



Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política

Programa:

**Subsidio a Transportación
Terrestre**

Secretaría de Desarrollo Social del
Estado de Durango



Programa **Anual** de
Evaluación 2018



Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política



Programa **Anual** de
Evaluación 2018

Programa:
**Subsidio a Transportación
Terrestre**

Secretaría de Desarrollo Social del
Estado de Durango

Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política del Programa
Subsidio a Transportación Terrestre

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política del Programa Subsidio a Transportación Terrestre 2017, Durango:inevap, 2018.

Contenido

Introducción.....	6
Justificación y alcance de la evaluación	7
Descripción del programa	7
Evaluación.....	9
1. Objetivos de la evaluación.....	9
2. Justificación de la intervención	13
3. Calidad de la intervención	14
4. Presupuesto.....	15
5. Cobertura	16
6. Indicadores y resultados.....	17
7. Evaluaciones anteriores.....	18
Análisis FODA.....	19
Fortalezas	19
Oportunidades	19
Debilidades.....	19
Amenazas	19
Propuesta de recomendaciones y observaciones	20
Referencias	21
Anexos	23
Anexo 1. Cadena de Resultados del programa	23
Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	24
Anexo 4. Cédula de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política.....	25
Anexo 5. Distribución del número de boletos otorgados	27

Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CRIT	Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón
CURP	Clave Única de Registro de Población
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango
PED	Plan Estatal de Desarrollo
P.O.	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango
ROP	Reglas de Operación
SEDESOE	Secretaría de Desarrollo Social de Estado de Durango
TdR	Términos de Referencia

Glosario

Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

Evaluación

Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Hallazgo

Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

Indicadores

Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

Población atendida

La población beneficiada por el programa en un periodo determinado

Población objetivo

La población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población potencial

Población total que presenta el problema o necesidad que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Introducción

El Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango (PAE 2018) contempló la evaluación de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política del Programa Subsidio a Transportación Terrestre a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE). Este fue elegido por ser una prioridad de la SEDESOE y por los efectos esperados del Programa al buscar contribuir a garantizar un derecho humano.

La presente evaluación es llevada a cabo de acuerdo con lo estipulado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, ya que estos establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación establecidas en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

Con base en los Términos de Referencia (TdR) esta evaluación tiene cinco objetivos específicos y como objetivo general, generar información acerca de los requerimientos de diseño del Programa. El alcance de esta es identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de gabinete con base en la documentación normativa y de planeación del Programa, así como la información de cobertura a la fecha de la evaluación.

Para lograr lo anterior la presente evaluación consta de siete secciones donde se da respuesta a preguntas de investigación, además de la presente introducción, justificación y alcance de la evaluación, descripción del Programa, conclusiones y anexos. La primera, segunda y tercera sección busca responder los objetivo, justificación y calidad de la intervención, a través de la exposición de argumentos cuantitativos y cualitativos. En la cuarta sección se aborda el tema presupuestal.

La sección número cinco denominada cobertura, trata de resaltar la importancia de exponer la definición de población potencial y objetivo del Programa. En la sexta sección relativa a indicadores de resultados, se expone la relevancia de contar con indicadores que permitan dar cuenta de los resultados de la intervención. Finalmente, en la séptima sección se abordan el tema: evaluaciones anteriores, donde se buscan elementos de análisis derivados de evaluaciones realizadas al Programa, para este caso es la primera evaluación que se llevaba a cabo.

Es valioso apreciar que un diseño limitado afecta la calidad de la política pública. Siguiendo prácticas universales, los criterios de verificación de un programa público de calidad son:

relevancia, factibilidad, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto. Elementos que no debió perder de vista el equipo evaluador para que este informe sea apropiado.

Justificación y alcance de la evaluación

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango (SEDESOE), seleccionaron el Programa Subsidio a Transportación Terrestre con el objetivo de analizar sus requerimientos en el diseño y registrar y valorar sus logros y avances, para recomendar vías de mejora de sus resultados y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos¹.

La inclusión del Programa Subsidio a Transportación Terrestre en el PAE 2018 se justifica por ser una prioridad de la SEDESOE y por los efectos esperados del Programa al buscar contribuir a garantizar un derecho humano.

La Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política, busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de los requerimientos de diseño del Programa para llegar a los resultados comprometidos. Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño del Programa; así mismo, la evaluación reconoce los logros alcanzados y se concentra en los principales riesgos que pueden limitar el logro de los resultados.

De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto a la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Descripción del programa

La SEDESOE es la dependencia responsable de planear, programar, ejecutar y evaluar la política de desarrollo social y humano,² tiene entre sus atribuciones diseñar, operar y evaluar programas y acciones de desarrollo social y humano. Estas acciones deberán sujetarse a los principios de universalidad, integridad, equidad, solidaridad, participación, sustentabilidad, libertad, subsidiaridad y transparencia³.

¹ Esta evaluación se fundamenta en: el PAE 2018 del Inevap publicado en Periódico Oficial del Estado de Durango No. 23 de fecha 22 de marzo de 2018, bajo el nombre Boletos para el Transporte.

² Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango. DEC. 225 P.O. 92 de fecha 16 de noviembre de 2017.

³ Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango. P.O. 72 de fecha 6 de septiembre de 2015.

Es por lo anterior que la SEDESOE ejerce el Programa Subsidio a Transportación Terrestre, el cual es ejecutado a través del Departamento de Atención y Participación Ciudadana de la Dirección de Participación Ciudadana y Organización Social.

El Programa inicia sus operaciones en el año 2012, transcurrido el tiempo y diferentes ejercicios de ejecución del Programa por la SEDESOE se logró reconocer en la misión institucional de «Mejorar la calidad de vida de los duranguenses para lograr la reducción de las carencias sociales y la participación ciudadana con transparencia, equidad y un profundo sentido humano, a fin de lograr un desarrollo sostenible», una alineación en la planeación estratégica de la Secretaría, con este hecho se emiten en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (P.O.) las Reglas de Operación (ROP) para el Subsidio a Transportación Terrestre en enero de 2017 y se abrogan las ROP para la vertiente de “subsidio al transporte” del programa de gestión social del ejercicio 2016. Las ROP se han seguido emitiendo con la finalidad de lograr una mejor ejecución del Programa.

El Programa Subsidio a Transportación Terrestre busca subsidiar boletos de transporte para viajar a municipios de Durango u otros estados del territorio nacional, principalmente, por motivos de salud y/o de urgente necesidad (circunstancias humanitarias). Atendiendo así a los ciudadanos del estado de Durango en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida no se encuentran en los niveles mínimos de bienestar social y que tengan urgente o grave necesidad de viajar.⁴

Los ciudadanos que demandan este subsidio deben presentar la solicitud de apoyo de transporte y la documentación requerida tal como especifican las ROP, este documento normativo también contempla los cuatro criterios de elegibilidad y en función de estos se determinará el monto y condiciones del subsidio.

El Programa atiende en su mayoría a personas en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida no se encuentran en los niveles mínimos de bienestar social que buscan subsidio para boletos de transporte para viajar por motivos de salud, por eso la connotación que tiene el programa a contribuir a garantizar un derecho humano.

⁴ Reglas de Operación para el Subsidio a Transportación Terrestre. P.O. No. 9 BIS de fecha 29 de enero de 2017.

Evaluación

1. Objetivos de la evaluación

1. ¿Los objetivos del programa son claros, realistas y entendidos por todos los involucrados?

El Programa no documenta sus objetivos ni el proceso para definirlos. En las ROP se puede interpretar un objetivo que da como resultado que el servicio se pueda brindar con relación a diversas condiciones.

En este sentido, el objetivo del Programa es «subsidiar boletos de transporte para viajar a municipios de Durango u otros estados del territorio nacional por motivos principalmente de salud y/o humanitarios». Las condiciones de otorgamiento del subsidio se pueden observar dentro del procedimiento de selección y suponen que a través de estas se logrará el objetivo.

Para que el objetivo definido por el Programa cumpla con las características enunciadas en la pregunta, debe representar la situación que espera resolver y determinar en qué medida espera generar un determinado efecto. De acuerdo con la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵, es la Matriz de Indicadores para Resultados, como instrumento de planeación, la que permite establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que asignan recursos presupuestarios. En el texto citado también se recomienda usar una sintaxis para la expresión de los objetivos según el nivel del resumen narrativo.

2. ¿Los objetivos del programa son congruentes con las necesidades de la población a la que está dirigido?

El Programa no documenta la congruencia con la que responde el objetivo a la necesidad de la población, sin embargo, las líneas de acción tanto del Plan Estatal de Desarrollo como del Plan Sectorial, establecen como estrategia prioritaria la atención a las personas en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social en lo que respecta al traslado para recibir atención médica o en su caso por razones humanitarias.

Las ROP identifican que el Programa responde a la prioridad nacional México Incluyente y México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, el equipo evaluador

⁵ Más información acerca de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

identifica que dentro de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Eje México Próspero no existe evidencia de alineación.⁶

En el ámbito estatal da respuesta a prioridades inscritas en los instrumentos de planeación como el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2017 - 2022 «propiciar el desarrollo de los grupos vulnerados y vulnerables, a través de acciones que les permitan un mayor acceso a bienes y servicios», y el Plan Estatal de Desarrollo (PED) «Gobierno con sentido humano y social».⁷

Lo anterior hace entender que el Programa responde a prioridades nacionales y subnacionales inscritas en los documentos de planeación⁸.

3. ¿Los objetivos del programa están vinculados a un objetivo sectorial, especial, institucional, municipal, estatal, nacional o global (Objetivos de Desarrollo Sostenible)?

Aunque el Programa no documenta la definición y vinculación de la totalidad de sus objetivos, es posible alinear al Programa con instrumentos de planeación superior de la siguiente manera:

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022			
Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Tipo de vinculación ⁹
2. Propiciar el desarrollo de los grupos vulnerados y vulnerables a través de acciones que les permitan un mayor acceso a bienes y servicios.	3. Otorgar apoyos a las personas vulneradas o en situación de pobreza.	3.3. Impulsar el acceso a los servicios de salud mediante subsidios para la transportación por razones médicas o de rehabilitación.	Indirecta

⁶ Ver pregunta tres donde enuncia la alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

⁷ Ver pregunta tres donde enuncia la alineación al Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y Plan Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022.

⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018, Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y Plan Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022.

⁹ El tipo de vinculación de los objetivos del Programa con los objetivos de los instrumentos de planeación superior puede ser: directa (el logro de los objetivos del Programa es suficiente para cumplir el objetivo superior), indirecta (el logro de los objetivos del Programa contribuye al cumplimiento del objetivo superior) o inexistente (el logro de los objetivos del Programa no aporta al cumplimiento del objetivo superior).

Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022

Eje	Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Tipo de vinculación
2. Gobierno con sentido humano y social	1. Apoyar el desarrollo de grupos vulnerables generando condiciones y oportunidades de acceso a bienes y servicios.	1.3. Brindar apoyo asistencial a las personas vulneradas o en situación de pobreza extrema.	1.3.1. Otorgar apoyos económicos o en especie a jefas de familia y adultos mayores y personas con alguna discapacidad en pobreza extrema.	<i>Indirecta</i>
2. Gobierno con sentido humano y social	6. Fortalecer el desarrollo y calidad de vida de las familias.	6.1. Promoción del desarrollo y la protección integral de la familia a través de políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida de sus integrantes.	6.1.5. Atender y apoyar a la población vulnerable que por su condición económica necesite apoyos asistenciales.	<i>Indirecta</i>
Políticas transversales				
	1. Derechos humanos, toda acción de Gobierno deberá coadyuvar para garantizar los derechos fundamentales de las personas.			<i>Indirecta</i>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Eje	Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Tipo de vinculación
2. México Incluyente	2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	2.2.4. Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.	2.2.4.1. Establecer esquemas de atención integral para las personas con discapacidad, a través de acciones que fomenten la detección de discapacidades, estimulación temprana y su rehabilitación.	<i>Indirecta</i>
Estrategias y líneas de acción transversales				
	II. Gobierno Cercano y Moderno.			<i>Indirecta</i>

Como se comentó en la pregunta dos, el equipo evaluador no encuentra evidencia de alineación al Eje México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, el Programa pudo encontrar una alineación indirecta al Eje 1. México en Paz. Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

Estrategia 1.5.1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos. Línea de acción 1.5.1.2. Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos. Así como a la Estrategia 1.5.4. Establecer una política de igualdad y no discriminación. Línea de acción 1.5.4.2. Promover acciones afirmativas dirigidas a generar condiciones de igualdad y a evitar la discriminación de personas o grupos. Con un enfoque transversal en la Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno.

Una de las estrategias implementadas para fomentar el desarrollo sostenible y hacer frente al cambio climático, son los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estos se encuentran estipulados en la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de fecha 25 de septiembre de 2015 con el título “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, el documento fue aceptado por 193 Estados Miembros de la ONU, entre ellos México.

De acuerdo con la ONU, el desarrollo sostenible se define como el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Además, enuncia que para alcanzarlo es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente.

Si bien se habla del tema de inclusión social en diversas metas de los ODS el tipo de vinculación es inexistente ya que el logro de los objetivos del Programa no aporta al cumplimiento del objetivo superior.¹⁰

Es importante reconocer la alineación que tiene el programa a documentos jurídicos atendiendo a la consagración de la salud como un derecho humano en el artículo 4º de la Carta Magna, así como en una serie de tratados internacionales ratificados por México. El derecho a la salud tiene un carácter prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones positivas (de hacer) por parte de los poderes públicos.¹¹

Por otro lado, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se estipula la no discriminación, entre otras, por posición económica en materia de derechos sociales.

Es por lo anterior que se considera que el programa contribuye a garantizar un derecho humano y encuentra así una alienación en documentos jurídicos.

¹⁰ Mas información acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

¹¹ El derecho a la salud: una propuesta para México – Carbonell Sánchez

2. Justificación de la intervención

4. ¿El programa define claramente el problema o necesidad que busca resolver?

El programa no define claramente el problema o necesidad que busca resolver, sin embargo, en el documento Ficha Técnica para el Programa de Subsidio a Transportación proporcionado por el Programa al equipo evaluador, se describe que el problema público que atiende es «Otorgar un subsidio en el costo del boleto de transportación, a todas aquellas personas en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social; y que tengan urgente o grave necesidad de viajar, sobre todo por circunstancias de salud y humanitarias, a algún estado de la República, exceptuando playas y fronteras, así como aquellos municipios del estado de Durango para los que haya corridas de las líneas de transporte que tengan convenio con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) ».

En el numeral 5, fracción I de las ROP¹² se establecen los criterios de elegibilidad y requisitos para acceder al Programa, sin embargo, no expone el método (estudio socioeconómico, ficha socioeconómica, aplicación de cuestionarios, otros) para determinar el criterio de verificación de condiciones de elegibilidad. En relación con la definición del problema se hace la exclusión de subsidiados de transportación a playas y fronteras, sin embargo, no especifica bajo qué criterios se realiza la excepción.

Para que la definición del problema cumpla con la característica de la pregunta debe formularse como un hecho o necesidad como un hecho negativo o como una situación que se busca revertir, definir la población que tiene el problema o necesidad y describir el plazo para su revisión y actualización. La situación que se desea cambiar o modificar (problema) debe ser definida con las características de claridad, delimitado y preciso identificando su dimensión. Lo que se busca resolver puede identificarse a través de la herramienta denominada Metodología del Marco Lógico, con el árbol del problema y objetivos, construida a través del diagnóstico donde se muestran evidencia empírica del problema. El problema debe ser único, ya que el definir más de uno puede ocasionar que los esfuerzos y recursos del programa se dispersen, además de dificultar la tarea de monitoreo y evaluación.¹³

5. ¿El programa documenta la justificación de la intervención que realiza?

El Programa no ha desarrollado un documento que justifique su intervención donde se plasmen las causas, efectos y características del problema o necesidad, así como donde cuantifique e identifique las características de la población afectada por el problema. Este

¹² ROP, numeral 5, fracción I. Que el candidato o candidatos a beneficiarios, se encuentra en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida no se encuentran en los niveles mínimos de bienestar.

¹³ Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, Coneval

instrumento es un elemento para el diseño ya que identifica antecedentes, descripción situación que se desea cambiar o modificar, objetivos de la intervención, cobertura, presupuesto entre otros elementos que en suma contribuyen a una mejor toma de decisiones sobre la intervención. Derivado de la carencia de argumentos que fundamenten que esta es la estrategia más adecuada para atender el problema, la acción de gobierno puede o no justificarse.

Durante el ejercicio de evaluación, no se identificó justificación teórica a nivel internacional ni nacional que sustente el tipo de intervención. En este orden de ideas, el ejemplo más cercano es el servicio que ofrece el Programa es la Organización no gubernamental (ONG) denominada Fundación Inocencia Pro-Niñez y Adolescencia Viviendo con VIH y Sida de El Salvador, que asigna fondos para cubrir los costos del transporte público de los niños y niñas y sus padres o encargados, sin embargo, no se identifican datos sobre la eficiencia y eficacia de este.¹⁴

3. Calidad de la intervención

6. ¿Las estrategias del programa son capaces de resolver el problema o necesidad y alcanzar los resultados esperados?

Para el logro de los objetivos el Programa entrega subsidio de trasportación terrestre a aquellos que se encuentren en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida se encuentren en los niveles mínimos de bienestar para que puedan trasladarse a algunos estados de la República Mexicana o municipios del Estado de Durango por razones de salud o humanitarias. Bajo el principio que debe conocerse la magnitud de la población total permite determinar la estrategia de cobertura del Programa, resulta necesario establecer métodos (estudio socioeconómico, ficha socioeconómica, aplicación de cuestionarios, otros) para determinar el criterio de verificación de condiciones de elegibilidad plasmados en las ROP y de esta forma disminuir el riesgo de que en casos similares pueden ser tratados de forma distinta.

Las ROP del Programa en el apartado Del Procedimiento para la Selección de los Beneficiarios del Subsidio en los numerales 3, 4 y 5 se detalla el tipo de apoyo entregado y sus mecanismos de atención donde se indica, entre otras cosas, la información mínima que debe contener la solicitud de apoyo de transporte y los casos que pueden ser clasificados como razones de salud o humanitarios. Para su atención, el ciudadano que demande el subsidio deberá presentar solicitud de apoyo de transporte, identificación oficial con fotografía y Clave Única de Registro de Población (CURP), así como documentos que respalden la solicitud.

¹⁴ Más información acerca de la Fundación Inocencia Pro-Niñez y Adolescencia Viviendo con VIH y Sida de El Salvador, disponible en: <http://www.fundacioninocencia.org/>

Además, el Programa determina los actores que intervienen en el proceso de entrega del subsidio a través de dos diagramas de flujo «Diagrama de Flujo del Apoyo de Transporte» y «Diagrama de Flujo del Apoyo de Transporte al Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón (CRIT)» la diferencia radica en que el transporte al CRIT se realiza cada viernes y para otorgar este servicio la Secretaría licita un servicio de transporte, el cual debe cumplir con catorce características de calidad en el servicio establecidas por el Programa. Para ambos casos el Programa sistematiza las solicitudes de apoyo de transporte para emitir órdenes de servicios que permite tener mayor control de los subsidios otorgados.

7. ¿El programa identifica y considera los riesgos asociados a su operación que pueden limitar el logro de los resultados esperados?

El Programa no documenta el análisis de los riesgos asociados a su operación. Si se entiende el riesgo como la amenaza que puede afectar el logro del objetivo de la intervención, resulta primordial identificarlos.

La Guía de Autoevaluación de Riesgo en el Sector Público de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identifica, de acuerdo con su naturaleza, dos tipos de riesgo: Discrecionales (Resultan de la toma de una posición de riesgo) y no discrecionales (Resultan de la operación de la institución)¹⁵, aquí es donde se encuentra el riesgo operativo. Además, contiene un apartado con técnicas para la identificación de riesgos el cual puede ser de utilidad para el Programa, así como el cuadro de identificación de riesgos.

8. ¿Se identifica la cadena causal que conecta la intervención del programa con los resultados esperados de éste?

El Programa no documenta el desarrollo de una cadena causal, pero se reconoce que la SEDESOE en el Anexo B de la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2017, cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en donde se considera el componente Apoyos para el Transporte Otorgados. El equipo evaluador configura y propone la cadena de resultado del Programa en el Anexo 1.

4. Presupuesto

9. ¿El programa estima y asegura los recursos necesarios para su ejecución?

De acuerdo con información proporcionada por el gerente del Programa, el presupuesto ejercido en el 2017 fue de cuatro millones 600 mil pesos del presupuesto estatal. En entrevista con los ejecutores del Programa, se hizo saber que se carecía de un histórico de

¹⁵ Mas información acerca de la Guía de Autoevaluación de Riesgo en el Sector Público, disponible en:
https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Guia_de_Autoev_de_Riesgos_en_el_Sec_Pub.pdf

esta información. La información presupuestal es un insumo valioso que permite identificar cuánto ha costado el Programa a través del tiempo, no contar con esta puede considerarse un factor de riesgo porque no se valora la economía del Programa.

5. Cobertura

10. ¿La población que busca atender el programa está claramente identificada y cuantificada?

Con la información proporcionada por el Programa con relación a la cobertura, no se cuenta con las características que establece la pregunta ya que la población que busca atender no está claramente identificada y cuantificada.

En la medida que se conozca esta información mayor es la posibilidad de lograr el objetivo de la intervención, toda vez que se conocerá con precisión la población afectada por el problema.

11. ¿La cobertura del programa es congruente con la definición de la población objetivo?

El Programa no define ni cuantifica a su población objetivo. Con relación a la población atendida para el ejercicio 2017, se registró la entrega de nueve mil 165 boletos a cuatro mil 220 beneficiados.

Sin embargo, el documento proporcionado por el Programa «Lista de beneficiarios del subsidio a transportación terrestre» da cuenta del alto número de boletos otorgados en atención al mismo beneficiario; también permite observar que el mayor motivo de subsidio de transporte son los traslados al CRIT de Gómez Palacio (Anexo 5).

El formato de reporte de beneficiarios no permite conocer si estos cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP «I. Que el candidato o candidatos a beneficiarios se encuentren en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social», por tal motivo no se determina si la estrategia atiende a los que cumplen los criterios de elegibilidad y si es la mejor alternativa para atender el problema, a pesar que la solicitud de subsidio a transportación terrestre contiene un campo denominado motivo del subsidio algunos de estos no son comprobables.

En relación con la integración del padrón de beneficiarios este incluye: beneficiario, fecha de salida, tipo de apoyo otorgado, destino, tipo de viaje, porcentaje de descuento, número de pasajes otorgados. De acuerdo con la solicitud pueden obtenerse datos como CURP, dirección, teléfono y edad.

6. Indicadores y resultados

12. ¿Los indicadores del programa permiten el monitoreo y evaluación del logro de los resultados?

Los indicadores del Programa se encuentran en la MIR denominada Programa de Asistencia Social de la Secretaría de Desarrollo Social en el Componente 1. y sus Actividades 1.1 y 1.2

	Resumen Narrativo	Indicador
Componente 1.	Apoyos para el Transporte otorgados	Número de solicitudes apoyadas/Número de solicitudes presentadas
Actividad 1.1.	Recepción y análisis de solicitudes	Número de solicitudes recibidas
Actividad 1.2.	Apoyo de descuentos tramitados	Ordenes de descuentos elaboradas

Fuente: Elaboración propia con información del Anexo "B" de la Ley de Egresos del Estado

Se entiende que estos indicadores miden y monitorean el desempeño operativo del Programa mas no sus resultados, es decir, están asociados a la gestión¹⁶ y no a los resultados del programa, se asume que esto se debe a que la MIR es global para los Programas de Asistencia Social.

De acuerdo con el Manual para el diseño y construcción de los indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, una vez construidos los indicadores del Programa se hace una valoración sobre las características mínimas (claridad, relevancia, economía, monitoreable y adecuado) que deben cumplir el indicador (Anexo 2).

13. ¿El programa cuenta con mecanismos para dar a conocer sus resultados?

El Programa cuenta con mecanismos internos para dar a conocer sus resultados como informes del Departamento de Atención y Participación Ciudadana a la Dirección de Participación Ciudadana y Organización Social.

La Contraloría Social constituye una práctica de transparencia y rendición de cuentas, para el caso del Programa se conformó con Padres de Familia de los pacientes que acuden a citas médicas al Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón (CRIT) instalado en el municipio de Gómez Palacio, y a personal del Programa, los cuales sostuvieron dos

¹⁶ Definición de Indicadores de gestión: Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, tales como la entrega de bienes y servicios a la población. De acuerdo al Manual para el diseño y construcción de los indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.

reuniones de trabajo en 2017.¹⁷ Sin embargo, no se identificó evidencia de que la contraloría social cuente con bases para la promoción, operación y seguimiento de esta, como guía operativa y programa anual de trabajo. Por lo expuesto es que el Comité de Contraloría Social se pudiera ver limitado en su actuar.

14. ¿Cuáles son los principales resultados del programa en función de sus indicadores estratégicos?

No se cuenta con información disponible del Programa que permita identificar los resultados a través de los indicadores estratégicos¹⁸. Limitando el conocer si la intervención es eficaz y eficiente.

Si el Programa no prevé cómo dar seguimiento a los indicadores para dar cuenta de los resultados, se corre el riesgo de convertirse en un costo fiscal permanente, con independencia de sus resultados.

7. Evaluaciones anteriores

15. ¿Se han hecho evaluaciones al programa?

El Programa no ha sido objeto de ninguna evaluación, por lo que el presente ejercicio es inédito. Sin embargo, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Durango y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022 en su apartado Mecanismos de Instrumentación, Seguimiento y Evaluación prevén mecanismos de evaluación para los programas de SEDESOE.

¹⁷ Ley General de Desarrollo Social, Capítulo VIII De la Contraloría Social, Artículo 69 y 71. Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, Capítulo IX De la Contraloría Social, Artículos 37, 38 y 39.

¹⁸ Definición de indicadores estratégicos para nivel propósito: Permite verificar la cobertura y/o el cambio producido en la población o área de enfoque que puede atribuirse a la ejecución del programa. Y definición de indicadores estratégicos para nivel fin Permite verificar los impactos sociales y económicos alcanzados, para los cuales contribuye el programa, pero que no son sólo su responsabilidad. De acuerdo con la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Análisis FODA

Fortalezas

- Uso de sistemas informáticos para conocer información puntual sobre el Programa.
- Programa cuenta con documentos normativos.
- El Programa contribuye a lo comprometido en los documentos de planeación estatal.
- El Programa contribuye a la consagración del derecho humano a la salud.

Oportunidades

- En la búsqueda proactiva de vías más eficientes o efectivas el Programa puede vincularse con otros Programas de la Administración Estatal con objetivos similares.

Debilidades

- No se cuenta con evidencia de la existencia del documento diagnóstico del Programa que permita conocer las dimensiones del problema y justifique, teórica o empíricamente, la intervención gubernamental. Donde el Programa cuantifica la población potencial y objetivo y establecer así estrategias de cobertura.
- No se cuenta evidencia de documentos normativos para la operación de la Contraloría Social que contribuyan a dar cuenta de la transparencia y rendición de cuentas ejercida por el Programa.
- El Programa no cuenta con indicadores adecuados, ni metas que ayuden a monitorear el logro de resultados.
- El Programa no cuenta con un análisis de riesgo.
- El Programa no cuenta con información presupuestal suficiente para realizar un análisis comparativo por año desde el inicio de operaciones.
- El Programa no cuenta con instrumentos que permitan determinar las condiciones de vulnerabilidad de los beneficiarios.

Amenazas

- El panorama presupuestario, representa un riesgo al financiamiento del Programa a nivel estatal.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Con la finalidad de contribuir a fortalecer la implementación del Programa, se enuncian las siguientes sugerencias:

1. Elaborar un documento diagnóstico que especifique claramente el motivo de la intervención.
2. Cuantificar la población potencial, objetivo y atendida del programa para establecer una estrategia de cobertura.
3. Contar con un análisis de riesgos de la operación del Programa para establecer una estrategia para mitigar o evitar estos.
4. Establecer y dar seguimiento a indicadores que permitan medir el logro del objetivo del Programa.
5. Apropiar un instrumento que permita comprobar la elegibilidad de los beneficiarios.
6. Establecer normativa que regule el actuar de la Contraloría Social.

Referencias

- Diario Oficial de la Federación (2004). Ley General de Desarrollo Social. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2016) ACUERDO por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social. Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/159454/2016_10_28_MAT_sfp_Lineamientos_CS.pdf
- Gobierno de la Republica (2018). Conoce la Contraloría Social. Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/314323/Manual_Conoce_la_Contralori_a_Social_2018.pdf
- Congreso del Estado de Durango (2017) Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2017.Anexo B. Disponible en:
<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/lxvii/Leyes%20de%20Ingresos%202017/AnexoB%20Egresos%20Durango.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/18/S1700334_es.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Disponible en:
https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Disponible en:
https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf
- Auditoria Superior de la Federación (ASF). Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público. Disponible en:
https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Guia_de_Autoev_de_Riesgos_en_el_Sec_Pub.pdf
- Rubio, G (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C. Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/1218.pdf>

Organización Mundial de la Salud. La salud es un derecho humano fundamental. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/>

Anexos

Anexo 1. Cadena de Resultados del programa

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Presupuesto						
Recursos humanos para operación del programa	Solicitudes de apoyo recibidas	Subsidios de transportación terrestre entregados	Satisfacción de los beneficiarios con el servicio de subsidio a transportación terrestre	Las personas vulnerables acceden a servicios de salud a través del subsidio del servicio de transpiración terrestre	Facilitar el acceso a los servicios de salud	Contribuir a garantizar el derecho humano a la salud
Recursos materiales para operación del programa	Validación de las solicitudes de apoyo					

Fuente: Elaboración propia. Formato adaptado de Cadena de Resultados adaptado de: Rubio, G (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C..

Anexo 2. Indicadores del programa

Nombre del indicador	Método de cálculo	Definición	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Línea base	Metas	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Comportamiento del indicador	Propuesta de indicador (en su caso)
Número de solicitudes apoyadas/número de solicitudes presentadas													((Número de solicitudes apoyadas/número de solicitudes presentadas) *100)
Número de solicitudes recibidas								SN					((Número de solicitudes recibidas/Número de órdenes de servicio emitidas) *100)
Órdenes de descuentos elaboradas													((Número de solicitudes de descuento/Número de órdenes de servicio emitidas) *100)

Nota1: Un indicador es un instrumento que provee evidencia de una determinada condición o el logro de ciertos resultados. Esta información puede cubrir aspectos cuantitativos y cualitativos sobre los objetivos de un programa.

Nota2: Un indicador representa la relación entre dos o mas variables. Un indicador no es un número.

Nota 3: En el diseño de indicadores, los métodos de cálculo más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el número índice.

SN: Sin información

Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Elaborar un documento diagnóstico que especifique claramente el motivo de la intervención.	Elaborar un documento diagnóstico	Enfocar el problema que busca atender el Programa
2	Cuantificar la población potencial, objetivo y atendida del programa para establecer una estrategia de cobertura.	Determinar la población potencial, objetivo y atendida del Programa de acuerdo con el documento diagnóstico	Enfocar la intervención del Programa a la población
3	Elaborar un análisis de riesgos de la operación del Programa para establecer una estrategia para mitigar o evitar estos.	Identificar los principales factores de riesgo derivados de la operación del Programa	Disminuir los riesgos durante la implementación del Programa
4	Diseñar y dar seguimiento a indicadores que permitan medir el logro del objetivo del Programa.	Construir y alimentar indicadores y fichas de indicadores que permitan medir el grado de avance en el logro de objetivos del Programa	Dar seguimiento a los indicadores para mejorar la intervención del Programa
5	Apropiar un instrumento que permita comprobar la elegibilidad de los beneficiarios.	Generar criterios para definir el grado de vulnerabilidad de la población beneficiaria	Enfocar la intervención del Programa en relación con el documento diagnóstico y la cuantificación de la población
6	Establecer normativa que regule el actuar de la Contraloría Social.	Elaborar Programa de Trabajo y Guía Operativa para la Contraloría Social	Contribuir a mejorar la transparencia y rendición de cuentas

Anexo 4. Cédula de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política

Identificación de la intervención	La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) configura a través de las Reglas de Operación (ROP) 2017 el Programa Subsidio a Transportación Terrestre y se abrogan las ROP para la vertiente de "subsidio al transporte" del programa de gestión social para ejercicio 2016 como respuesta a prioridades gubernamentales establecidas en diversos documentos normativos.		
	1. Objetivos de la intervención		
1.1. Objetivos		1.2. Alineación de los objetivos	
Subsidiar boletos de transporte para viajar a municipios de Durango u otros estados del territorio nacional por motivos principalmente de salud y/o humanitarios		Programa Sectorial de Desarrollo Social Objetivo 1, Estrategia 3 y Línea de acción 3.3. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 Eje 2, Objetivos 1 y 6, Estrategias 1.3. y 6.1. y Líneas de acción 1.3.1. y 6.1.5. Plan Nacional de Desarrollo Eje2, Objetivo 2.2. Estrategia 2.2.4 y Línea de acción 2.2.4.1.	
2. Justificación de la intervención			
2.1. Problema o necesidad		2.2. Justificación de la intervención	
Otorgar un subsidio en el costo del boleto de transportación, a todas aquellas personas en estado de pobreza, marginación, vulnerabilidad o cuyas condiciones de vida no se encuentran en los niveles mínimos de bienestar social; y que tengan urgente o grave necesidad de viajar, sobre todo por circunstancias de salud y humanitarias, a algún estado de la República, exceptuando playas y fronteras, así como aquellos municipios del estado de Durango para los que haya corridas de las líneas de transporte que tengan convenio con		El Programa no ha desarrollado un documento que justifique su intervención donde se plasmen las causas, efectos y características del problema o necesidad, así como donde cuantifique e indique las características de la población afectada por el problema. Este instrumento es un elemento para el diseño ya que identifica antecedentes, describe la situación que se desea cambiar o modificar, objetivos de la intervención, cobertura, presupuesto entre otro elementos que en suma contribuyen a una mejor toma de decisiones sobre la intervención.	
3. Calidad de la intervención			
Las ROP del Programa en el apartado Del Procedimiento para la Selección de los Beneficiarios del Subsidio en los numerales 3, 4 y 5 se detalla el tipo de apoyo entregado y sus mecanismos de atención. El Programa no documenta su estrategia de cobertura para su operación. El Programa no documenta el análisis de los riesgos asociados a su operación. El Programa no documenta el desarrollo de una cadena causal, sin embargo, se reconoce que la SEDESOC en el Anexo B de la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango Para El Ejercicio Fiscal 2017 cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en donde se considera el componente Apoyos para el Transporte Otorgados.			
4. Presupuesto			
4.1. Análisis del presupuesto			
De acuerdo con información proporcionada por el gerente del Programa, el presupuesto ejercido en el 2017 fue de cuatro millones 600 mil pesos del presupuesto estatal.			
5. Cobertura			
5.1. Población objetivo	La población que busca atender no está claramente identificada y cuantifica.		
5.2. Evolución de la cobertura			
Información insuficiente		Información insuficiente, ver sección 4 del Informe Integral de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política del Programa Subsidio a Transportación Terrestre	
Población potencial (PP)	n/d		
Población Objetivo (PO)	n/d		
Población atendida (PA)	4220		
PA/PO	n/d		
5.3. Análisis de la cobertura			
En la documentación del Programa no se definen ni cuantifican la población potencial y la población objetivo del Programa, por lo que tampoco se establece un periodo para actualizar esta información.			

6. Indicadores y resultados	
6.1. Principales indicadores	6.2. Principales resultados
Número de solicitudes apoyadas/número de solicitudes presentadas	Información insuficiente, ver sección 6 del Informe Integral de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política del Programa Subsidio a Transportación Terrestre
Se mencionan los indicadores estratégicos del programa.	
Órdenes de descuentos elaboradas	
6.3. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	
La Contraloría Social constituye una práctica de transparencia y rendición de cuentas, para el caso del Programa se conformó con Padres de Familia de los pacientes que acuden al Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón (CRIT) instalado en el Municipio de Gómez Palacio, a citas médicas y personal del Programa, los cuales sostuvieron dos reuniones de trabajo en 2017	
7. Evaluaciones anteriores	
El Programa no ha sido objeto de ninguna evaluación, por lo que el presente ejercicio es inédito.	
Análisis FODA	
Fortalezas	Oportunidades
•Uso de sistemas informáticos para conocer información puntual sobre el Programa. •Programa cuenta con documentos normativos. •El Programa contribuye a lo comprometido en los documentos de planeación estatal. •El Programa contribuye a la consagración del derecho humano a la salud.	•En la búsqueda proactiva de vías más eficientes o efectivas el Programa puede vincularse con otros Programas de la Administración Estatal con objetivos similares.
Debilidades	Amenazas
•No se cuenta con evidencia de la existencia del documento diagnóstico del Programa que permita conocer las dimensiones del problema y justifique, teórica o empíricamente, la intervención gubernamental. Donde el Programa cuantifica la población potencial y objetivo y establecer así estrategias de cobertura. •No se cuenta evidencia de documentos normativos para la operación de la Contraloría Social que contribuyan a dar cuenta de la transparencia y rendición de cuentas ejercida por el Programa. •El Programa no cuenta con indicadores adecuados, ni metas que ayuden a monitorear el logro de resultados. •El Programa no cuenta con un análisis de riesgo. •El Programa no cuenta con información presupuestal suficiente para realizar un análisis comparativo por año desde el inicio de operaciones. •El Programa no cuenta con instrumentos que permitan determinar las condiciones de vulnerabilidad de los beneficiarios.	• El panorama presupuestario, representa un riesgo al financiamiento del Programa a nivel estatal.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	
1.Elaborar un documento diagnóstico que especifique claramente el motivo de la intervención. 2.Cuantificar la población potencial, objetivo y atendida del programa para establecer una estrategia de cobertura. 3.Contar con un análisis de riesgos de la operación del Programa para establecer una estrategia para mitigar o evitar estos. 4.Establecer y dar seguimiento a indicadores que permitan medir el logro del objetivo del Programa. 5.Apropiar un instrumento que permita comprobar la elegibilidad de los beneficiarios. 6.Establecer normativa que regule el actuar de la Contraloría Social	

Anexo 5. Distribución del número de boletos otorgados

Número de personas que reciben subsidio	Número de boletos otorgados
1	236
3	871
6	693
59	4107
424	3258

Fuente: Elaboración propia. Información proporcionada por el Programa

Motivo de otorgamiento de subsidio	Número de personas que reciben subsidio	Número de boletos otorgados
CRIT	2992	6891
Médico	1151	2157
Humanitario	77	117

Fuente: Elaboración propia. Información proporcionada por el Programa



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO