

INFORME FINAL

Modelo de Evaluación de la Inversión Pública en Jalisco

Cuarto entregable

11 de junio de 2024

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera
Secretaria de Planeación y Participación
Ciudadana

C.P.C. Juan Partida Morales
Secretario de la Hacienda Pública

Dra. Mónica T. Ballezá Ramírez
Directora General de Planeación y
Evaluación Participativa

Lic. Gloria Judith Ley Angulo
Subsecretaría de Contabilidad,
Presupuesto y Gestión Pública

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Unidad de Evaluación

Titular

Dra. Mónica T. Ballezá Ramírez
Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Equipo técnico

Mtra. Selene Liliana Michi Toscano
Directora de Evaluación para la Mejora Pública

Lic. Nayely Ojeda Camacho
Coordinadora de Proyectos Estratégicos

Lic. Grettel Jaxiel Villaseñor Ramírez
Jefa de Recursos Humanos A

Secretaría de la Hacienda Pública

Subsecretaría de Contabilidad, Presupuesto y Gestión Pública

Titular

Lic. Gloria Judith Ley Angulo

Subsecretaría de Contabilidad, Presupuesto y Gestión Pública

Equipo Técnico

Mtro. Jorge Iván Enciso Romero

Director General de Presupuesto

Mtra. Andrea Karina Sánchez Alvarado

Directora de Evaluación de Desempeño del Gasto Público

C. Cesar Castellanos Alvarez

Jefe de Unidad Departamental de Análisis y Evaluación Presupuestal

Mtro. Carlos Miguel Soto Vega

Jefe de Evaluación de Proyectos

Lic. Paola Alejandra Gómez Chávez

Coordinadora de Análisis y Proyectos

Mtra. Lilia Gabriela Huerta Ventura

Coordinador de Análisis y Seguimiento

Contacto:

Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

Nombre del estudio: Desarrollo del Modelo de Evaluación de la Inversión Pública en Jalisco

Fecha de publicación: 11 de junio de 2024

Entidad encargada de la investigación: Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua)

Investigador principal: Janett Salvador Martínez – Coordinadora de la investigación

Equipo de investigación: Jerónimo Hernández Hernández – Investigador Senior
Diana Yolanda Valadez Roveló – Investigadora Senior
Nancy Miriam Morales Rodríguez – Investigadora
Elisa Ofelia González – Analista y diseñadora

RESUMEN EJECUTIVO

a) Principales elementos de la Inversión Pública en Jalisco

En el estado de Jalisco, durante el periodo de 2019 a 2023, se registró un incremento notable en el ejercicio de los recursos asignados a la inversión pública, con un aumento del 86% de 2019 a 2020, al pasar de 8,243 mdp a 15,303 mdp y un 52% adicional en 2023 con respecto al año anterior, alcanzando los \$22,517 mdp. A fin de conocer los efectos directos en la población beneficiada con los proyectos realizados, así como la eficacia eficiencia e impacto/efectos de la inversión pública, se llevó a cabo el desarrollo de un Modelo de Evaluación de Inversión Pública en Jalisco (MEIP).

Para el desarrollo de este modelo, el Gobierno de Jalisco cuenta con un marco normativo robusto que rige la asignación y aplicación de la inversión pública, abarcando desde la planeación presupuestal hasta la evaluación de los proyectos, sustentada en leyes fundamentales alineadas a las directrices nacionales y complementada por lineamientos específicos, manuales y guías, y coordinada a través de diversas Secretarías estatales, con responsabilidades definidas para asegurar la correcta aplicación de la inversión pública.

Otro elemento fundamental fue realizar el análisis de la inversión pública para profundizar en su clasificación de acuerdo con los registros proporcionados por la SHP, permitiendo identificar en el periodo comprendido (2019 a 2023), las diferentes fuentes de financiamiento entre las que destaca la ampliación automática ejercida de 2021 a 2023 por un monto de \$7,268 mdp y las participaciones ejercidas en 2023 por \$6,650 mdp; los tipos de infraestructura ejercida, principalmente en infraestructura urbana por \$18,553 mdp, caminos y carreteras por \$15,840 mdp e infraestructura educativa de \$8,480 mdp, alineados a cuatro de los cinco ejes del PEGD 2018-2024. Estos recursos se han asignado y aplicado a través de 122 Programas presupuestarios (Pp), especialmente en el Pp 214 “Conservación, reconstrucción y construcción de la red carretera estatal” por \$11,963 mdp, los Pp 726 y 728 “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal” por \$9,765 mdp y el Pp 756 “Infraestructura y equipamiento social de proyectos estratégicos” por \$9,203 mdp. Entre las instancias normativas que ejercen gran parte de la inversión pública, se encuentran la SIOF con \$45,663 mdp y la CEA con \$4,227 mdp, así como los 125 municipios que suman \$9,720 mdp.

b) Metodologías para la evaluación de inversión pública.

Dentro del desarrollo del MEIP se observaron experiencias de evaluación ex post de la inversión pública a nivel internacional, federal y estatal, identificando que no se realiza este tipo de evaluaciones con el enfoque propuesto. Para ello, se analizaron también metodologías generales de la denominada *Evaluación para el desarrollo*, que incluye a la inversión pública, e implica la utilización de los criterios del CAD de la OCDE, el diseño de preguntas de evaluación y sus indicadores, los métodos para la recolección de información y las técnicas de análisis de la información recopilada, así como las fuentes de información primaria o secundaria a consultar, que se estructura en una matriz específica para cada evaluación que constituirá la base del diseño de las evaluaciones.

Al respecto, en la etapa de Pre-inversión se llevan a cabo diversos estudios, uno de estos es la evaluación socioeconómica (ex ante) general y/o específica para los proyectos, en la cual, las metodologías para su elaboración se pueden basar en el Costo – Beneficio o Costo – Eficiencia según las condiciones de estos proyectos, alineadas a las metodologías validadas y utilizadas por las instituciones financieras internacionales, así como aquellas que son adaptadas y avaladas por la SHCP.

Asimismo, en las evaluaciones ex post, se identifican dos tipos de estas evaluaciones, las de corto plazo a tres años de operación del proyecto y las de mediano plazo a cinco años de puesto en marcha el proyecto, en la lógica de que los proyectos han alcanzado la madurez operativa para estar en condiciones de analizarlos. Este análisis valora la eficiencia, eficacia e impacto/efecto que tiene y ha tenido una intervención pública (política, programa o proyecto), basado en evidencia técnica y metodológica (CEPEP, Boletín evaluaciones Ex Post, 2018), bajo esta premisa se desarrolló el modelo tipo del presente análisis.

c) Metodologías para la recopilación y análisis de la información.

En cuanto a las metodologías para la recopilación y análisis de la información para realizar evaluaciones efectivas y de calidad con el MEIP, se hace énfasis en la combinación estratégica de metodologías, métodos y/o técnicas cualitativas y cuantitativas que permitan una comprensión holística de las intervenciones evaluadas (SHCP, 2023). Mientras la metodología cuantitativa se enfoca en la asociación y correlación entre variables mediante

técnicas de recolección como encuestas y muestreo, las metodologías cualitativas se centran en la comprensión profunda de las experiencias y percepciones individuales, utilizando la observación participante, la entrevista a profundidad, las discusiones de grupos, los grupos nominales y focales, los informantes claves, las historias de vida y otras.

Para la recopilación de información primaria se han consideraron aquellas técnicas más usuales de acuerdo al emisor de la información, que ha citado Mideplan (2018) como: encuestas, muestreo, entrevistas, grupos focales, observación, revisión bibliográfica, estudios de caso, investigación descriptiva y muestreo secuencial.

Tras la recopilación de esta información, se sistematiza la información de manera lógica para evitar errores y obtener conclusiones claras. Esta estrategia encierra el *cómo se evalúa*, integrándose por el análisis cuantitativo y análisis cualitativo. En el proceso de análisis cuantitativo los datos se pueden sistematizar a través de bases de datos estructuradas, utilizando herramientas como SPSS, Stata, R o Eviews. Paralelamente el análisis cuantitativo profundizará en la comprensión de comportamientos, interpretando relaciones para extraer significados que guíen las decisiones estratégicas.

Estas metodologías, métodos para la recolección y análisis de la información, se incorporan al modelo de manera ilustrativa y orientativa, sin ser exhaustivas. Siendo responsabilidad de la entidad encargada de la elaboración de los Términos de Referencia (TdR), especificar y adaptar estas metodologías en función de la naturaleza específica de la intervención que se someterá a evaluación.

d) Estructura y proceso para la gestión de la evaluación de la inversión pública

De acuerdo con lo anterior, el objetivo del presente Modelo de Evaluación ex post de la Inversión Pública es contar con una herramienta que permita evaluar, de forma modular y de acuerdo a las necesidades de información, la pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto/efecto y sostenibilidad de los proyectos de inversión pública ejecutados y que se encuentran al menos en su tercer año de operación.

Se ha formulado una batería de preguntas de evaluación para el logro de este objetivo, que permita conocer diferentes aspectos de estos proyectos, a través de los criterios de

evaluación antes mencionados¹, a fin de que, la evaluación sea de utilidad para la mejora de las intervenciones, la transparencia y rendición de cuentas, así como para el aprendizaje y la generación de evidencia sustentada en un sólido diseño, que puede ser replicado de forma general a cualquier tipo de inversión pública que se realice en el estado de Jalisco. El alcance del MEIP abarca el diseño y la gestión de las evaluaciones ex post de inversión pública, y consta de 3 pasos: ¿Qué evaluar? ¿Para qué y cómo evaluar? y ¿Cómo gestionar?

Para ello, el universo de proyectos de la inversión pública de Jalisco en el periodo de 2019 a 2023 comprende un total de **7,816 proyectos**, que se concentran en una base de datos construida a partir de los registros de la SHP. A partir de esta base, se determinará el objeto de evaluación y la información que contribuye directamente a los objetivos de la evaluación y su alcance.

i. ¿Qué evaluar?

Tomando en cuenta las características de la inversión pública, **606 registros** (proyectos) forman parte de **28 proyectos integrales** que cuentan con una evaluación ex ante, siendo susceptibles de una evaluación ex post individual, aplicando una metodología tradicional para este tipo de evaluación complementada con más criterios evaluativos. Para el resto de los proyectos (**7,210**) que no cuentan con evaluación ex ante, se definirán paquetes con un máximo de 20 proyectos que constituyen un objeto de evaluación homogéneo, identificando el año a evaluar. A partir de la determinación del objeto de evaluación se procede a definir los criterios y preguntas de evaluación, y posteriormente, sus indicadores y métodos de recolección y análisis de información. Esto será el insumo principal para la elaboración de los TdR con los que se contraten las evaluaciones.

ii. ¿Para qué y cómo evaluar?

De acuerdo con el objetivo y alcance de la evaluación con el MEIP, establecidos en los TdR, se seleccionarán los criterios de evaluación: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto/efecto y con ello, se definirán las preguntas de evaluación y sus

¹ Acordes con lo establecido por la OCDE en su publicación de actualización de los criterios de evaluación.

indicadores, así como los métodos de recolección y análisis de la información. Estos criterios y preguntas serán seleccionadas de acuerdo al alcance de la evaluación que se tenga. Tanto indicadores como los métodos y técnicas de recolección y análisis de información son generales y enunciativos. La instancia encargada de la elaboración de los TdR, será la responsable de definirlos acorde al tipo de intervención a evaluar.

iii. ¿Cómo gestionar la evaluación?

Al contar con las respuestas a las dos preguntas anteriores, es posible integrar una matriz de evaluación y diseñar el Anexo Técnico de los TdR para contratar la evaluación. Por tratarse de una propuesta evaluativa innovadora, es necesaria la participación y compromiso de actores involucrados en la inversión pública; siendo estos, la Secretaría de la Hacienda Pública, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y la instancia normativa del proyecto de inversión y operadora de los proyectos a evaluar, además de incorporar desde el proceso de diseño del MEIP, la conformación de un Grupo Técnico Consultivo *Ad Hoc* con el perfil de la materia para cada evaluación, que cuente con la participación de representantes del Congreso, de la sociedad civil y/o de la academia.

Este proceso se acompaña de 4 etapas para la gestión de una evaluación de la inversión pública:

1. Diseño: A partir de identificar una necesidad o recomendar una evaluación ex post de la inversión pública, se incorpora al Programa Anual de Evaluación, involucra un Grupo Técnico Consultivo *Ad Hoc* con el perfil de la materia.
2. Contratación: Los TdR elaborados por la instancia normativa son validados por el Grupo Técnico Consultivo *Ad Hoc* para la contratación del equipo evaluador.
3. Seguimiento de la evaluación: La SHP acompaña a la instancia contratante en el seguimiento de la evaluación a través de un área específica de evaluación, encargada del seguimiento a las evaluaciones ex post en la SHP. Previo a su aceptación, el informe final de la evaluación será opinado por el Grupo Técnico Consultivo *Ad Hoc*.
4. Uso de la evaluación: La SHP enviará a las áreas correspondientes de planeación, programación y presupuesto, las recomendaciones resultantes de la evaluación para su atención e implementación.