

Términos de Referencia

Evaluación Estratégica sobre

Consistencia de Instrumentos Estratégicos de

Programas Públicos, 2015



Secretaría de Planeación
Administración y Finanzas
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

Subsecretaría
de Planeación
y Evaluación



Contenido

1. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	3
2. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	4
3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	6
4. PLAZOS Y PRODUCTOS A ENTREGAR.....	7
5. DURACIÓN.....	11



1. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Antecedentes

En 2014 la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan) coordinó la realización del segundo Estudio de Consistencia de los programas públicos del Gobierno de Jalisco, para identificar su grado de consistencia tanto interna como externa. La última actualización de información de los programas se realizó en abril de 2015, y se tienen registrados en el sistema 174 programas públicos que operan 32 dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco.

La intención de esta Evaluación es aportar evidencia que permita mejorar las condiciones de evaluabilidad de los programas, a partir de una revisión de la consistencia de instrumentos estratégicos que rigen la planeación y la orientación hacia resultados de los programas públicos.

1.2 Descripción del marco normativo del objeto de estudio

En México existen pocos ejemplos de legislaciones que definan de forma clara y específica qué es un *programa*. Se usan múltiples dimensiones del concepto “programa” para referirse a diferentes unidades de articulación estratégica; por ejemplo, programas *presupuestarios*, programas *sectoriales*, programas *operativos anuales*, etc. Para el caso de Jalisco, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) emitió los LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DEL GOBIERNO DE JALISCO (los Lineamientos), y estableció como definición de *programa público* al “conjunto interrelacionado de actividades y procesos que realiza una Dependencia o Entidad, con la finalidad de modificar alguna circunstancia que se considera como un problema público, mediante la entrega de beneficios a una población específica seleccionada, principalmente con recursos considerados como gasto de subsidios monetarios o en especie, con Reglas de Operación o susceptibles de tener; y que corresponden preferentemente a las modalidades de programas presupuestarios ‘s’ y ‘u’ establecidas de acuerdo a los criterios del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)”.

Esta definición concentra su atención en las acciones del gobierno que tengan una teoría de cambio para revertir o atender un problema público, y encarna una perspectiva de política pública detrás, al concentrarse en las acciones que se orientan hacia la atención de problemas, y cuya intención es revertirlos. Así, la estrategia de monitoreo y evaluación que el Gobierno de Jalisco intenta implantar se concentrará en aquellas intervenciones públicas susceptibles de tener algún impacto en las condiciones de vida de la gente, y que se encuentran en el Inventario de Programas Públicos.



1.3 Descripción del marco organizacional y operativo del objeto de estudio

El *Sistema de Información de Programas Públicos*, es una plataforma electrónica que concentra en un solo sitio la información más relevante acerca del diseño, la conceptualización y la descripción de los programas públicos y las acciones de gobierno. Uno de los módulos iniciales del Sistema es el Inventario de Programas Públicos, que contiene la relación de aquellas intervenciones públicas que buscan generar un cambio en las condiciones problemáticas de la población. En ese sentido, se trata de un inventario de políticas públicas.

La integración y actualización del Inventario es coordinada por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, a través de la Dirección General de Monitoreo y Seguimiento, por medio de una plataforma que se encuentra disponible públicamente.¹ El Sistema funciona como plataforma colaborativa en la que un grupo de enlaces de las dependencias y entidades acceden por medio de un usuario y contraseña, para realizar actualizaciones sobre la información de sus programas públicos, a la que cualquier persona puede acceder, al realizar consultas como usuarios externos.

1.4 Información de referencia del objeto de estudio

La Subseplan ha elaborado tres documentos que preceden a esta Evaluación. El primero es el *Diagnóstico 2013, Reglas de Operación de Programas Públicos del Gobierno de Jalisco*, en el que se hizo una valoración acerca del grado de institucionalidad que presentan las reglas de operación de aquellos programas que emitieron esos instrumentos en 2013;² el segundo es el *Estudio de Consistencia de Programas Públicos para el ejercicio fiscal 2014*, en el que se investigó respecto de la pertinencia del diseño e instrumentos de los programas públicos y las acciones de gobierno. Además, en 2010 se elaboró un *Estudio de complementariedades de los programas gubernamentales del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*, cuya realización estuvo a cargo de una entidad consultora externa, y será puesto a disposición de la entidad externa que realice la presente Evaluación.

2. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

2.1 Objetivo

Determinar la consistencia y el uso de instrumentos estratégicos de los programas públicos de las Dependencias y Entidades del Gobierno de Jalisco

¹ <http://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/ciudadano>

² El Diagnóstico, se encuentra disponible en:

http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/diagnostico_rop_2013_0.pdf



2.2. Dimensiones

- **Diseño:** Analizar el diseño de los programas públicos a partir de la existencia y calidad de los instrumentos de planeación y normativos.
- **Orientación a resultados:** Analizar la orientación hacia resultados de los programas públicos a partir de la existencia y calidad de los instrumentos presupuestales y de monitoreo y evaluación.
- **Operación:** Analizar la operación de los programas públicos a partir de la existencia y calidad de sus instrumentos y procesos.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Analizar la estrategia establecida por el programa respecto de sus procesos de transparencia y rendición de cuentas

2.3. Estructura temática de la evaluación

Dimensión	Temas	Subtemas
1. Diseño	1. Instrumentos de planeación	1. Vinculación con planes y programas 2. Diagnóstico
	2. Instrumentos normativos	3. Fundamentación jurídica 4. Reglas de operación o lineamientos
2. Orientación a resultados	3. Instrumentos de monitoreo y Evaluación	5. Matriz de Indicadores para Resultados 6. Padrones de beneficiarios y seguimiento de sus condiciones 7. Identificación de poblaciones y análisis de coberturas 8. Evaluaciones
	4. Instrumentos presupuestales	9. Programa presupuestario 10. Desglose de fuentes de financiamiento del programa 11. Estimación de costos unitarios
3. Operación	5. Instrumentos operativos	12. Manuales de procedimientos 13. Diagramas de flujo
	6. Procesos de provisión de bienes y servicios	14. Sistematización de la información generada de los procesos 15. Informes o reportes periódicos del avance de los procesos
4. Transparencia y rendición de cuentas	7. Transparencia	16. Página de internet 17. Publicación de información fundamental conforme al marco jurídico 18. Medidas de clasificación protección de la información confidencial
	8. Rendición de cuentas	19. Contraloría social 20. Esquemas para atención a quejas y denuncias



La evaluación contempla una estructura de 4 dimensiones, 8 temas y 20 subtemas, para el análisis de todos los programas en el inventario de programas públicos. La evaluación consiste en realizar un análisis de los atributos que se tendrían que cumplir a partir de dos aspectos: 1) los *instrumentos formalizados*, es decir los instrumentos que estén elaborados; y 2) las *prácticas* que se vinculen con los diferentes temas, ya sea que se encuentren apegadas a los instrumentos formalizados, o que se encuentren evidencias de su realización, a pesar de que no se vinculen con instrumentos formalizados. Las actividades de investigación que el evaluador externo deberá realizar para cubrir la estructura temática son las siguientes:

1. Análisis de la información de los programas públicos tras el levantamiento de información del inventario ejercicio 2015, coordinado por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación.
2. Revisión de los *Diagnósticos de Reglas de Operación de Programas Públicos*, años 2013 y 2014, y elaboración de una propuesta para la actualización de la metodología
3. Desarrollo de un modelo de valoración de la consistencia de los instrumentos estratégicos de los programas públicos con respecto de los procesos de planeación y orientación a resultados, así como de los procesos operativos.
4. Revisión de la autoevaluación realizada por los programas.
5. Verificación con trabajo de campo de las prácticas que se emplean en los diversos temas y subtemas de la evaluación, para una muestra de programas, ya sea que dichas prácticas se apeguen a los instrumentos formalizados, o que se encuentre evidencia de esas prácticas a pesar de no contar con instrumentos formalizados.
6. Valoración de la consistencia de los instrumentos estratégicos de los programas públicos y sus prácticas.
7. Realización del *Diagnóstico de Reglas de Operación de Programas Públicos 2015*, con base en la metodología actualizada.
8. Elaboración de recomendaciones sobre la consistencia de los instrumentos estratégicos de los programas públicos, y su uso en los procesos ejecutivos.

3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El evaluador externo deberá proponer metodologías que permitan alcanzar los objetivos de la investigación, y para cubrir la estructura temática planteada. De forma general, esta Evaluación tiene un *enfoque* predominantemente cualitativo; con un *alcance* principalmente descriptivo; y que se valdrá principalmente de *técnicas* de investigación *no experimentales*,



mediante la recolección de datos de *fuentes directas e indirectas*. A continuación se proponen algunos elementos metódicos para la realización de la Evaluación.

Dimensión	Metodología
Diseño, orientación a resultados, operación y transparencia y, rendición de cuentas	<p>Enfoque predominantemente <i>cualitativo</i>, con un alcance <i>descriptivo</i>, y técnicas <i>no experimentales</i>, como las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Análisis documental de información contenida en Inventario de Programas, o de otras fuentes vinculadas a los programas. ➤ Observaciones directas (a partir de una muestra de programas para identificar las prácticas) <p>Las fuentes de información podrán ser directas o indirectas.</p>

3.1 Fuentes de información mínimas a emplear:

Para cumplir con los objetivos de la evaluación y con la estructura temática establecida, el evaluador externo debe recurrir a fuentes de información directa e indirecta. Entre las fuentes indirectas se encuentran al menos las siguientes:

- Estudio de Consistencia de Programas, 2014
- Diagnósticos de Reglas de Operación, 2013 y 2014
- Estudio de Complementariedades, 2010
- Sistema de Programas Públicos, 2015
- Padrones de Beneficiarios de los Programas Públicos
- Información de autoevaluaciones y evaluaciones internas realizadas por los programas
- Información sobre el Presupuesto de los Programas Públicos, 2014 y 2015
- Información sobre el Marco Jurídico de los Programas Públicos

4. PLAZOS Y PRODUCTOS A ENTREGAR

Para el desarrollo de esta Evaluación, y para garantizar el cumplimiento de los objetivos que se establecen en estos TDR, los productos que se solicitarán son de dos tipos: 1) productos *finales*, que son aquellos que deberán entregarse al término del proceso de investigación; y 2) productos *parciales*, cuya entrega deberá realizarse en diferentes fases del proceso de investigación. Conviene señalar que la característica de “parcial” de estos productos no significa que sean productos incompletos; por el contrario, se trata de productos acabados y completos, cuya condición de parcialidad sólo está dada por el momento en el que se deberán entregar. Para tal efecto, se considerará que el trabajo inicia cuando se comunica por escrito al evaluador externo sobre la aceptación de su propuesta técnica. Los plazos para la realización de las entregas se detallan a continuación.



Entrega	Tipo de productos	Plazo	Pago
Primera	Productos parciales (Documentos protocolarios de la investigación)	20 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	40% del monto comprometido para la realización de la investigación
Segunda	Productos parciales (Informe Preliminar de resultados de la Evaluación Estratégica)	50 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	No procede pago
Tercera	Productos finales (Informe Final de resultados de la Evaluación Estratégica)	70 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	No procede pago
Cuarta	Productos finales (Informe de resultados del <i>Diagnóstico de Reglas de Operación 2015</i>)	90 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	60% del monto comprometido para la realización de la investigación

La revisión de todos los productos entregables (parciales y finales) se llevará a cabo por parte de la unidad administrativa responsable de la contratación, y se notificarán los resultados de dicha revisión al evaluador externo en un lapso de 7 días hábiles posteriores a la entrega de los productos, a efecto de que el evaluador corrija las inconsistencias o errores en un lapso igual de 7 días hábiles posteriores a la notificación. En caso de que las inconsistencias o errores no sean atendidos por el evaluador externo, no se realizará el pago correspondiente.

4.1 Entrega de productos parciales

Los productos parciales se deberán entregar en dos periodos, como se detalla a continuación.

La *primera entrega* incluye documentos protocolarios de la investigación: 1) una propuesta metodológica para dar respuesta a la existencia y calidad de los instrumentos estratégicos, en correspondencia con los temas y subtemas de los objetivos de la presente Evaluación, 2) una propuesta de actualización de la metodología para la realización del Diagnóstico de Reglas de Operación, 3) una relación de las fuentes documentales que se emplearán para el sustento analítico de la investigación, y 4) una relación de las necesidades de información específica que el evaluador externo requiere. Para tal efecto se establece que el primer pago, se realizará una vez que hayan sido aceptados los productos de la primer entrega por la instancia responsable, y siempre que haya sido formalizada la contratación de la investigación.

La *segunda entrega* incluye: 1) Informe Preliminar de resultados de la Evaluación Estratégica, y 2) la base de datos donde se sistematice la información recolectada en trabajo de campo,



para cada uno de los instrumentos que se empleen en la realización de la Evaluación (con las características señaladas en numeral 4.2 respecto de las bases de datos). Esta segunda entrega se realizará a los 50 días naturales después de notificada la asignación del proyecto, contra esta entrega de productos parciales no procede pago.

4.2 Entrega de productos finales

La *tercera entrega* de productos incluye la versión Final del Informe de resultados de la Evaluación Estratégica, esta entrega se realiza únicamente en formato electrónico en un archivo con formato Word (*.docx), cuya estructura y contenido deberá corresponder con lo establecido en el siguiente punto para el Informe de Resultados. Esta entrega se deberá realizar a los 70 días naturales después de notificada la asignación del proyecto, y contra esta entrega no procede pago.

La *cuarta entrega* de productos se deberá realizar a los 90 días naturales después de que sea notificada la asignación del proyecto. Contra esta última entrega de productos se realizará el último pago de la Evaluación Estratégica, y deberá contener todos los productos finales que se detallan a continuación.

1. Un Informe de Resultados globales, que deberá presentarse en una versión impresa y digital. Se deberán entregar tres tantos impresos del informe (impresos a color, a doble cara, en hojas tamaño carta de color blanco, dos de esos ejemplares engargolados verticalmente, y uno sin engargolar), así como cuatro juegos de discos compactos que contengan tanto el informe, como el resto del archivo digital que se especifica a continuación.
2. Un Informe del *Diagnóstico de Reglas de Operación 2015*, que deberá presentarse en una versión impresa y digital. Se deberán entregar tres tantos impresos del informe (impresos a color, a doble cara, en hojas tamaño carta de color blanco, dos de esos ejemplares engargolados verticalmente, y uno sin engargolar), así como cuatro juegos de discos compactos que contengan tanto el informe, como el resto del archivo digital que se especifica a continuación
3. Las bases de datos que contengan la sistematización de la información recolectada en campo, para cada uno de los instrumentos empleados, deben entregarse de forma *electrónica* (en disco compacto), en archivos de Excel (*.xlsx), y no deberán contener celdas ocultas, bloqueadas o combinadas, de tal forma que se garantice su adecuado procesamiento mediante la utilización de tablas dinámicas. En caso de ser necesario, deberá contener una hoja de códigos en la que se relacionen debidamente las variables y los códigos



correspondientes a cada uno de los valores. Para el caso de las bases de datos de encuestas deberán entregarse además de archivos de Excel, en archivos de formato SPSS (*.sav), debiendo contar con variables debidamente etiquetadas e incluir un archivo de sintaxis, que permita obtener la estadística descriptiva básica de la base de datos.

4. Los instrumentos de recolección de datos *aplicados* deberán entregarse de forma electrónica, escaneados en orden de folio, en un archivo de formato PDF (*.pdf) para cada uno de los instrumentos recolectados, y con una resolución óptima para garantizar su legibilidad.

5. Una presentación ejecutiva en formato de PowerPoint (*.pptx) y en formato PDF (*.pdf), que deberá contener la información más relevante de los resultados obtenidos, conforme a los objetivos y preguntas de investigación, máximo 50 láminas. Esta presentación se entregará únicamente en formato electrónico, y deberá ser empleada por el evaluador externo en la exposición de los resultados.

Las versiones electrónicas de los Informes de Resultados mencionados en los numerales 1 y 2 de la lista previa, deberán entregarse en archivos con formato Word (*.docx), y en formato PDF (*.pdf). Cada informe debe mostrar un análisis completo y detallado de los resultados e incidencias encontradas, en plena relación con el objetivo general, las dimensiones, los temas y subtemas de la investigación, incluyendo las recomendaciones generadas. Se podrán utilizar diferentes elementos para plasmar la información como tablas de texto, cuadros, gráficas, e imágenes, debiendo indicar la fuente de la información en todos los casos al pie de cada elemento visual, y debidamente titulados. Dichos documentos deberán tener la siguiente estructura mínima:

1. Portada con *abstract* de 100 palabras, y lista de palabras clave.
2. Índice de contenido del documento
3. Resumen ejecutivo (no más de 3 páginas)
4. Introducción
5. Descripción del objeto de estudio
6. Objetivos de investigación
7. Metodología (técnica, enfoques, fuentes y alcances de la investigación)
8. Resultados de la investigación (en este apartado se detallará la información de los resultados obtenidos, con base en el objetivo y las dimensiones de investigación planteados en estos TDR)
9. Conclusiones
10. Recomendaciones
11. Bibliografía (incluir las referencias de documentos consultados para la evaluación y los nombres de los actores estratégicos que fueron entrevistados determinando hora y lugar de entrevista)



12. Glosario de términos
13. Directorio de participantes (reseña curricular de cada uno de los miembros del equipo de investigación y actores implicados)
14. Anexos (incluir tablas, fotos, gráficos, cuestionarios, etc.)

5. DURACIÓN

La Evaluación Estratégica tendrá una duración aproximada de cuatro meses, en cualquier caso la tercera entrega de los productos deberá realizarse a más tardar el 30 de septiembre de 2015.

