



Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos aplicada al programa FISM 2015

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. 2016.



Dirección General de Políticas Públicas.

CONTENIDO

Presentación

Antecedentes

1. Objetivos de la evaluación

2. Metodología

2.1 Análisis de gabinete

2.2 Trabajo de campo

2.3 Diagnóstico del Programa y Alcance de la Evaluación

3. Contenidos y criterios de la Evaluación

3.1 Descripción y análisis de los procesos

3.2 Hallazgos y resultados

4.- Conclusiones y recomendaciones

5. Bitácora de trabajo y base de datos

6. Perfil del coordinador y del equipo evaluador

7. Productos y plazos de entregas

Presentación

Con el fin de contar con una mirada externa que nos permita tener información con la que sea posible mejorar la implementación del programa ejercido con fondos federales del Ramo 33, es que se propone aplicar una EVALUACIÓN DE PROCESO para el programa FISM en su ejercicio 2015.

Se busca por este medio mejorar la gestión de dicho programa identificando cuellos de botella; en qué puntos hay que mejorar la comunicación interna o externa; si se genera o no la información que necesitan los responsables; y cómo y cuándo la gestión actual permite que opere correctamente el programa obteniendo los resultados que marcan las Reglas de Operación y Lineamientos aplicables.

La información de una Evaluación de Procesos proviene de una cuidadosa revisión de los expedientes, documentos y reportes que respaldan su ejercicio, pero también de entrevistas en donde diversos funcionarios y otros agentes ligados al programa (contratistas, proveedores, destinatarios) manifiestan sus funciones, la forma en la que participaron, en base a qué información actuaron, y todo ello cómo se refleja en los productos o servicios que finalmente fueron entregados.

Con cierta frecuencia, estas evaluaciones encuentran soluciones creativas al escuchar los diversos agentes y entregar al ejecutor responsable una visión detallada de la operación de los principales procesos y los puntos en que es necesario intervenir.

Por ende, la EVALUACIÓN DE PROCESO, contribuye directamente a la mejora continua de un programa, pues aporta las observaciones y recomendaciones pertinentes, de acuerdo a la forma en que éste opera realmente. De ahí, su importancia dentro del contexto del Programa Anual de Evaluación 2016.

Antecedentes

Con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, aprobado el 24 de junio del 2016, estipuló en su Título IV. Del Sistema de Indicadores de gestión y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, el marco para la evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, en el que se establece que se deberá de evaluar periódicamente este ordenamiento de planeación y sus productos; es que la evaluación en el desarrollo municipal, buscará a través de su ejecución, consolidar un gobierno eficiente, honesto y transparente, orientado a la obtención de resultados, con miras a proveer mayores beneficios a la población, motivo por el cual dentro del Sistema de Control y Evaluación del Desempeño, en términos del artículo 79 de la Ley de Contabilidad Gubernamental, se crea el Programa Anual de Evaluación 2016, establece los tipos de evaluación, entre los que se encuentra la evaluación de procesos, la cual permite contrastar los aspectos normativos, la operación cotidiana y los elementos contextuales, con la finalidad de determinar si los procesos del programa, que lo componen y que posibilitan su realización, son eficaces y eficientes en el logro de los bienes y servicios públicos para los que ha sido creado.

1. Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Realizar un análisis sistemático del Ejercicio 2015 del programa FISM con el fin de valorar si durante dicha gestión se cumplieron las metas y objetivos planteados con criterios de pertinencia, oportunidad y calidad, con el fin de identificar las mejoras organizativas, de proceso y de manejo de la información que permitan obtener mejores resultados en el ejercicio de dicho fondo federal en los ejercicios subsecuentes.

Objetivos específicos

- Describir el proceso de gestión operativa en el que se llevó a cabo el programa
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que pudieran haber obstaculizado la gestión eficiente y eficaz del programa.
- Identificar las fortalezas y buenas prácticas que se llevaron a cabo en el ejercicio 2015 como parte de la gestión del mismo programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas tanto a nivel normativo como operativo para mejorar la gestión del programa en ejercicios subsecuentes de la administración municipal.

2. Metodología

De acuerdo a los lineamientos emitidos por la CONEVAL, la evaluación de proceso “involucra el análisis sistemático de la operación del programa, mediante análisis de gabinete y trabajo de campo” ¹.

2.1 Análisis de gabinete

El trabajo de gabinete involucra el acopio, la organización, la sistematización y la valoración de información contenida en registros administrativos, bases de datos, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, entre otros. Este análisis valorará, además de los aspectos normativos, el marco contextual en el que se desarrolla el programa y la información recabada en el trabajo de campo.

Para llevar a cabo el análisis de gabinete, el equipo evaluador debe considerar, como mínimo, los siguientes documentos, destacando en los casos que resulte relevante la existencia o inexistencia de algunos de ellos, con sus consecuentes implicaciones al desempeño de los procesos de gestión del programa evaluado:

- La normatividad aplicable (leyes, reglamentos, reglas de operación, lineamientos, manuales de procedimientos, entre otros).
- Diagnóstico y estudios de la problemática que el programa pretende atender.
- Diagnósticos y estudios del marco contextual en el que opera el programa.
- Matriz de Indicadores para Resultados, del ejercicio fiscal a ser evaluado.
- Sistemas de información.
- Evaluaciones previas del programa.
- Documentos de trabajo, institucionales e informes de avances.

2.2. Trabajo de campo

Se entenderá por trabajo de campo a la estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013

semi-estructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el evaluador considere.

El diseño y la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información considerarán a los actores que intervienen en la gestión del programa, así como a la población beneficiaria.

La estrategia de trabajo de campo diseñada por el equipo evaluador deberá ser entregada al titular de área o unidad responsable de la evaluación en el Ayuntamiento para su validación antes de ser implementada, ésta deberá contener la muestra establecida de informantes clave, o participantes a entrevistar, así como los instrumentos de recolección a aplicar, y el cronograma de actividades.

2.3. Diagnóstico del Programa y Alcance de la Evaluación

Con el fin de diagnosticar las condiciones en las que se llevó a cabo la operación del programa en el ejercicio 2015 se requiere revisar la existencia de los siguientes componentes operativos de referencia:

- 1) Documentos que normen los procesos;
- 2) Estandarización de procesos;
- 3) Procesos documentados y hechos del conocimiento de todos los operadores;
- 4) Existencia de un sistema de monitoreo e indicadores; y
- 5) Existencia de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

Todo ello con el fin de valorar el grado de consolidación operativa del programa. Se considera que existe un mayor grado de consolidación operativa cuando existen todos los elementos y disminuirá gradualmente conforme haga falta uno o más de ellos hasta el menor grado de consolidación que es cuando no existe ninguno de los elementos.

3. Contenidos y criterios de la evaluación

La evaluación de procesos considera el desarrollo de tres componentes para el logro de sus objetivos:

- Descripción y análisis de los procesos del programa
- Hallazgos y resultados
- Recomendaciones y conclusiones

3.1. Descripción y análisis de los procesos.

En este componente, se debe describir y analizar los procesos operativos del programa, considerando la normatividad y lo realizado en la práctica. Asimismo, se debe analizar la pertinencia de la gestión de los procesos en el contexto institucional y municipal en el que operan, la articulación entre procesos dentro de cada una de las dependencias municipales involucradas, así como entre cada una de ellas con las otras, y su incidencia en el alcance de las metas programadas del programa para el ejercicio 2015.

En la descripción y análisis se deben considerar los siguientes temas a tratar:

1. Descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo del proceso
2. Determinar los límites del proceso y su articulación con otros
3. Insumos y recursos: determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso
 - a. Tiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?
 - b. Personal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones?
 - c. Recursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?

- d. Infraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?
4. Productos o Servicios: ¿los productos o servicios del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente?
 5. Sistemas de información: ¿los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores?
 6. Coordinación: ¿la coordinación entre los actores, es adecuada para la implementación del proceso?
 7. Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.
 8. Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso
 9. Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio
 10. La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa.

3.2. Hallazgos y resultados

En este componente, el evaluador debe realizar una valoración global de la operación del programa, de acuerdo con los alcances arriba definidos para la evaluación. Todos los hallazgos e identificación de resultados deben realizarse con base en las evidencias recabadas en el trabajo de gabinete, así como la información cualitativa que arroje el trabajo de campo.

En esta valoración, debe señalarse en qué medida la gestión operativa del programa conduce al logro del objetivo del programa presupuestario.

Asimismo, se deben señalar los principales problemas detectados, las áreas de oportunidad y las buenas prácticas o las fortalezas en la operación del programa, para elaborar propuestas de mejora en la gestión.

La identificación y la descripción de los cuellos de botella, de buenas prácticas y de fortalezas del programa deben considerar la información derivada del análisis de la operación del programa, así como considerar los puntos de vista de los principales actores que intervienen en él. Este análisis deberá incluir las causas y las consecuencias de los cuellos de botella detectados, sus características y naturaleza (si son normativas o estrictamente operativas), de igual manera se presentará un análisis de las buenas prácticas.

- Por cuellos de botella se entenderán aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el programa para alcanzar sus objetivos.
- Por buenas prácticas se entenderán aquellas iniciativas innovadoras, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que permitan fortalecer la capacidad de operación del programa.

Adicionalmente, el evaluador deberá elaborar un análisis de fortalezas y debilidades (FODA) en el informe final.

4.- Conclusiones y recomendaciones

En este apartado el equipo evaluador debe exponer una síntesis de los resultados encontrados y resaltar los aspectos susceptibles de mejora que se consideran más relevantes para la mejora de la gestión del programa.

Asimismo, el equipo evaluador, como resultado del análisis global o específico de la gestión operativa del programa, debe realizar recomendaciones a nivel de procesos y a nivel del programa. Todas las recomendaciones y conclusiones deben formularse con base en los datos recabados en el trabajo de gabinete, así como la información cualitativa que arroje el trabajo de campo. El objetivo final de las recomendaciones es proporcionar líneas y estrategias de acción articuladas para la mejora de la operación del programa.

Las recomendaciones deben contar con las siguientes características:

1. Derivarse de los principales resultados de la evaluación.
2. Incluir un proyecto de implementación, que considere los siguientes elementos:
 - Breve análisis de la viabilidad de la implementación.
 - Principal(es) responsable(s) de la implementación.
 - Breve análisis de los efectos potenciales que puede implicar la implementación, tanto en la operación del programa como en el logro de los objetivos del mismo.
 - La comparación entre la situación actual y el resultado que se espera obtener con la implementación de la recomendación.
3. Estar categorizadas en dos líneas de acción estratégicas: a) consolidación o, b) reingeniería de procesos.

Por **consolidación** se entenderá aquellas recomendaciones que están dirigidas a afinar aspectos del programa, ya sean acciones, procedimientos o estrategias. Por ejemplo, la integración de buenas prácticas a la normatividad para su generalización y sistematización. Estas recomendaciones buscan el fortalecimiento o perfeccionamiento del programa, en el supuesto de que éste opere de manera adecuada.

Por **reingeniería de procesos**, se entenderá aquellas recomendaciones que apuntan a una transformación o modificación profunda, sustancial, de uno o varios de los procesos del programa e, incluso, del diseño operativo del mismo.

Adicionalmente, el equipo evaluador deberá presentar, de acuerdo con el alcance de la evaluación, una propuesta para fortalecer un sistema de monitoreo de gestión (por ejemplo la inclusión de indicadores) o en el caso de que el programa carezca de este tipo de sistemas, se debe proponer el diseño de uno, en el cual los indicadores pueden ser de distinto nivel de complejidad variando desde elementos menos complejos hasta indicadores de complejidad operativa que incluyen la relación entre el volumen de operación, dispersión y distribución geográfica, condiciones geográficas de operación, entre otros.

En cuanto al diseño de indicadores de gestión para estos sistemas de monitoreo, deben cumplir con las siguientes características:

- Claros, Relevantes, Económicos, Monitoreables y Adecuados.

Asimismo, el equipo evaluador debe presentar el ejercicio de un primer cálculo de estos indicadores, con insumos reales de ser posible, o si no hipotéticos, en un anexo de formato libre.

5. Bitácora de trabajo y base de datos

El equipo evaluador debe entregar una bitácora de trabajo que señale de forma sintética las principales actividades y situaciones a las que se enfrentó y que podrían afectar los resultados de la evaluación.

Asimismo, debe entregar las bases de datos analizadas para la generación de los resultados de la evaluación, derivada de la aplicación de los instrumentos y de la recopilación de información de las distintas fuentes utilizadas. Las bases de datos deben entregarse en formatos compatibles con Excel y deben mantener la confidencialidad de los entrevistados.

6. Perfil del coordinador y del equipo evaluador

Cargo en el Equipo Clave	Requisitos Académicos	Experiencia General	Experiencia Específica
Coordinador equipo evaluador	Estudios de posgrado en ciencias sociales, económicas, historia, antropología, ciencia política o administración pública.	Experiencia en evaluaciones de programas, políticas y/o investigaciones en materia de desarrollo social.	Experiencia en evaluaciones en las que se hayan implementado metodologías y análisis cualitativos. Que cuente con líneas de investigación o participación en proyectos con temas vinculados al programa a ser evaluado.
Equipo Evaluador	Se sugiere que el equipo evaluador sea multidisciplinario y esté integrado por personal con experiencia en trabajo de campo, estudios etnográficos, diseño de encuestas y cuestionarios, en temas de ingeniería de procesos y en evaluación	Experiencia en evaluaciones de programas, políticas y/o investigaciones en materia de desarrollo social.	Experiencia en diseño institucional y política pública, planeación estratégica, reingeniería de procesos, análisis cualitativo, diseño y aplicación de encuestas y técnicas etnográficas.

	de programas de desarrollo social, que cuenten con licenciatura o estudios de posgrado en ciencias sociales, económicas, historia, antropología, ciencia política, psicología, administración pública o ingeniería.		
--	---	--	--

6. Productos y plazos de entregas

Tabla A. Calendario de entrega de productos del proyecto

Productos	Fecha de entrega
Documento 1. Estrategia y plan de trabajo de campo.	Diciembre 2016
Documento 2: Primer informe de la evaluación <ul style="list-style-type: none"> • Descripción y análisis de procesos del programa y • Propuesta de instrumentos de entrevistas con informantes clave y lista de actores del programa o titulares a entrevistar 	Diciembre 2016
Documento 3. Informe Final de Evaluación de Procesos con Hallazgos y Resultados <ol style="list-style-type: none"> 1. Resumen Ejecutivo 2. Índice 3. Introducción 4. Metodología y diagnóstico 5. Tema I. Descripción y análisis de procesos del programa 6. Tema II. Hallazgos y resultados 7. Tema III. Recomendaciones y conclusiones 8. Bitácora de trabajo y Bases de datos 9. Anexos <ul style="list-style-type: none"> • Anexo I Propuesta de modificación a la normatividad • Anexo II FODA • Anexo III Recomendaciones • Anexo IV Sistema de monitoreo e indicadores de gestión • Anexo V Ficha de identificación del programa 10. Anexo VI Instrumentos de recolección de información diseñados por la institución evaluadora. 	Enero 2017

El formato electrónico de este informe deberá entregarse en Word y en PDF, y las bases de datos en excel.