

Términos de Referencia

Estudio sobre Consistencia de Programas Públicos



**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. OBJETIVOS DE ESTUDIO	5
3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	7
4. PLAZOS Y PRODUCTOS A ENTREGAR.....	8
5. CONSIDERACIONES ESPECIALES	11
6. PERFIL REQUERIDO Y PROPUESTA TÉCNICA	12

1. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Antecedentes

En 2013 la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan) realizó un primer levantamiento de información para identificar los programas y acciones del Gobierno de Jalisco que inciden en el bienestar de la población. Esto fue necesario porque este INVENTARIO identifica los objetos de estudios empíricos sobre los que la estrategia de monitoreo, medición y evaluación de resultados se orienta: es decir los *programas públicos*, dado que a través de ellos se instrumentan las políticas de bienestar que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos. La última actualización de información de los programas se realizó en junio de 2014, y se tienen registrados en el sistema 165 programas públicos que operan 31 dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco.

Con el presente estudio de Consistencia se concluirá la integración del Inventario Único de Programas Públicos del Gobierno del Estado, que servirá como base para la fortalecer implementación de la estrategia de monitoreo y evaluación de programas. La intención del estudio es aportar evidencia que permita mejorar las condiciones de evaluabilidad de los programas, a partir de una revisión de su consistencia en el diseño, su vinculación con la planeación del desarrollo, y el nivel de institucionalidad de sus instrumentos normativos.

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 cierta forma, es un inventario de políticas públicas.

La integración y actualización del Inventario es coordinada por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, por medio de una plataforma que se encuentra disponible en <http://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/ciudadano>. Donde un grupo de enlaces de dependencias y entidades pueden acceder por medio de un usuario y contraseña, para realizar actualizaciones sobre la información de sus programas públicos. Y los ciudadanos, como usuarios externos, pueden consultar la información disponible públicamente.

Se trata de intervenciones que tienen una repercusión directa o inmediata en las condiciones de bienestar de las personas, y que pueden ser de dos tipos: programas o acciones (servicios). Una gran cantidad de las intervenciones públicas se ubican en la categoría de acciones o servicios, dado que no entregan sus beneficios de forma excluyente y principalmente porque no se valen de reglas de operación para su entrega. En cambio, son pocos los programas públicos que entregan beneficios a una población muy acotada, y que se valen de reglas de operación para su entrega; entre estos predominan los que entregan apoyos económicos o en especie.

1.4 Información de referencia del objeto de estudio

La Subseplan ha elaborado dos documentos que preceden a este estudio. 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;¹ y el segundo es la *Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco*, que sirvió de apoyo para la elaboración de reglas de operación de las dependencias y entidades en la primera mitad de 2014.² Estos dos documentos son el precedente para la realización del estudio.

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 el presente estudio.

2. OBJETIVOS DE ESTUDIO

2.1 Objetivo general

Determinar la pertinencia del diseño e instrumentos de los programas públicos y las acciones de gobierno, para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Gobierno de Jalisco

2.2. Objetivos Específicos

- Establecer el grado consistencia entre los programas públicos y el Plan Estatal de Desarrollo y la Política de Bienestar
- Determinar el nivel de institucionalidad y consistencia de las Reglas de Operación (ROP) de los programas públicos

2.3. Preguntas de investigación

Objetivo	Preguntas
Establecer el grado consistencia entre los programas públicos y el Plan Estatal de Desarrollo y la Política de Bienestar	<p>¿En qué medida los programas públicos y las acciones de gobierno cuentan con objetivos clara y válidamente definidos?</p> <p>¿Qué nivel de aporte o contribución tienen los programas públicos y las acciones de gobierno para el logro de los objetivos del PED y de la Política de Bienestar?</p> <p>¿Cuál es el modelo más adecuado para valorar la consistencia de los programas y de estos con los objetivos plasmados en el principal instrumento</p>

¹ El Diagnóstico, se encuentra disponible en:

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

² La Guía se encuentra disponible públicamente en:

http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/guia_de_reglas_de_operacion_del_gobierno_del_estado_de_jalisco_1.pdf

Objetivo	Preguntas
	<p>de planeación del estado; el Plan Estatal de Desarrollo?</p> <p>¿Cuál es la consistencia de cada uno de los programas públicos considerados en el inventario único con los objetivos del PED y de la Política de Bienestar?</p> <p>¿En qué medida los objetivos del PED son atendidos por los Programas Públicos?</p>
<p>Determinar el nivel de institucionalidad y consistencia contenido en las Reglas de Operación (ROP) de programas públicos</p>	<p>¿En qué medida los elementos normativos de fundamentación, motivación y armonía jurídica contenidos en las ROP 2014 de los programas públicos son suficientes para dar certeza jurídica a los programas?</p> <p>¿En qué medida los elementos de justificación e identificación contenidos en las ROP 2014 de los programas públicos son suficientes para dar clarificar su lógica de intervención y su teoría de cambio?</p> <p>¿En qué medida los elementos de incidencia contenidos en las ROP 2014 de los programas públicos son suficientes para conocer sus objetivos, los alcances de su intervención, y sus procesos operativos?</p> <p>¿En qué medida los elementos de difusión, transparencia y rendición de cuentas contenidos en las ROP 2014 de los programas públicos son suficientes para contar con un esquema de apertura en la operación de los programas?</p> <p>¿Cuáles programas públicos incluidos en el inventario único de programas públicos para el bienestar cumplen con las condiciones para elaborar y hacer públicas las Reglas de Operación para el ejercicio 2015?</p>

Las preguntas de investigación que se plantean deben ser respondidas por el consultor externo, a partir de los hallazgos que se obtengan mediante la metodología de la investigación que se presenta en la siguiente sección. Se espera que las respuestas a cada una de las preguntas de investigación sean problematizaciones analíticas que se construyan a partir de la evidencia, y del juicio del consultor externo como un especialista en la materia. Por lo tanto, las respuestas a las preguntas de investigación deberán ser exhaustivas y presentar el argumento integral que permita responder de forma concluyente a la pregunta de investigación.

Las actividades de investigación que el consultor externo deberá realizar para responder a las preguntas de investigación son las siguientes:

- Análisis del modelo existente definido como Sistema de Información para la Eficacia de los Programas Públicos, que incluye tres áreas: a) condiciones de evaluabilidad, b) procesos de evaluación, y c) procesos de mejora para la eficacia.
- Análisis de la información de los programas públicos tras el levantamiento de información del inventario ejercicio 2014, coordinado por Subsecretaría de Planeación y Evaluación.
- Definición de la caracterización de problemas públicos que atiende el Gobierno de Jalisco a través de los programas públicos.

- Elaboración de un modelo de caracterización de programas públicos.
- Desarrollo de un modelo de valoración de la consistencia de información de los programas públicos incluida en el inventario con respecto de las Dimensiones, Objetivos y Programas Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo y la Política de Bienestar que correspondan.
- Realización de la valoración de la consistencia de la información de los programas públicos.
- Articulación, bajo el enfoque causal de intervención, de los programas públicos con los 382 indicadores del desarrollo considerados en MIDE Jalisco.
- Elaboración de diagnósticos sobre el nivel de institucionalidad y consistencia de las Reglas de Operación publicadas en 2014 de los programas públicos ejercidos por las dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco.
- Recomendaciones de elaboración y publicación de Reglas de Operación en 2015 de los programas públicos incluidos en el inventario.

3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El consultor externo deberá proponer metodologías que permitan alcanzar los objetivos de la investigación, y que permitan obtener información para responder a las preguntas de investigación. De forma general, este estudio 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 este estudio.

Objetivos específicos	Metodología
Establecer el grado consistencia entre los programas públicos y el Plan Estatal de Desarrollo y la Política de Bienestar	Enfoque predominantemente <i>cualitativo</i> , con un alcance <i>descriptivo</i> , y técnicas <i>no experimentales</i> , como las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Análisis documental ➢ Entrevistas de profundidad con actores clave ➢ Grupos de enfoque ➢ Observaciones directas (si es factible) Las fuentes de información podrán ser directas o indirectas.
Determinar el nivel de institucionalidad y consistencia contenido en las Reglas de Operación (ROP) de programas públicos	Enfoque predominantemente <i>cuantitativo</i> , con un alcance <i>descriptivo</i> , y técnicas <i>no experimentales</i> , como las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Análisis documental ➢ Grupos de enfoque ➢ Panel de expertos (Delphi) ➢ Observaciones directas Las fuentes de información podrán ser directas o indirectas.

4. PLAZOS Y PRODUCTOS A ENTREGAR

Para el desarrollo de esta investigación, 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 consultor 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	13 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	40% del monto comprometido para la realización de la investigación
Segunda	Productos parciales	60 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	20% del monto comprometido para la realización de la investigación
Tercera	Productos parciales	80 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	No procede pago
Cuarta	Productos finales	90 días naturales después de notificada la asignación del proyecto	40% 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 la contratación, y se notificarán los resultados de dicha revisión al consultor externo en un lapso de 7 días hábiles posteriores a la entrega de los productos, a efecto de que el consultor 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 consultor 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: 1) los instrumentos de recolección de datos que el consultor externo propone emplear para cumplir con la metodología y con los objetivos establecidos en estos TDR, 2) una relación de las fuentes documentales que se emplearán para el sustento

analítico de la investigación, y 3) una relación de las necesidades de información específica que el consultor 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) un informe del avance en la ejecución del proyecto en el que se describan las actividades realizadas, los productos obtenidos y una agenda de actividades por realizar, y 2) la sistematización de la información que hasta ese momento se hubiera recolectado en trabajo de campo, para cada uno de los instrumentos que se empleen en la realización del estudio. Esta segunda entrega se realizará a los 60 días naturales después de notificada la asignación del proyecto, y contra la aprobación de esos productos parciales se realizará el segundo pago de la investigación.

La *tercera entrega* de productos parciales incluye la versión preliminar del Informe de resultados, 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 80 días naturales después de notificada la asignación del proyecto, y contra esta entrega no procede pago.

4.2 Entrega de productos finales

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 del estudio, y deberá contener todos los productos finales que se detallan a continuación.

1. Un informe de resultados para cada uno de los objetivos específicos, que deberán entregarse en una versión impresa y digital. Se deberán entregar cuatro tantos impresos del informe (impresos a color, a doble cara, en hojas tamaño carta de color blanco, tres de esos ejemplares engargolados verticalmente, y uno sin engargolar), así como seis juegos de discos compactos que contengan tanto el informe, como el resto del archivo digital que se especifica a continuación.

a) Los Informes de Resultados deberán entregarse en archivos con formato Word (*.docx), y un archivo 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 y específicos de la investigación, incluyendo las recomendaciones generadas. Podrá utilizar diferentes elementos para plasmar la información como tablas, cuadros,

gráficas, texto e imágenes. Dicho documento deberá tener la siguiente estructura mínima, más no limitativa:

1. Portada
 2. Índice del documento
 3. Resumen ejecutivo
 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 los objetivos específicos y preguntas de investigación planteados en los TDR)
 9. Conclusiones
 10. Recomendaciones
 11. Bibliografía (incluir las referencias de documentos consultados para el estudio y los nombres de los actores estratégicos que fueron entrevistados determinando hora y lugar de entrevista)
 12. Glosario de términos
 13. Directorio de participantes (ficha curricular de cada uno de los miembros del equipo de investigación y actores implicados)
 14. Anexos (incluir tablas, fotos, gráficos, cuestionarios, etc.)
- b) 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 etiquetas e incluir un archivo de sintaxis, que permita obtener la estadística descriptiva básica de la base de datos.
- c) Los instrumentos de recolección de datos *aplicados* deberán entregarse de forma electrónica, escaneados en orden de folio, en un archivo de formato *.pdf para cada uno de los instrumentos recolectados, y con una resolución óptima para garantizar su legibilidad.

- d) Un archivo fotográfico que deberá entregarse de forma *electrónica*, en archivos de PowerPoint, identificando claramente cada una de las imágenes según su asociación con los instrumentos de recolección de datos, y con los objetivos específicos con los que se relacionen.
- e) 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.

El consultor externo deberá exponer los resultados de la investigación, apoyándose de la presentación ejecutiva del inciso (e) de la lista anterior, debiendo presentarse en una fecha en la ciudad de Guadalajara, ante la Unidad administrativa responsable de la contratación, para presentar los resultados a los involucrados.

RECOMENDACIÓN GENERAL EN LA INTEGRACIÓN DE DOCUMENTOS, cuidar estrictamente la ortografía y redacción en todos los documentos y presentaciones; en relación al estilo se solicita guardar armonía entre los colores, tipos de gráficas y tablas, cuidando que tenga un diseño consistente, serio y de fácil interpretación. Cada documento generado deberá ser validado previamente a su impresión y entrega.

El estudio tendrá una duración aproximada de tres meses

5. CONSIDERACIONES ESPECIALES

- 9.1 El consultor externo al conocer la adjudicación a su favor, deberá acudir al área administrativa de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, para conocer aspectos normativos que son de su incumbencia.
- 9.2 La Unidad administrativa responsable de coordinar este estudio es la Subsecretaría de Planeación y Evaluación por conducto de la Dirección General de Evaluación y Seguimiento, y el enlace titular designado para darle seguimiento es el Mtro. Estuardo Gómez Morán, Director de Evaluación de Resultados e Impacto.
- 9.3 Una vez notificada la asignación, se deberá llevar a cabo una reunión de arranque del estudio, que será convocada y coordinada por la Unidad administrativa responsable del proyecto, con el objetivo de definir la agenda de trabajo, realizar ajustes en la metodología e instrumentos de recolección y autorizar el cronograma de trabajo.
- 9.4 El Gobierno de Jalisco tendrá propiedad de los productos generados en el presente proyecto. En los documentos que se generen como productos de este estudio se deberá especificar la propiedad, señalando que el contenido es responsabilidad del consultor externo, y no refleja las opiniones ni el punto de visto del Gobierno de Jalisco.

6. PERFIL REQUERIDO Y PROPUESTA TÉCNICA

Cada propuesta técnica se evaluará de manera específica de acuerdo con los siguientes criterios:

Criterios de Elegibilidad	Requisitos	Puntaje Máximo
Perfil curricular	<ul style="list-style-type: none"> El consultor cuenta con experiencia mínima de dos años en proyectos de investigación en políticas públicas. <p><i>Evidenciar con copia simple de carátulas de los estudios referentes con validación oficial, los contratos, o bien las cartas de satisfacción de proyectos similares.</i></p>	1
	<ul style="list-style-type: none"> Los otros profesionales que participarán en la realización de la evaluación tienen una experiencia mínima de un año en evaluación de programas gubernamentales <p><i>Evidenciar con copia simple de carátulas de los estudios referentes con validación oficial, los contratos, o bien las cartas de satisfacción de proyectos similares</i></p>	1
	<ul style="list-style-type: none"> El consultor cuenta con grado de doctorado en alguna de las siguientes áreas: sociología, antropología, ciencias sociales o disciplinas afines (dos puntos). <p><i>Evidenciar los grados académicos con copia simple de documentos oficiales que avalen la obtención de dichos grados: títulos o cédulas.</i></p>	1
	<ul style="list-style-type: none"> Los otros profesionales que participarán en la realización de la evaluación cuentan con formación en alguna de las siguientes áreas: ciencias sociales, ingenierías o disciplinas afines (dos puntos). <i>Evidenciar los grados académicos con copia simple de documentos oficiales que avalen la obtención de dichos grados: títulos o cédulas.</i> 	1
	<ul style="list-style-type: none"> Presentar descripción de actividades de los investigadores que: Justifica el perfil de la persona, y se especifica en qué etapa de estudio intervendrán. <p><i>Evidenciar con documento de descripción.</i></p>	1



Criterios de Elegibilidad	Requisitos	Puntaje Máximo
Propuesta técnica	<ul style="list-style-type: none"> Presentar para cada objetivo específico la descripción del diseño metodológico donde se especifiquen los métodos, técnicas e instrumentos a utilizar, de forma pertinente para la evaluación. 	1
	<ul style="list-style-type: none"> Presentar una propuesta de los instrumentos de recolección de datos a utilizar (guiones de entrevistas, cuestionarios, etc.) 	1
	<ul style="list-style-type: none"> Presentar una propuesta de cronograma de trabajo donde se detallen: reuniones, entregas parciales y finales de los informes del estudio. 	1
	<ul style="list-style-type: none"> Presentar descripción de los productos a entregar, según se especifica en estos TDR. 	1
	<ul style="list-style-type: none"> Presentar estructura de contenido del informe final, según se especifica en los presentes TDR. 	1
	<ul style="list-style-type: none"> Describir los recursos técnicos y/o tecnológicos que utilizará para la obtención de información como: grabadoras, <i>palm</i>s, <i>ipad</i>s, etc., 	1
	<ul style="list-style-type: none"> Describir las estrategias para el procesamiento de la información (estructura organizacional, sistemas, supervisión satelital, etc.) 	1

