resumirse las principales conclusiones del análisis econométrico sobre el Programa *Salvando Vidas* de la siguiente manera: 1) en el análisis de estadística descriptiva, donde no se tomó en cuenta la tendencia decreciente del número general de accidentes viales, se observa que en noviembre de 2013, tras la adopción del programa, las muertes en accidentes viales disminuyeron sensiblemente; las muertes con alcoholimetría positiva se redujeron en 29 por ciento;⁴³ sin embargo, esta cifra incluye la tendencia decreciente que existía desde antes de la implementación del programa; 2) en el análisis econométrico, y tras controlarse el efecto de tendencia decreciente, la evidencia sugiere que los riesgos de mortalidad tendieron a reducirse tras la implementación del programa; 3) si se controlan los impactos de la tendencia decreciente y de aprendizaje, el análisis econométrico muestra que los efectos del programa han sido pequeños, pero significativos; 4) el análisis muestra que el número de muertes en accidentes viales con registros de alcoholimetría positiva ha disminuido tras la implementación del programa; sin embargo, también muestra que la eficacia del mismo ha tendido a disminuir a lo largo del tiempo; 5) por tanto, el programa ha sido relevante en la disminución de las muertes en accidentes viales con registros de alcoholimetría positiva pese a la existencia de una tendencia decreciente y del efecto aprendizaje.

⁴³ De acuerdo con el análisis estadístico del Programa Salvando Vidas, al tomar como año base 2012, la disminución del número de muertes con alcoholimetría positiva fue de 40 por ciento. No obstante, el equipo evaluador no tuvo acceso a ese diagnóstico del Programa, por lo que no pudo determinar si ese dato elimina la tendencia decreciente de las muertes por accidentes viales o realiza algún otro procedimiento estadístico para establecer los efectos directos del programa en el problema que pretende disminuir.

Apéndice

Variables Usadas en el Análisis Econométrico

Variabe	Nombre	Definición Analítica
Muertes en Accidentes Viales	atotal	Número total de muertes en accidentes viales en la Región Centro (RG).
Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	ap	Número de muertes en accidentes viales en la RG con registros de alcoholimetría positiva.
Tiempo	time	Variable temporal de tendencia lineal
Tiempo al Cuadrado	time2	Variable lineal de tendencia no lineal (cuadrática)
Programa Salvando Vidas	dm	Variable dummy de la implementación del Programa Salvando Vidas (Implementado = 1; No implementado = 0)
Tiempo * Programa Salvando Vidas	dmtime	Variable de interacción entre la variables de tendencia temporal y de implementación del Programa Salvando Vidas
Estimación de Muertes en Accidentes Viales	atotalp	Estimación econométrica de la variable Muertes en Accidentes Viales
Estimación de Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	app	Estimación econométrica de la variable Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva

Notas: Las variables Muertes en Accidentes Viales y Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva fueron obtenidas del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Las variables Estimación de Muertes en Accidentes Viales y Estimación de Muertes con Regi

Pregunta 12. ¿El programa ha identificado los retos de corto, mediano y largo plazo que enfrenta en el cumplimiento de sus objetivos y en la atención del problema público que pretende atacar?

1	2	3	4
---	---	---	---

Insuficiente

Suficiente

En términos generales, se apreció una coincidencia en prácticamente todos los entrevistados sobre la necesidad de contar con la suficiencia y certeza presupuestaria para que continúe operando el programa como el reto más importante que se tiene en lo inmediato.

Esta coincidencia se explica por el problema detectado respecto a la fragmentación competencial y de recursos presupuestales entre la Secretaría de Movilidad y la Fiscalía General del Estado, que ha elevado el nivel de complejidad de la instrumentación de los operativos.

Este problema se explica por su condición de programa de reciente creación en un contexto administrativo y operativo que también sufrió modificaciones sustantivas en el contexto de la reforma orgánica más amplia que fue aprobada al inicio de la administración. En particular, tales reformas orgánicas implicaron la reasignación de la policía vial a la recientemente creada figura de la Fiscalía General y los ajustes derivados de su implementación afectaron sensiblemente el proceso de contratación de personal nuevo para la atención del Programa.

La reciente publicación del nuevo Protocolo de Actuación que posibilita la implementación de los peritos itinerantes ha hecho más que evidente este reto, particularmente por la necesidad de ampliar el número de personal operativo adscrito al Programa para posibilitar una adecuada rotación de personal y facilitar la gestión de personal para que la operación del Programa no se vea afectado por las incidencias laborales (Entrevista Ana Laura Chávez).

Otro reto inmediato identificado tiene que ver con el reforzamiento de la sensibilización a los infractores retenidos en el CURVA. De hecho, de acuerdo con el responsable de esta tarea, más bien ha habido ciertas limitaciones para la impartición de las charlas: «Había un aula y yo estaba encantado con mi aula, pasaban grupos de ocho ó nueve. Después dieron indicaciones de que ya no, que era muy peligroso. A mí no me pareció, porque ellos no son criminales, simplemente hicieron una falta administrativa. Ahora tengo que ir a cada celda y platicar ahí. Primero los hombres, luego las mujeres y dependiendo de la gente que tenga que salir, primero los de 12 horas, luego los de 24 y al último los de 36 horas.» (Entrevista León Coronado).

En el mediano plazo, destaca el reto de la coordinación interinstitucional como el factor crítico a resolver. De manera señalada, se identificó el reto de mejorar la coordinación con el Centro Estatal de Prevención de Accidentes. De acuerdo con Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial de la Secretaría de Movilidad, «anteriormente CEPAJ se dedicaba a hacer políticas de seguridad vial no a construir estadísticas, pero con la llegada de la nueva Ley de Movilidad se quedaron sin su bandera más importante. Ellos

pueden gestionar recursos a nivel federal que puede distribuir a las dependencias locales, ellos nos dieron 12 alcoholímetros y 200 chalecos, pero no tenemos la certeza de qué hace con el resto de los recursos. (Entrevista).

Otro frente crítico de coordinación interinstitucional es ante la propia Subsecretaría de Planeación y Evaluación, toda vez que, como se refirió en la pregunta 8, no hay consenso sobre los criterios fijados desde el Plan Estatal de Desarrollo respecto a las materias que inciden en el problema público que busca atender el Programa y, en consecuencia, se tienen dificultades para determinar la manera de medir los resultados (Entrevista Ana Laura Chávez).

En el largo plazo se identifica el reto de mejorar la comunicación y difusión de los alcances del Programa, particularmente en sus componentes formativos y de cambios de hábitos más saludables entre la población.

En este sentido vale la pena destacar la propuesta realizada por el Comandante Aldo Cesar Arias Loza, encargado del grupo de Alcoholimetría, de involucrar al resto de los compañeros de la policía vial (que no están adscritos directamente al Programa), en labores de difusión y concientización sobre los riesgos de combinar alcohol y volante (Notas de Entrevista).

Las expectativas de largo aliento de los responsables del Programa sobre su capacidad de persuasión están centradas en el segmento de la población joven, toda vez que en los adultos ya resulta muy difícil modificar comportamientos y hábitos (Entrevistas Ana Laura Chávez y Francisco Javier Poe Morales).

A la luz de lo expresado anteriormente, es posible establecer que los responsables del programa han logrado identificar satisfactoriamente los principales retos que tiene el programa tanto en el corto como en el largo plazo. Asimismo, se puede establecer que los retos de corto y mediano plazo están centrados en el reforzamiento del componente punitivo del Programa de naturaleza más reactiva y que se instrumenta fundamentalmente a

través de los operativos de alcoholimetría tanto fijos como itinerantes; en tanto que, los retos de largo plazo se centran en el componente de naturaleza más bien persuasiva y de formación cívica. Sobre este último componente también puede establecerse que, a la luz de la evidencia recolectada, sus alcances son todavía muy modestos, por lo que resulta altamente recomendable reforzarlo.

Pregunta 13. ¿En qué medida se ha modificado los hábitos de los automovilistas en cuanto al consumo de alcohol y la conducción de vehículos?

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

Por tratarse de un periodo relativamente corto entre el arranque del Programa y el momento en que se realizó la evaluación, era de esperarse que no se observaran modificaciones substanciales en los hábitos de los automovilistas en cuanto al consumo de alcohol y la conducción de vehículos.

Los escasos avances se sustentan en lo observado por los propios responsables operativos y directivos del Programa *Salvando Vidas*, respecto al comportamiento de las personas en sus hábitos de consumo de alcohol y que podrían clasificarse en dos tipos. Por un lado, se encuentran las personas que podrían considerarse proclives al riesgo. Generalmente este tipo de personas deciden prologar su estancia en los establecimientos comerciales o espacios privados donde suelen consumir alcohol, con el propósito de trasladarse en sus propios vehículos una vez que los puntos de alcoholimetría han sido levantados.

Por otro lado, se encuentran personas que podrían considerarse adversos al riesgo, que optan más bien por salir a divertirse más temprano y regresar o concluir la ingesta de alcohol antes del horario de inicio del operativo.

Estos comportamientos no son indicativos propiamente de cambios en los hábitos de consumo de alcohol y manejo de vehículos sino más bien parecen responder a estrategias para evitar los operativos. De hecho, los recientes anuncios hechos por parte de las autoridades respecto a la implantación de la modalidad itinerante de alcoholimetría denotan la naturaleza reactiva de los comportamientos que se están registrando entre los automovilistas durante los horarios de los operativos.

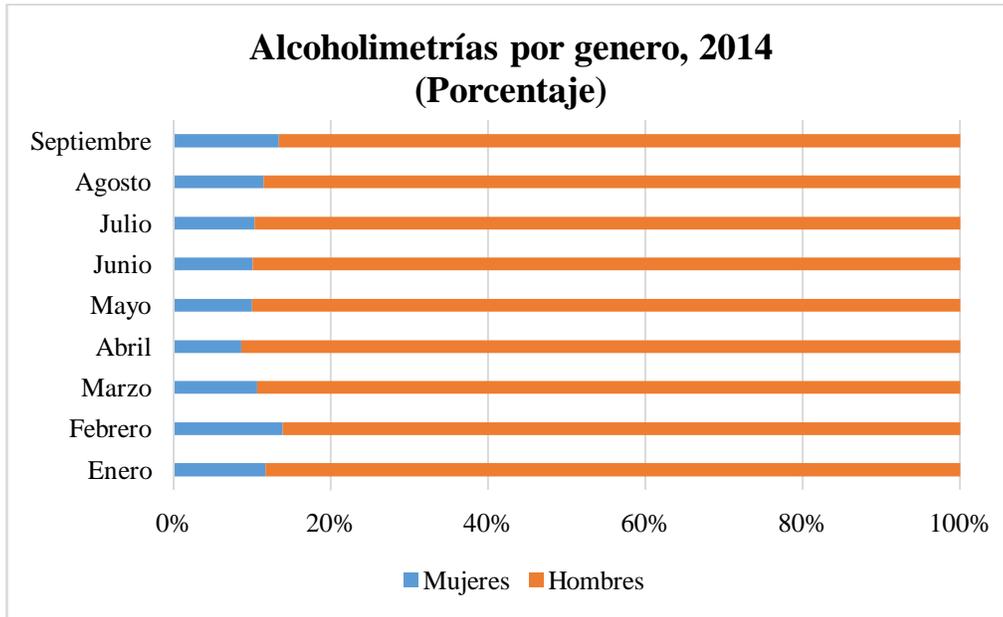
A decir del secretario de Movilidad, Mauricio Gudiño, el propósito de lo que él mismo llamó "curvitas" es "que vean que son itinerantes los puntos (de revisión) y que ahora que salen en las aplicaciones de internet donde se ponga el punto, decirles a todos que se pongan abusados porque va a estar el punto fijo, y el otro lo podemos mover y puede durar media hora en una calle o una hora; quince minutos en un lado. Si nos damos cuenta que todos los coches están agarrando una ruta alterna, entonces nos vamos al otro lado y nos los atoramos por el otro lado."⁴⁴

De hecho, los responsables del programa han observado que el mayor número de incidentes viales provocados por la combinación de volante y alcohol se vienen presentando en horarios distintos a los establecidos para los operativos, lo cual en cierta forma es un indicativo de lo que aún falta por impactar en los comportamientos de quienes suelen combinar alcohol y volante.

Otra aproximación que permitiría apreciar la insuficiente variación de hábitos respecto a la conducción de vehículos bajo el influjo de alcohol se puede observar en el número de pruebas positivas de alcoholimetría por género. En la siguiente gráfica puede observarse que la variación porcentual por mes, entre enero y septiembre de 2014, no es muy

⁴⁴ "Todo listo para la fase itinerante de Salvando Vidas", *El Informador*, octubre de 2014, <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/561661/6/todo-listo-para-fase-itinerante-de-salvando-vidas.htm>

significativa tanto para el caso de las mujeres (cuyo porcentaje es significativamente menor) como para el caso de los hombres.



Fuente: *Fichas*, Programa *Salvando Vidas*, Secretaría de Movilidad

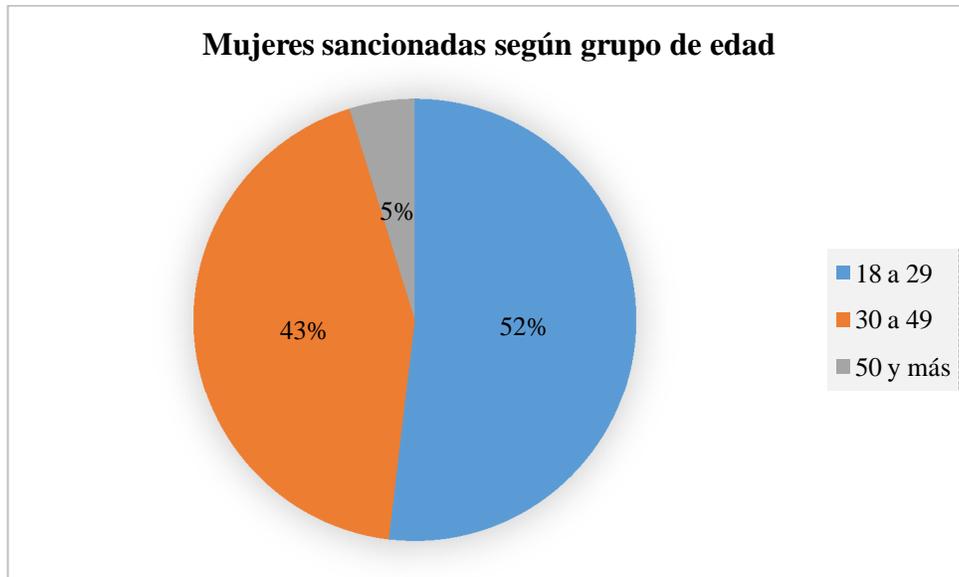
Como ya se refirió antes, un aspecto clave subrayado por los responsables directivos del Programa, tiene que ver con la edad de los infractores. Al centrar sus expectativas de probables cambios en los hábitos de consumo de alcohol y conducción de vehículos en la población más joven, toda vez que los mayores de edad ya son gente con hábitos muy arraigados y que es esperable una mayor resistencia para modificarlos (Entrevistas Ana Laura Chávez y Francisco Javier Poe Morales).

A partir de esta observación y con base en las fichas de información básica proporcionadas por la Secretaría de Movilidad, con los registros que se cuentan de enero a septiembre de 2014,⁴⁵ se puede observar que los rangos de edad con una mayor frecuencia de sanciones, tanto para hombres y mujeres, precisamente se ubican en el rango de edades de los 30 a 50

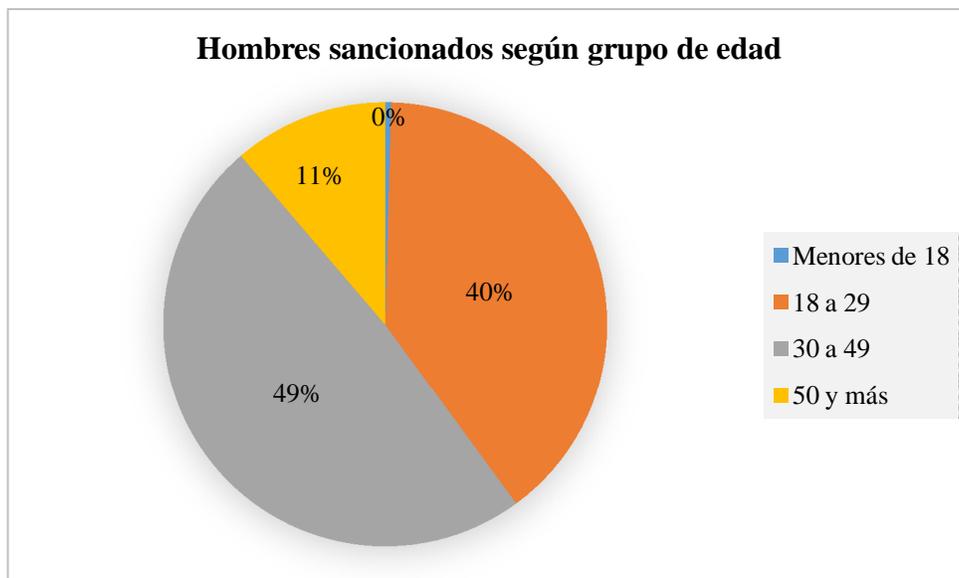
⁴⁵ Las fichas recibidas refieren al periodo de enero hasta el 18 de octubre, no obstante que se solicitó su actualización no fue posible disponer del dato completo de octubre por lo que no se considera para efectos de esta evaluación.

años en primer término y de 18 a 29 años en segundo término. Vale la pena destacar que en el caso de los hombres no sólo son los que más sanciones acumulan en términos relativos, sino que también son los que comienzan a manejar bajo el influjo de alcohol a una edad más temprana.

En los siguientes gráficos se muestran los datos acumulados de sanciones por género:



Fuente: *Fichas*, Programa *Salvando Vidas*, Secretaría de Movilidad



Fuente: *Fichas*, Programa *Salvando Vidas*, Secretaría de Movilidad

A la luz de la evidencia se puede establecer que no fue posible identificar cambios significativos en los hábitos de la población en la que se busca incidir, principalmente entre los jóvenes. Esta circunstancia se explica fundamentalmente por el corto periodo de vida del Programa.

Pregunta 14. ¿Cuál es la percepción respecto del resultado del Programa en los ciudadanos, conductores y conductores infractores?

Para el comisario general de la Policía Vial, Francisco Poe Morales *“La aceptación de la sociedad jalisciense del Programa *Salvando Vidas*, así como su reconocimiento nacional e internacional, son un estímulo y una señal de que el Gobierno del Estado va por el camino correcto para cambiar la cultura de la seguridad vial en Jalisco, tarea en la cual tanto la ciudadanía como las autoridades tienen una responsabilidad compartida.”*⁴⁶

La buena aceptación social del Programa *Salvando Vidas* se remonta a su antecedente inmediato, la llamada Ley *“Salvavidas”*. En un estudio⁴⁷ realizado previamente a la campaña de difusión que se realizó sobre dicha Ley, al informarle a los encuestados que la Ley *“Salvavidas”* consiste en evitar la conducción de vehículos por personas en estado de ebriedad o drogados; la venta de alcohol o consumo a menores. Promueve al conductor designado y taxi seguro; así como evitar el consumo fuera del local y fuera de horarios; el 54.2% de los encuestados consideró como buena la Ley, el 34% la consideró excelente y apenas 8.9% la considero regular y mala por el 2.3% de la muestra.

Cabe señalarse que la aceptación social no necesariamente implica conocimiento. De acuerdo con los resultados del mismo estudio, ninguno de los encuestados contestó correctamente a la pregunta sobre si conocía el límite de alcohol espirado por litro de aire

⁴⁶ <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/17624>

⁴⁷ Estudio de Población de 16 años y más de la Área Metropolitana de Guadalajara respecto de la Ley Salvavidas. Consejo Estatal Contra las Adicciones en Jalisco.

para poder manejar sin que sea detenido o infraccionado conforme a la Ley Salvavidas, y aún más, el 68% no conocía o había escuchado acerca de la Ley.⁴⁸

Con relación al Programa *Salvando Vidas*, hasta ahora no se cuenta con estudios específicos que hayan medido la percepción de la población beneficiaria, bajo los criterios como los sugeridos por CONEVAL. No obstante que se cuenta con la presencia de observadores ciudadanos para monitorear su desempeño, y a decir de la presidenta de la Asociación Civil *“Victimas de la Violencia Vial”*, Alma Chávez Guth, quien además funge como coordinadora del programa de visores ciudadanos de los puntos de alcoholimetría, *“la percepción entre los colectivos de ciudadanos que coordina se tiene una percepción muy positiva.”* (Entrevista), también es cierto que no se ha sistematizado algún tipo de registro o bitácora acerca de las actividades que desarrollan estos visores ciudadanos.

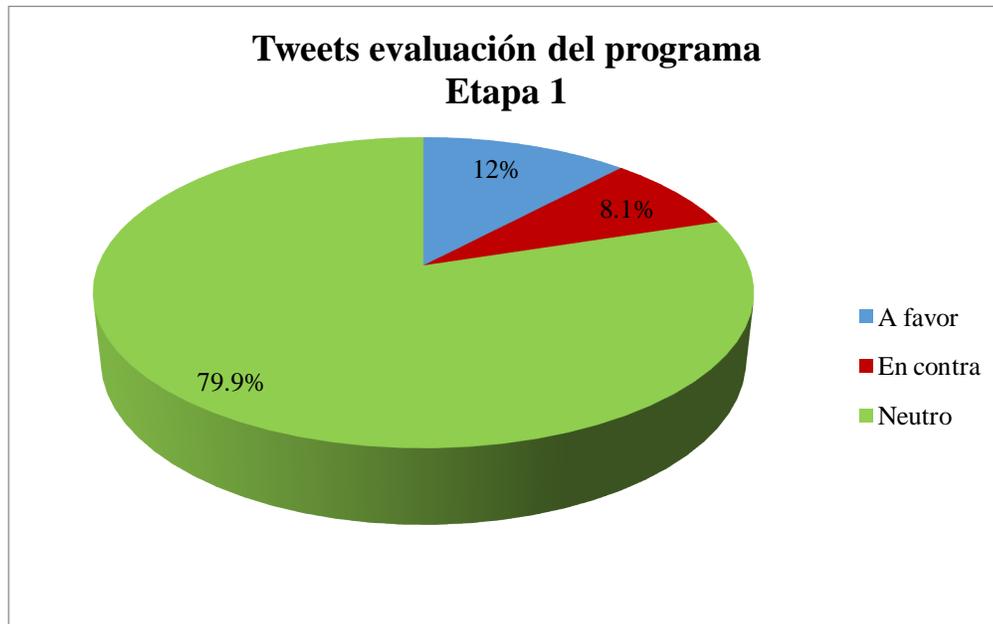
El testimonio personal de Alma Chávez Guth⁴⁹ y su activismo que se remonta a los primeros esfuerzos que dieron vida a la Ley Salvavidas, constituye una buena aproximación a la motivación esencial de lo que, posteriormente, conformaría el fundamento del Programa *Salvando Vidas*. Esta condición hace de su opinión, como ella misma lo reconoce, *“muy subjetiva.”* (Entrevista).

En virtud de estas consideraciones y conforme a la estrategia metodológica acordada, fue que se decidió realizar un análisis de percepción ciudadana a través de redes sociales cuya vitrina metodológica se expone ampliamente en el anexo correspondiente. La evaluación del Programa fue uno de los aspectos que se buscó explícitamente identificar a través de este análisis.

En el análisis de la fase inicial del Programa *Salvando Vidas*, la percepción ciudadana respecto a la manera en que se valoró el Programa arrojó los siguientes resultados:

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ver transcripción de entrevista realizada a Alma Chávez Guth

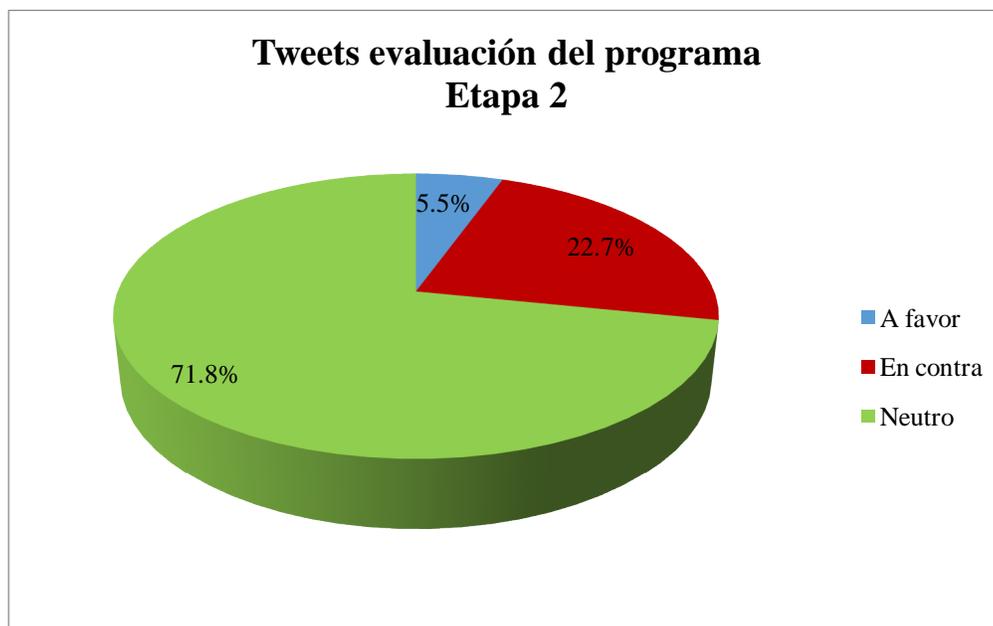


Fuente: Análisis de contenido de mensajes de twitter (ver anexo aparte).

Lo que llama la atención de la fase de arranque del Programa es el relativo equilibrio entre las opiniones en contra y a favor del Programa, con apenas 4 puntos porcentuales por arriba de las opiniones favorables.

En un contexto en que se brindó una amplia difusión tanto al antecedente inmediato de la Ley Salvavidas, como que se le dio al propio Programa, presumiblemente resultaría esperable una diferencia más amplia entre las opiniones favorables y en contra. Aunque quizás el amplio margen de opiniones emitidas como imparciales podría ser una variable que pudiera explicar el relativo equilibrio de opiniones a favor y en contra que muestra este resultado.

Durante el segundo periodo analizado, la percepción social respecto a cómo se evalúa el Programa arrojó los siguientes resultados:

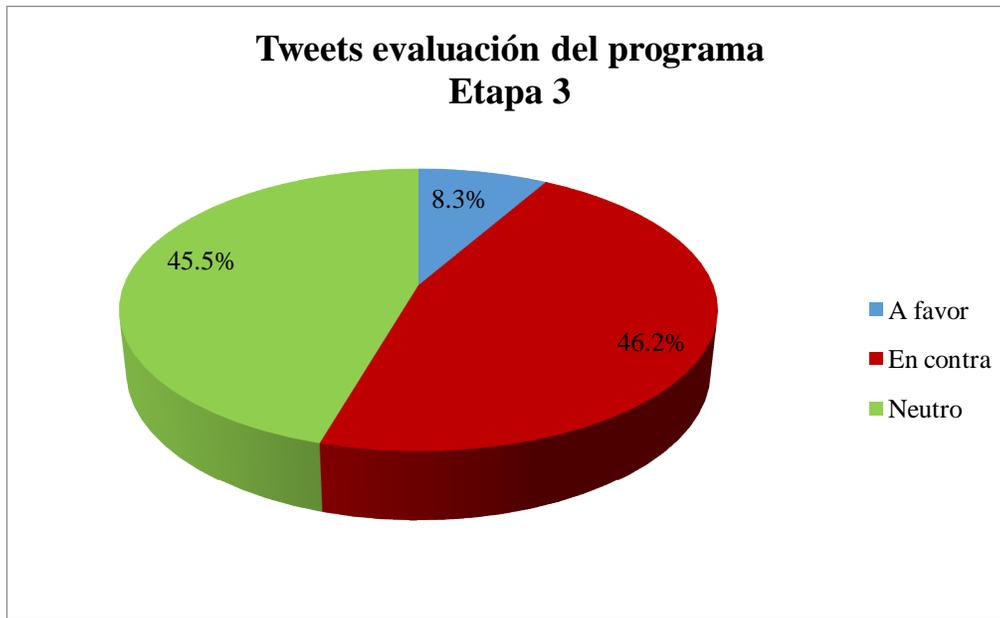


Fuente: Análisis de contenido de mensajes de twitter (ver anexo aparte).

Como se puede apreciar, las opiniones neutrales o imparciales disminuyen ligeramente respecto al periodo inicial, y las opiniones en contra del Programa se incrementan considerablemente en relación con las opiniones positivas, que más bien tienden a la baja.

Estas tendencias se acentúan significativamente en el último periodo de análisis. Es decir, las opiniones neutrales disminuyen a un nivel por debajo del 50% del total, las opiniones negativas se incrementan de manera considerable, mientras que en el incremento de las opiniones positivas es mucho más modesto.

El motivo del incremento de opiniones negativas puede considerarse de naturaleza coyuntural toda vez que el periodo de análisis coincidió con las declaraciones realizadas por el secretario de Movilidad, Mauricio Gudiño con motivo de la suspensión del operativo para que el personal adscrito al Programa *Salvando Vidas* pudiera acudir a la posada que se organizó para el personal de dicha Secretaría. A continuación se ilustran los resultados:



Fuente: Análisis de contenido de mensajes de twitter (ver anexo aparte).

El análisis aquí presentado constituye una aproximación indirecta a lo que las personas están percibiendo el Programa. Resultaría altamente recomendable que en el mediano plazo, se valorara la conveniencia de establecer mecanismos formales que contribuyan a conocer la percepción de la población en general y de los infractores y retenidos en particular.

Objetivo 3. Determinar en qué medida el desempeño del Programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados.

Pregunta 15. ¿En qué medida el desempeño del programa ha sido costo-eficiente y costo-efectivo?

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

Como ya se refirió antes, la información presentada no permite identificar con claridad cuáles son los componentes específicos del programa y sus insumos requeridos, tanto en términos humanos como de recursos materiales o financieros a fin de estimar indicadores de desempeño más detallados de costo-beneficio y costo-efectividad.

A partir del objetivo general del Programa que, como se apuntó previamente, está orientado fundamentalmente a la reducción de accidentes viales por el influjo de alcohol y sus consecuencias en términos humanos y materiales, en el mediano largo plazo sería deseable que el Programa emprendiera esfuerzos por desarrollar indicadores acordes a la realidad del estado sobre las repercusiones monetarias de los accidentes de vehículos automotores en relación con el consumo de alcohol. No se omite señalar las dificultades inherentes que este tipo de esfuerzos conlleva.

A nivel internacional, los datos con los que cuenta la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) son muy escasos en función de los accidentes viales en los cuales el alcohol haya estado presente en alguno de los conductores y es más difícil aún, identificar los costos por traumatismos derivados de estos fenómenos. Y aún más, como la propia organización reconoce ño es posible hacer una comparación directa entre los datos provenientes de los Estados Unidos y los de los países en desarrollo, debido a variables tales como la infraestructura de transporte, las diferencias en las normas

de seguridad, la tasa de incremento de vehículos automotores y factores demográficos y económicos de los países. (GRSP, 2010:6).

De acuerdo con las estimaciones realizadas por la OPS, los costos por traumatismos y defunciones causados por el tránsito en los países en desarrollo ascienden a los 65 mil millones de dólares al año, por lo que un programa eficaz que reduzca considerablemente el número de accidentes de tránsito causados por conductores alcoholizados puede tener una importante repercusión económica. (GRSP, 2010:73).

Para el caso particular del Programa *Salvando Vidas*, por su condición de reciente creación no es posible determinar estimaciones de esta naturaleza por lo que se decidió acotar el análisis en los términos planteados en las preguntas 9 y 10 respecto al indicador principal y los procesos relacionados con la realización de los operativos.

En la siguiente tabla se indican algunos de los indicadores que fueron identificados de la información disponible:

Indicador	Tipo de indicador
Operativos realizados	Proceso
Pruebas de alcoholimetría aplicadas	Proceso
Resultados positivos con más de 0.25	Resultado
Sanción económica	Resultado
Arresto administrativo inconvertible	Resultado

Es preciso tomar en consideración que en virtud de las complicaciones derivadas de la reforma a la Ley Orgánica que motivaron, a decir de Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial de la Secretaría de Movilidad, que los recursos que antes tenía la Comisaría Vial y Movilidad pasan a la Fiscalía. La realidad es que esos recursos no los pasa la Fiscalía a Movilidad y la única forma de dotar a los agentes viales de los recursos materiales fue a través del programa *Salvando Vidas* que era el único que tenía los

conceptos financieros para policías, por lo que vas a encontrar una partida financiera ejecutada por la vía de *Salvando Vidas*, pero no todo lo ha aplicado a este programa, lo que realmente se ha gastado en *Salvando Vidas* ha sido alrededor de ocho millones de pesos. (Entrevista), no fue posible disponer de mayores detalles relacionados con la información presupuestal.

Atendiendo a estas limitaciones de información, a continuación se presentan algunos indicadores de tipo costo-eficiencia y costo-efectividad.

Tabla. Principales Indicadores de costo-eficiencia⁵⁰

Mes	Costo unitario de pruebas aplicadas	Costo unitario de pruebas positivas	Costo por día de operativo
nov-13	\$ 1,201.38	\$ 39,801.00	\$80,000.00
Diciembre	\$648.72	\$26,936.03	\$50,000.00
Enero	\$472.14	\$21,739.13	\$42,105.26
Febrero	\$504.73	\$16,528.93	\$50,000.00
Marzo	\$496.19	\$13,468.01	\$47,058.82
Abril	\$509.10	\$18,648.02	\$47,058.82
Mayo	\$541.49	\$17,021.28	\$44,444.44
Junio	\$629.72	\$ 18,223.23	\$50,000.00
Julio	\$521.41	\$16,194.33	\$40,000.00
Agosto	\$426.39	\$12,678.29	\$44,444.44
Septiembre	\$683.82	\$18,779.34	\$50,000.00
Octubre	\$487.60	\$12,861.74	\$42,105.26
Noviembre	\$491.40	\$14,234.88	\$50,000.00
Acumulado	\$42.20	\$ 1,329.57	\$3,669.72

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados acumulados que se muestran en la tabla anterior, durante el periodo entre el 15 de noviembre de 2013 y el 30 de noviembre de 2014, las pruebas aplicadas tuvieron un costo promedio de 42.20 pesos cada una. De las pruebas aplicadas

⁵⁰ Los indicadores de eficiencia resultan de comparar las principales actuaciones realizadas con el volumen y/o costo total de los recursos utilizados para realizarlos (Ramíó, 1999:233).

que dieron un resultado positivo, en promedio costaron 1,329.57 pesos cada una, en tanto que el costo promedio por día en que se llevó a cabo un operativo ascendió a 3,669.72 pesos.

Tabla. Indicadores de costo-efectividad⁵¹

Mes	Relación costo/conductores retenidos	Relación costo/vehículos retenidos	Relación costo/sanciones
Noviembre 2013	\$60,606.06	\$63,492.06	\$135,593.22
Diciembre 2013	\$40,609.14	\$42,553.19	\$103,896.10
Enero 2014	\$33,195.02	\$35,398.23	\$72,727.27
Febrero 2014	\$24,539.88	\$26,315.79	\$56,737.59
Marzo 2014	\$22,160.66	\$22,857.14	\$37,383.18
Abril 2014	\$30,651.34	\$32,786.89	\$55,172.41
Mayo 2014	\$29,304.03	\$31,872.51	\$43,715.85
Junio 2014	\$29,090.91	\$31,128.40	\$52,980.13
Julio 2014	\$25,889.97	\$27,681.66	\$47,619.05
Agosto 2014	\$20,997.38	\$22,038.57	\$34,782.61
Septiembre 2014	\$32,520.33	\$33,755.27	\$49,382.72
Octubre 2014	\$21,052.63	\$21,680.22	\$35,714.29
Noviembre 2014	\$25,477.71	\$26,936.03	\$34,482.76
Acumulado	\$2,164.50	\$2,285.06	\$3,816.79

Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en la tabla anterior, la relación del costo total del programa con los principales resultados obtenidos durante el mismo periodo se tiene que cada persona retenida costó al erario 2,164.50 pesos en promedio, en tanto que el costo promedio por

⁵¹ Los indicadores de eficacia relacionan los objetivos conseguidos con los objetivos previstos, es decir, mide el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en los programas (Ramió, 1999:232). En virtud de que el programa busca persuadir a la gente que detener a las personas (Entrevista Francisco Javier Poe Morales), no es posible desarrollar esta clase de indicadores de efectividad. Los que aquí se presentan relacionan el costo total de programa con los principales resultados obtenidos en términos de conductores y vehículos retenidos, así como en relación a las sanciones.

vehículo retenido fue de 2,285.06 pesos. Asimismo, cada persona sancionada costó en promedio 3,816.79 pesos.

Pregunta 16. ¿El programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo para ampliar la entrega de los bienes o servicios que genera?

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

Hasta el momento en que se realizó la evaluación, la cobertura del programa se había desplegado fundamentalmente entre los municipios más importantes del Área Metropolitana de Guadalajara y, de una manera más limitada, en los municipios de Puerto Vallarta y Chapala.

No obstante, con motivo del aniversario del primer año de vida del Programa *Salvando Vidas*, se dio a conocer el lanzamiento de los operativos bajo la modalidad itinerante con la que se pretende ampliar su cobertura.

Recientemente también fue anunciada una segunda fase del operativo que incluye la aplicación de pruebas de alcoholimetría en otros municipios del Estado, principalmente en aquellos destinos turísticos caracterizados por la alta incidencia de accidentes provocados por la combinación de alcohol y volante.⁵²

También se atenderá a las recomendaciones del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de llevar este tipo de operativos itinerantes y sorpresivos a las carreteras con mayor cantidad de accidentes, tales como la de Tequila, Cocula, Chapala y toda la ribera del lago.⁵³

⁵² <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/14938>

⁵³ Ibid.

Algunos municipios de los Altos de Jalisco y de la Región Valles han sido visitados a fin de analizar las condiciones óptimas de seguridad para la instalación de los puntos de alcoholimetría.⁵⁴

En San Luis Soyatlán, en el municipio de Tuxcueca se aplicaron 464 pruebas de alcoholimetría, de las cuales al menos 75 conductores sí habían consumido alcohol, aunque en menor grado, por lo que no fue necesario levantarles folio ni retenerlos en el CURVA. A seis personas más si se les levantó folios y doce más fueron retenidas.⁵⁵

En los casos en que los automovilistas que conducen en carretera dan positivo y es necesario retenerlos, a los familiares que los acompañan se les traslada a un punto cercano de la zona metropolitana a fin de que estén en posibilidades de tomar un taxi o bien sean recogidos por amigos o parientes.

Con el operativo realizado en San Luis Soyatlán, ya suman tres los operativos realizados en carreteras. Los dos primeros se llevaron a cabo sobre la carretera a Chapala.⁵⁶

Con base en las consideraciones anteriores, es posible establecer que la autoridad ha venido desplegando una serie de acciones tendientes a ampliar la cobertura de los bienes y servicios que ofrece el Programa; no obstante que se aprecian todavía incipientes en los municipios ubicados fuera de la zona metropolitana de Guadalajara. Una estrategia alternativa para ampliar la cobertura está definida formalmente en el Protocolo a través del proceso de certificación de puntos de control que, hasta el momento en que se realizó la evaluación, no existe evidencia de que se haya implementado.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/14852>

⁵⁶ Ibid.

Pregunta 17. ¿En qué medida se ha evitado la generación de efectos perversos en el desarrollo del programa público?

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

Uno de los aspectos positivos más destacados entre los diversos actores entrevistados, tiene que ver con la voluntad política de combatir cualquier situación que pudiera menguar la credibilidad social del programa frente a posibles actos de corrupción, òinfluentismoö o impunidad.

El personal operativo entrevistado coincidió en ese punto y, a pesar de haber aceptado que efectivamente òhan sido amenazadas en repetidas ocasionesö (Entrevista agente vial, perito y juez calificador), se mostraron confiadas en el compromiso que les ha reiterado el gobernador en el sentido de no ser molestadas en tanto cumplan diligentemente con su labor. Así lo reiteró el propio gobernador durante el acto conmemorativo por el primer aniversario del Programa en el que òdestacó el buen trabajo de la Secretaría de Movilidad y de las agentes viales, y afirmó que este programa comprueba que el gobierno puede cambiar su forma de actuar e impulsar una cultura de legalidad.ö⁵⁷

En el marco de dicho evento, también fue anunciado la ampliación de la cobertura del Programa bajo su modalidad de itinerante y que, como ya se apuntó previamente, busca evitar que los conductores que aún persisten en combinar el alcohol y el volante, intenten evadir los operativos.

En este sentido, destacan algunas acciones que pretenden reforzar la efectividad del programa a fin de lograr concientizar a un número mayor de personas. Una de ellas tiene que ver con los acercamientos que han tenido algunos restauranteros con la Secretaría de Movilidad y los ayuntamientos a efecto de òevitar que estén alertando a sus clientes acerca

⁵⁷ <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/17882>

de la ubicación de los operativos» (Entrevista Francisco Javier Poe). Otra acción que se pretende reforzar en el contexto de operación del Programa, es el relativo al ofrecimiento de los servicios de taxi seguro, como otra de las alternativas que pudieran tener las personas para evitar utilizar sus vehículos bajo el influjo del alcohol.⁵⁸

Este tipo de estrategias complementarias al Programa intentan responder a los no pocos comportamientos mostrados por conductores que expresamente buscan evadir los operativos. Como se ilustra en la gráfica de nube siguiente, una buena cantidad de mensajes vía twitter suelen advertir sobre la ubicación exacta en la que se ubicó el operativo:



Fuente: Análisis de contenido de mensajes de twitter (ver anexo aparte).

Otro aspecto que vale la pena subrayar es el relativo a la credibilidad social del programa. Al respecto, vale la pena subrayar la opinión de Alma Chávez Guth, presidente de la Asociación Civil «Victimas de la Violencia Vial» y coordinadora del programa de visores ciudadanos, en el sentido de que «el programa es muy joven, pero a un año los resultados y

⁵⁸ «Programa Salvando Vidas ofrece servicio de taxis»
http://www.milenio.com/region/Programa-Salvando-Vidas-ofrece-servicio_5_193830626.html

aceptación de la gente son muy positivas. Muchos dicen que funciona porque estamos nosotros, pero también hay voluntad política. Quizás yo lo veo muy subjetivo, pero todos los colectivos lo vemos de una forma muy positiva. (Entrevista).

No obstante, se sugiere reforzar la estrategia de comunicación acerca de los objetivos que persigue el programa, toda vez que persisten confusión y desinformación acerca de los mismos, como lo ilustra la siguiente gráfica de nube correspondiente a la última etapa de análisis de contenido a través de twitter, que se corresponde al periodo en que el programa cumplió un año de vida:



Fuente: Análisis de contenido de mensajes de twitter (ver anexo aparte).

Pregunta 18. ¿En qué medida los resultados documentados hasta el momento justifican una reorientación de los objetivos iniciales del programa y en qué sentido?

A la luz de los resultados documentados por la evaluación, particularmente los relativos a la relevancia que ha tenido el Programa en la disminución de las muertes en accidentes viales

con registros de alcoholimetría positiva, en principio pareciera que no hay una justificación muy sólida que sugiera el replanteamiento de los objetivos iniciales del programa.

Sin embargo, la evidencia también es consistente en advertir que la incidencia del Programa ha sido más bien indirecta sobre el problema público y sus efectos positivos han sido de corto plazo en el mejor de los casos. Si bien esta condición puede explicarse por tratarse de un programa relativamente joven, los resultados documentados sugieren que es indispensable reforzar la eficacia del Programa, particularmente respecto a su capacidad de persuasión que ha tendido más bien a disminuir con el tiempo.

Se sugiere una revisión a profundidad de la base conceptual de los objetivos del programa plasmados en los documentos institucionales a fin de determinar con mayor claridad los componentes del programa tanto los que intentan disminuir los efectos como los que inciden sobre las causas del problema público derivado de combinar el alcohol con el volante.

En este contexto, se sugiere tomar medidas que vengán a reforzar el componente de capacitación y sensibilización sobre los conductores infractores, que constituye una innovación en sí mismo respecto a otras experiencias a nivel nacional.

La documentación de procesos y reforzar la generación de indicadores son pasos indispensables para contribuir a elevar el nivel de publicidad y transparencia del Programa.

7. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

FODA Salvando Vidas		
Fortalezas	Oportunidades	Recomendación
<p>1. El programa cuenta con un protocolo de actuación que en buena medida otorga certeza jurídica tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos durante los operativos de alcoholimetría.</p>	<p>1. Cuenta con vinculación a organismos internacionales como la OPS y GRSP que les permite continuar con las capacitaciones y acceder a recursos materiales más allá de su presupuesto.</p>	<p>1. Refuerzo de la estructura del programa con re-diseño bajo Marco Lógico.</p>
<p>2. El programa cuenta con personal capacitado y certificado en distintas materias. Algunas certificaciones provienen de organismos internacionales. La capacitación es permanente y periódica.</p>	<p>2. El programa tiene el respaldo político necesario para su operación y la aplicación de sanciones a conductores infractores.</p>	<p>2. Aunado a lo anterior se recomienda la alineación con el PED 2013-2033.</p>
<p>3. El programa opera de forma regular mediante procedimientos claros, en horarios y días adecuados a la atención del problema.</p>	<p>3. El programa tiene el respaldo y apoyo de organismos sociales y observadores ciudadanos que constituyen una base de apoyo que le brinda legitimidad.</p>	
<p>4. Dispone normativamente de un proceso de capacitación obligatoria para conductores retenidos, con el objeto de sensibilizar a infractores sobre manejar bajo el influjo del alcohol.</p>		<p>8. Estandarización de los contenidos de los cursos de sensibilización y de la estructura general de estos cursos.</p>
<p>5. La posibilidad de</p>		

sancionar de manera inmediata contribuye a la eficacia del programa y lo distingue de otros programas a nivel nacional.

6. Las unidades itinerantes con agente vial, perito y juez calificador facilitan la aplicación de la prueba más allá del horario y lugar del operativo ordinario y permiten la aplicación de prueba a conductores que intenten evadir los puntos de control.

Debilidades	Amenazas	Recomendación
<ol style="list-style-type: none"> 1. El personal operativo es apenas suficiente para cubrir los operativos al interior del área metropolitana. Debido a los horarios en los que se realizan, este personal es sometido a desgaste físico y no hay elementos suficientes para cubrir incidencias laborales. 2. Carece de instrumentos aplicar medidas más severas a personas que son reincidentes y que, luego de 36 horas de arresto administrativo, pueden seguir manejando un automóvil.⁵⁹ 3. Hasta el momento de la evaluación, no se dispone de una matriz de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El fenómeno de corrupción arraigado en el entorno público constituye una amenaza constante al programa. 2. Una parte considerable de la sociedad piensa que es un programa recaudatorio más que un programa preventivo de accidentes o disuasorio de la práctica de mezclar alcohol y volante. 3. La constante evolución de aplicaciones para dispositivos móviles y redes sociales facilita la evasión de los puntos de revisión por parte de los conductores alcoholizados. 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Valorar la conveniencia de ajustar la operación del Programa conforme a las variaciones propias del calendario cívico de la ZMG. 3. Generación de indicadores de evaluación,

⁵⁹ Durante el periodo en que se realizó la evaluación no se tuvo acceso a la información que permitiera apreciar el tratamiento que se da a los reincidentes.

<p>indicadores de resultados o un sistema de monitoreo con base en estadística precisa sobre las conductas que desea mitigar.</p>	<p>4. La colaboración de otras dependencias que deberían acompañarlo y que contribuirían a garantizar el respeto a los derechos humanos y certeza jurídica de las actuaciones ahí realizadas ha menguado con el tiempo.</p> <p>5. Las dificultades para la gestión presupuesto para el ejercicio del programa resulta una cuestión crítica al interior de la dependencia operadora.</p>	<p>monitoreo y seguimiento.</p> <p>4. Mejora en la sistematización de información del programa.</p> <p>5. Hacer pública con la que se está midiendo el avance del Programa y ampliar la publicidad de sus resultados.</p> <p>6. Desarrollar una metodología basada en estándares internacionales.</p>
<p>4. No se cuenta tampoco con instrumentos formales para hacer públicos sus principales procesos y resultados.</p>		

8. Conclusiones

En términos generales, esta evaluación se planteó determinar la pertinencia de los bienes y servicios que entrega el Programa *Salvando Vidas*, así como sus efectos inmediatos para cumplir con sus objetivos y atender al problema que se tiene diagnosticado.

Por la particularidad del Programa, cuya operación se fundamenta en un Protocolo de actuación más que en reglas de operación de un programa convencional, los alcances de la evaluación se acotaron a los bienes y servicios definidos en su base normativa.

El Programa evaluado cumplió el pasado 15 de noviembre de 2014 un año de haberse puesto en marcha, por lo que los resultados documentados esencialmente son de corto plazo y están lejos evidenciar impactos significativos de largo aliento.

A partir de estas consideraciones se puede establecer como conclusión general que el Programa *Salvando Vidas* ha mostrado una capacidad satisfactoria para establecer una base y perfil propio que ha sido suficientemente acompañado por instituciones reconocidas a nivel nacional e internacional, lo que le ha permitido desarrollar aspectos innovadores y específicos, tales como el cuidado sobre la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos, la selección y contratación del personal operativo, el acompañamiento e involucramiento de organizaciones sociales y la introducción de cursos de sensibilización para infractores.

Al inicio de su segundo año de vida, el Programa *Salvando Vidas* ha logrado también incorporar algunos cambios derivados del proceso de aprendizaje de sus responsables respecto de la experiencia inmediata y puede afirmarse que se encuentra en un momento crítico respecto al desarrollo de sus instrumentos de planeación, monitoreo y seguimiento, la mejora de la coordinación interinstitucional y una mayor comunicación social.

En este contexto se recomienda realizar esfuerzos por establecer objetivos más claros y medibles a efecto de favorecer un adecuado control y seguimiento de los resultados e impactos del Programa.

Un aspecto particularmente sensible tiene que ver con los distintos grados de aceptación social que fue posible documentar sobre la calidad de los bienes y servicios entregados por el Programa, por lo que se recomienda valorar un reforzamiento de las estrategias de comunicación a través de campañas focalizadas a grupos objetivos específicos.

Por lo que se refiere a los resultados documentados, se concluye que el desempeño del programa muestra variaciones significativas que sugieren una revisión crítica sobre las condiciones administrativas e institucionales en que viene operando a fin de potenciar los resultados logrados hasta el momento.

Como era de esperarse, dada la condición de reciente creación del Programa, la evidencia apunta a una contribución relativamente modesta en la solución del problema diagnosticado y se insiste en la necesidad de redoblar esfuerzos por sistematizar la información disponible a fin de contribuir a una rendición de cuentas más efectiva sobre los resultados e impactos a futuro.

9. Recomendaciones

De conformidad con los Términos de Referencia de la presente evaluación de resultados, particularmente al cumplimiento de priorización, relación, dirección y análisis de las recomendaciones de la evaluación, en la siguiente tabla se enlistan las recomendaciones que han sido documentadas por orden de prioridad y atendiendo a sus respectivos objetivos e implicaciones:

Recomendación	Hallazgos	Objetivo	Implicaciones
1. Rediseñar el Programa bajo la perspectiva de Marco Lógico	De conformidad con las respuestas a las preguntas 1 a 4, el principal fundamento de operación se limita a un Protocolo y se cuenta con una versión muy preliminar de Matriz de Marco Lógico que no ha sido validada por los responsables operativos	Transitar del Protocolo de actuación hacia un Programa que pueda señalar con precisión la meta, el objetivo, los componentes y los insumos del programa, así como la población potencial y objetivo. El rediseño debería potencializar la alineación del Programa a los objetivos sectoriales.	El Programa a <i>Salvando Vidas</i> ya está en el catálogo de Programas Sociales del Gobierno del Estado. Sin embargo, se deberían establecer Reglas de Operación (ROP) específicas, de modo que el Protocolo y Reglamento serían complemento de dichas reglas. Tanto las ROP deben tener la máxima publicidad.
2. Alinear las metas y objetivos del Programa al Plan Estatal de Desarrollo	Conforme a lo argumentado en la respuesta de la pregunta 8, el Programa no se encuentra debidamente alineado a los programas sectoriales y particularmente al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033	Revisar el alineamiento del Programa al Plan Estatal de Desarrollo a fin de que los objetivos, resultados e impactos generados por el Programa se vean correctamente por el Sistema de Monitoreo e Indicadores del Desarrollo (MIDE)	La Secretaría de Movilidad, a través de sus direcciones y áreas estratégicas debería revisar la contribución del Programa <i>Salvando Vidas</i> con los objetivos sectoriales del Programa de Movilidad (OD6O1, OD6O2 y OD6O3).

Recomendación	Hallazgos	Objetivo	Implicaciones
<p>3. Generar indicadores de monitoreo, seguimiento y evaluación</p>	<p>De acuerdo con los hallazgos reportados en las preguntas 1 a 4, básicamente se han reportado resultados del programa y se han generado algunos datos de desempeño, sin que tengan la debida sistematización.</p>	<p>Contar con instrumentos que permitan generar indicadores con base en los criterios de evaluación definidos por el Gobierno del Estado de Jalisco y que permitan identificar con claridad objetivos, resultados e impactos.</p>	<p>La Secretaría de Movilidad, a través de sus direcciones y áreas estratégicas tales como Seguridad Vial, Cultura Vial, Estadística y Planeación deben diseñar conjuntamente un sistema de monitoreo de desempeño e indicadores de resultados.</p>
<p>4. Mejorar la sistematización de información las actividades y procesos del Programa.</p>	<p>Atendiendo a las insuficiencias identificadas particularmente en las preguntas 12 y 15, particularmente en la ausencia de información de planeación, administración y presupuestal del Programa</p>	<p>Contribuir a clarificar la información administrativa y operativa del Programa en términos de costo-efectividad y costo-eficiencia</p>	<p>La Secretaría de Movilidad, a través de sus direcciones y áreas estratégicas tales como Cultura Vial y Planeación deben documentar sistemáticamente procesos administrativos y de resultados, como la capacitación tanto a personal como a personas retenidas. Ello implica compartir información entre la Comisaría General de Vialidad de la Zona Metropolitana, la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Movilidad y el Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría (Curva).</p>

Recomendación	Hallazgos	Objetivo	Implicaciones
<p>5. Hacer pública la metodología con la que se está midiendo el avance del Programa y ampliar la publicidad de sus resultados.</p>	<p>Los esfuerzos de publicidad del Programa se han centrado en algunos resultados puntuales a través de declaraciones de funcionarios.</p>	<p>Mejorar los esfuerzos realizados hasta ahora en materia de transparencia y rendición de cuentas del Programa.</p>	<p>La Secretaría de Movilidad debe hacer públicos, a través del portal de transparencia de dependencia, la normatividad, indicadores de monitoreo y resultados del programa. Dado que los reportes son mensuales como se observó en las Fichas y Acumulados, la publicidad de los indicadores y la estadística puede publicarse con esa periodicidad.</p>
<p>6. Desarrollar una metodología basada en estándares internacionales para identificar de manera causal el impacto del programa.</p>	<p>Los resultados documentados del Programa son de corto plazo en el mejor de los casos y están lejos de implicar impactos claros sobre el problema pública sobre el que se quiere incidir</p>	<p>Contribuir a clarificar los impactos esperados del Programa en el mediano y largo plazos</p>	<p>La Secretaría de Movilidad debe convocar a un comité de expertos para determinar y validar una metodología específica para establecer una medición del impacto del programa.</p>
<p>7. Valorar la conveniencia de ajustar la operación del Programa conforme a las variaciones propias del calendario cívico de la ZMG.</p>	<p>Las variaciones documentadas relativas al desempeño del Programa a lo largo del periodo analizado.</p>	<p>Valorar la conveniencia de ajustar la realización del número de operativos conforme a las variaciones temporales identificadas a fin de contribuir a la persuasión que se busca entre la población joven.</p>	<p>Planear el operativo con base en el calendario cívico, valorando si Comisaría General de Vialidad de la Zona Metropolitana y la Fiscalía General del Estado pueden incrementar el número de operativos en días feriados y periodos vacacionales.</p>

Recomendación	Hallazgos	Objetivo	Implicaciones
8. Estandarización de los contenidos de los cursos de sensibilización y de la estructura general de estos cursos. ⁶⁰	El diseño e implementación de los cursos de sensibilización muestran serias deficiencias (Pregunta 12).	Potenciar la sensibilización entre la población infractora que favorezca a los objetivos de largo plazo del programa	Planear de manera adecuada entre la Secretaría de Movilidad y el Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría (Curva), la impartición de cursos. Idealmente deben tener un salón con ese propósito, un programa con contenidos desarrollados, un listado de las personas que asiste al curso y una encuesta de opinión para mejoras.

⁶⁰ La estructuración formal de los cursos supone fundamentalmente la sistematización y documentación de los contenidos a desarrollar así como el perfil de los responsables de impartirlos.

10. Bibliografía

Alcohol policies in context: international perspectives - 1995 to 2015. The International Center for Alcohol Policies. Aroq Limited. Washington D.C. June 2005.

Article 24. Drug And Alcohol Testing. State of Michigan.

Beber y conducir: Manual de seguridad vial para decisores y profesionales. Global Road Safety Partnership & Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C. 2010

BARBOR, T.F., & R. CAETANO, *Evidence-based alcohol policy in the Americas: Strength, weaknesses and future challenges*. Revista Panamericana de la Salud Pública #18 (4-5). Washington D.C. 2005.

Drug and Alcohol Testing. Gladstone Ports Corporation. Queensland Australia. July 2011.

DUNBAR, J., PENTTILA, A., & PIKKARAINEN, J. *Drinking and driving: Success of random breath testing in Finland.* British Medical Journal, 295, 101-103. London. 1987.

DWI Detection and Standardized Field Sobriety Testing. Participant Guide. International Association of Chiefs of Police & National Highway Traffic Safety Administration. Virginia (EUA). March 2013.

Evaluation of Implementation and Outcomes: Montana Strategic Prevention Framework ó State Improvement Grant and the Montana Community Change Project. The Strategic Prevention Framework - State Incentive Grant. Montana Department of Public Health and Human Services. 2011.

Framework for alcohol and drug management in the workplace. Department of Justice and Attorney-General. Queensland, Australia. July 2012.

FELL, J., FERGUSON, S. A., WILLIAMS, A. F., & FIELDS, M. (2002). *Why are sobriety checkpoints not widely adopted as an enforcement strategy in the United States?* Accident Analysis and Prevention, International Center for Alcohol Policies. 35, 51, 897-902. Washington D.C. 2002.

FELL, J., LINGSTON, E. A., LACEY, J. H., Tippetts, A. S., & Cotton, R. *Evaluation of seven publicized enforcement demonstration programs to reduce impaired driving: Georgia, Louisiana, Pennsylvania, Tennessee, Texas, Indiana, and Michigan.* Washington, DC. National Highway Traffic Safety Administration Washington D.C 2008.

Informe final de evaluación "Programa de conservaciones viales" Ministerio de Obras Públicas. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile, Junio 2004

Informe final "Evaluación específica del programa de apoyo al transporte para estudiantes". Gobierno del Estado de Jalisco. 2013.

Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco. Gobierno del Estado de Jalisco. Guadalajara. 2013.

McCAUL, K. A., & McLEAN, A. J. *Publicity, police resources and the effectiveness of random breath testing.* Medical Journal of Australia. Pág. 152, 284-286. Sidney, Australia. 1990.

PRABHAKAR, T. LEE, SHV, Job RFS. *The long term benefits of random breath testing in NSW (Australia): deterrence and social disapproval of drink-driving.* C. Mercier-Guyon, Págs. 841-8, 1997. Disponible en <http://trid.trb.org/view.aspx?id=477083>.

Programa Nacional de Alcoholimetría. Manual para la implementación de operativos. Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes. México. 2010.

Protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, para el control y prevención al conducir vehículos automotores bajo los efectos del alcohol "Programa conduce sin alcohol". Acuerdo 49/2013. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Cd. de México. 2013.

Protocolo para la implementación de los puntos de control de alcoholimetría y vigilancia ordinaria. Gobierno del Estado de Jalisco. Guadalajara. 2013.

Protocolo para la Implementación de Puntos de Control de Alcoholimetría. México. Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes & Organización Panamericana de la Salud.

RAMIO, C., *Teoría de la Organización y Administración Pública.* España: Tecnos, Universidad Pompeu Fabra, 1999.

Road Traffic Injury Prevention Training Manual. World Health Organization. New York. 2006.

SHULTS, R. A., ELDER, R. W., SLEET, D. A., NICHOLS, J. L., ALAO, M. O., & CARANDE-KULIS, V. G., et al. *Reviews of evidence regarding interventions to reduce alcohol-impaired driving.* American Journal of Preventive Medicine, 21, 68-88. Washington D.C. 2001.

Síntesis Metodológica de la Estadística de Accidentes de Tránsito Terrestre en Zonas Urbanas y Suburbanas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Aguascalientes. 2009.

11. Glosario y siglario de Términos

Acta de Alcohometría: Documento administrativo expedido por la Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, en la cual se hace constar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la prueba de alcohometría.

Alcoholímetro: Instrumento de medición que establece sus características en la Norma Técnica Estatal vigente, el cual permite determinar cuantitativa y cualitativamente si el conductor se encuentra bajo los efectos de bebidas alcohólicas;

Cédula de Notificación de Infracciones: Documento expedido por la Policía Vial, en los términos de la Ley en la materia y su Reglamento, donde se hace constar la falta administrativa en la cual incurre el propietario o el conductor infractor.

Boquilla: Pipeta de plástico esterilizada y empacada individualmente, la cual se conecta al alcoholímetro para realizar la prueba de alcohol en el aire espirado, misma que es desechada al término de dicha prueba.

CALEA: Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies.

CEDHJ: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

CEPAJ: *Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes.*

Certificado Clínico Médico: Es el documento que expide el médico el cual contiene el resultado del examen físico realizado a un conductor para determinar su estado de ingesta de alcohol.

COFEPRIS: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Comprobante: Resultado impreso de la prueba de alcohometría practicada a un conductor.

CONAPRA: Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes.

Curso: curso de capacitación en materia de sensibilización, concientización y prevención de accidentes viales por causa de la ingesta del alcohol y que la Secretaría de Movilidad determinará sus contenidos y el lugar donde se impartan.

CURVA/Centro de Retención: Lugar destinado para dar cumplimiento a los arrestos administrativos incommutables, de conformidad al artículo 186 de la Ley.

GRSP: Global Road Safety Partnership.

IJCF: Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

Ley: Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Médico: Persona facultada para realizar el examen clínico médico por los conocimientos con que cuenta.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

OPS: Organización Panamericana de la Salud.

Reglamento: Reglamento de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Paramédico: Persona facultada y con los conocimientos necesarios para realizar la atención de urgencia.

PED: Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033.

Policía: Policía Vial del Estado de Jalisco o Policía de Tránsito Municipal.

Programa: El programa designado para el control y prevención de ingesta de alcohol en conductores en el Estado de Jalisco.

Protocolo: El Protocolo para la Implementación de los Puntos de Control de Alcoholimetría y Vigilancia Ordinaria.

Prueba de Alcoholimetría: Prueba de niveles de alcohol en aire espirado que se realiza a conductores de vehículos automotores en dos etapas, cualitativo y en su caso cuantitativa.

Punto de Control: Ubicación itinerante en la vía pública, el cual establece el programa con personal asignado al mismo.

SEMOV: Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco.

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

12. Directorio de la Entidad Evaluadora

Socio director

Roberto Arias de la Mora

Es profesor investigador de El Colegio de Jalisco y coordinador académico de la Cátedra en Administración Pública “Luis F. Aguilar Villanueva” con sede en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Políticas Públicas por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

En 2013 obtuvo el primer lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública por su investigación doctoral “Democracia y Gestión Pública Municipal”. Entre sus publicaciones se encuentran: “Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco. Política de regionalización 1995-2000” (2008). Publicó la obra colectiva “Del discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca de la administración pública de Jalisco” (2010). En coautoría “Relaciones intergubernamentales y política social. El programa de núcleos comunitarios” (2011). Y coordinó el libro colectivo “Coordinación Metropolitana y Gestión Pública Municipal” (2013). Además cuenta con diversas publicaciones en revistas especializadas. Es colaborador del periódico Milenio Jalisco desde el 2006.

Cuenta con 19 años de experiencia profesional en el sector público, desempeñándose en diversos cargos de la administración pública en los tres órdenes de gobierno municipal, estatal y federal.

Asociado:

Lic. Arturo Doroteo Torres Verdín

Estudió en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Ha sido jefe de sección en la dirección de Programación del gobierno municipal de Zapopan y asesor de la Tesorería en el mismo municipio. Ha colaborado en diferentes proyectos de investigación, desarrollo y evaluación en consultoría. Ha enfocado sus estudios en evaluación de las políticas públicas.

Colaboradores:

Dr. Antonio Ruiz Porras:

Profesor-investigador del Departamento de Métodos Cuantitativos de la Universidad de Guadalajara, CUCEA. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II y de la Academia Mexicana de las Ciencias. Doctor en Economía por la Universidad de Nottingham (Inglaterra). Actualmente también Coordina el Doctorado en Ciencias Económico Administrativas. Es Evaluador del Sistema Nacional de Evaluación Científica y

Tecnológica del Conacyt y del Consejo Nacional de Acreditación de la Ciencia Económica (Conace).

Lic. Gloria Vázquez Rangel

Posgraduada y especialista en gestión integral del riesgo de desastre por la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Se ha desempeñado como directora general de Rescate y Apoyo a la Protección Civil de la Comisión Nacional de Seguridad del Gobierno Federal y directora general de Emergencias Mayores de la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal. En la Procuraduría General de la República fue titular de las direcciones generales de Atención a Víctimas; de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; y de Comunicación Social, cargo que también desempeño en la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Lic. Diana Paola García Medina

Estudió la Licenciatura en Economía en la Universidad de Guadalajara. Se ha especializado en el análisis de datos cuantitativos y en el manejo de bases de datos nacionales e internacionales (Latinobarómetro, CEPALSTAT, OCDE, INEGI, etc). Manejo de paquetería estadístico-econométrica (E-VIEWS, STATA y SPSS).

Antonio Díaz Grajales

Estudió Sociología en la UAM Azcapotzalco. Es técnico en computación orientado a resoluciones TIC en el área de las Ciencias Sociales. Consultor y ayudante de investigación, participando en diversos estudios y evaluaciones de programas en centros de investigación del ITESM (Ciudad de México y Santa Fe) el INAP, la CNDH y UAM. Asesor y consultor en OSC tales como el Instituto Griselda Álvarez, la Red Nacional de Mujeres Múncipes, Fondo para la Paz I.A.P., entre otras; así como diversas empresas en el sector privado.

13. Anexos

Dando cumplimiento a lo señalado por el inciso E del punto 6.2 de los Términos de Referencia, se entrega junto a este informe preliminar, el listado de anexos complementarios que serán incluidos en la entrega final de los productos requeridos:

1. Presentación final en formato Power Point de los resultados más destacados del Programa.
2. Transcripciones de entrevistas realizadas con los actores clave.
3. Fotografías en presentación Power Point de las visitas a los puntos de control y de los instrumentos utilizados.
4. Gráficos de los principales resultados derivados del análisis estadístico.
5. Análisis de contenido en mensajes de los usuarios de Twitter respecto al Programa.
6. Análisis *Benchmarking* de Programas de Alcoholimetría