

**EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE
DESEMPEÑO CON ÉNFASIS EN
LA CALIDAD DE LA POLÍTICA
DEL PROGRAMA
PRESUPUESTARIO
FORTALECIMIENTO DEL
SISTEMA PENITENCIARIO
ESTATAL**

Noviembre 2018



SECRETARÍA DE
SEGURIDAD
PÚBLICA



Contenido

<i>Siglas y acrónimos.....</i>	3
<i>Tablas.....</i>	4
<i>Justificación y alcance de la evaluación</i>	5
<i>Descripción del programa</i>	6
1. Objetivos de la Intervención.....	8
2. Justificación de la Intervención	12
3. Calidad de la Intervención.....	14
4. Presupuesto	17
5. Cobertura	18
6. Indicadores y Resultados.....	21
7. Evaluaciones anteriores	25
<i>Análisis FODA</i>	26
<i>Propuesta de recomendaciones y observaciones</i>	30
<i>Conclusiones.....</i>	31
<i>Referencias.....</i>	33
<i>Ficha técnica de la evaluación</i>	35
<i>Anexos.....</i>	36
Anexo 1. Cadena de Resultados del programa.....	36
Anexo 2. Indicadores del programa	37
Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones	43
Anexo 4. Cédula de la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política.....	46

Siglas y acrónimos

CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INEVAP	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
LNPE	Ley Nacional de Ejecución Penal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentable
PAE	Programa Anual de Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pp	Programa presupuestario
RNIP	Registro Nacional de Información Penitenciaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
TdR	Términos de Referencia

Tablas

Tabla 1. Vinculación del Pp a la planeación nacional.....	10
Tabla 2. Cuantificación de la población potencial.....	18
Tabla 3. Cuantificación de la población objetivo.....	18
Figura 1. Sintaxis del Propósito de acuerdo a la MML.....	8
Figura 2. Representación de la población potencial, objetivo y atendida.....	19

Justificación y alcance de la evaluación

La Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política del Programa presupuestario (Pp) Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Estatal tiene como objetivo generar información sobre la gestión de los recursos asignados al programa y los resultados obtenidos. La evaluación responde a los Términos de Referencia (TdR) que publica el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (INEVAP) y se realiza de acuerdo con lo que se mandata en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 publicado por el mismo organismo.

Esta evaluación se compone de 15 preguntas que se engloban en siete temas principales:

1. Objetivos de la intervención: se analiza si los objetivos del programa son realistas y claros; si son congruentes con las necesidades de la población que atiende; y cuál es la vinculación que existe con los objetivos sectoriales, nacionales o globales.
2. Justificación de la intervención: se valora la definición del problema y la justificación del tipo de intervención realizada.
3. Calidad de la intervención: se revisa el alcance del programa en cuanto a resultados esperados; los riesgos asociados a la operación del programa, y la cadena causal que conecta la intervención del programa con los resultados esperados.
4. Presupuesto: se observan cuáles son las fuentes de financiamiento del programa, la valoración sobre la suficiencia de los recursos del programa, así como la identificación de los elementos que pueden limitar el uso eficiente de recursos y el logro de los resultados comprometidos.
5. Cobertura: se evalúa la identificación de la población que se busca atender, así como la congruencia entre el objetivo del Pp y la población objetivo.
6. Indicadores y resultados: se analizan las herramientas para el monitoreo y la evaluación de los resultados del programa, los mecanismos de transparencia y los resultados en función de los indicadores estratégicos.
7. Evaluaciones anteriores: se valora la existencia de mecanismos de evaluación de resultados al programa.

El estudio permitió revisar los requerimientos de diseño de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico (MML) y valorar los logros y avances del programa. Este ejercicio se realiza mediante un análisis de gabinete de documentos normativos que concluyó con la identificación de hallazgos y la propuesta de recomendaciones factibles para mejorar los resultados del programa y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Descripción del programa

En el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 el INEVAP consideró la evaluación del “Programa de Reinserción Social” para el ejercicio fiscal 2017, sin embargo, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del Estado de Durango solicitó ampliar el objeto de la evaluación al Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Estatal bajo el argumento de la necesidad de una evaluación integral, ya que la reinserción social es el objetivo central del programa.

El Pp Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal, surge en 2015 de la fusión de dos actividades primordiales: a) la operación de los Centros Penitenciarios y b) de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Esto a su vez da cumplimiento a los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y las acciones del Programa con Prioridad Nacional “Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario” . Este Pp es ejecutado por la SSP a través de la Dirección General de Ejecución de Penas, Medidas de Seguridad, Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso.

Para 2017 el problema al que estaba orientado el programa fue “La no reducción en 2 años del porcentaje de reingresos en los Centro Penitenciarios del Estado de Durango aunada a las deficiencias estructurales de los mismos” . Entonces, el objetivo central del Pp era que el Estado de Durango disminuyera el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios Estatales.

La población objetivo de este Pp son los menores en conflicto con la Ley y personas privadas de su libertad, ubicados en los cinco centros penitenciarios del estado de Durango, además de aquellos a los que por una resolución judicial tienen impuesta una medida cautelar o de seguridad.

Adicionalmente, el Pp propone dos medidas de solución que están compuestas por distintas alternativas:

1. Sistema Penitenciario fortalecido:
 - a) Fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y personal penitenciario.
 - b) Programas de reinserción.
2. Fortalecimiento de la estructura para aplicación de las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso:
 - a) Plantilla de personal fortalecida.
 - b) Personal actualizado para el desarrollo de funciones.
 - c) Eficiente integración de expedientes para los procesos de beneficios de libertad anticipada.

- d) Supervisión efectiva en la ejecución de condiciones alternativas a la prisión.

El Pp identifica que el fortalecimiento del Sistema Penitenciario Estatal tiene como uno de sus objetivos la reinserción social. El Pp especifica que la reinserción social constituye un reto para la atención integral para atender los aspectos de conducta y desarrollo humano, mejorando la infraestructura, organización, operación, control y vigilancia de los centros, así como la adecuada aplicación de los programas de reinserción mediante estrategias bien definidas e innovadoras, vigilando y cumpliendo las medidas cautelares y condiciones para cumplir con los nuevos lineamientos penales.

En 2016 el Pp sufrió una ampliación en su diseño debido al aumento en los reingresos, aunado a la propuesta de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario para fortalecer el sistema penitenciario del país¹; esta modificación se realizó tanto a nivel de componentes, como de indicadores y actividades. Para el año 2017, no se realizó ninguna modificación, debido a que en ese mismo año hubo un cambio de administración estatal, por lo que se acordó que el gobierno saliente realizaría la programación del Pp, mientras que la administración entrante la ejecutaría.

Para el año 2018, el Pp tiene una modificación en su nombre para convertirse en: “Modernización del Sistema Penitenciario Estatal” . Este programa toma como base los Pp que están orientados a la atención del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra indica “para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir” . Lo anterior obedece los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución y Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Por el lado de la vinculación a la planeación nacional, fue posible determinar que este Pp está alineado con el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

¹ “Formato de Modificación Programa Fortalecimiento I. Información General”

1. Objetivos de la Intervención

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

El documento “SSP-Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal 2017 I. Información General” incluye un árbol del objetivo. En éste se define el objetivo del programa como: “El Estado de Durango disminuye el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios Estatales” .

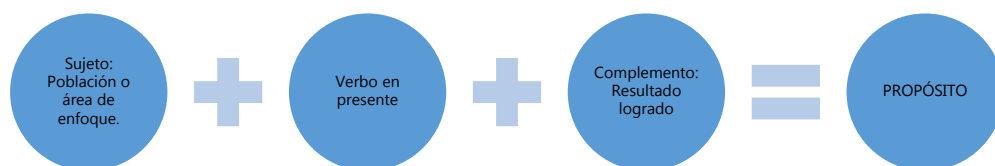
Los medios descritos para el cumplimiento del objetivo son:

1. Estructura penitenciaria fortalecida.
2. Estructura suficiente para la aplicación de las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso.

De acuerdo con lo que define la MML, este objetivo fija claramente el resultado esperado de la intervención del programa (disminuir el porcentaje de reingresos); sin embargo, no se establece en la expresión de éste la población o área de enfoque del programa ni la magnitud de la situación a la que se pretende llegar. Por otro lado, es importante considerar que el objetivo del programa debe constituirse en el Propósito de este, que de acuerdo con la MML es la razón de ser del mismo e indica el efecto directo que el programa propone alcanzar sobre la población o área de enfoque. Sin embargo, el Propósito de la MIR es “Los internos y externos de los centros penitenciarios del Estado de Durango cuentan con eficientes programas de reinserción social” . Lo anterior puede percibirse como el medio necesario para lograr disminuir los reingresos en los centros penitenciarios de las personas privadas de su libertad por lo que no es claro cuál de las dos expresiones representa el fin último del programa.

De acuerdo con lo anterior, la existencia de más de una definición del objetivo del programa en documentos normativos lleva a determinar que el objetivo real no es claro y comprendido por quienes toman las decisiones relacionadas con el programa. Esto a su vez ocasiona que no sea posible determinar si las metas del objetivo son factibles.

Figura 1. Sintaxis del Propósito de acuerdo a la MML



Fuente: AGEVALÚA con información de la Guía para el Diseño de la MIR

Se sugiere el replanteamiento del objetivo del programa para cumplir con las características y la sintaxis que determina la MML. La definición recomendada para el Propósito del Pp es: *“Las personas privadas de su libertad y los externados realizan actividades que fortalecen su reinserción a la sociedad una vez liberados”* . A través del cumplimiento de este Propósito se prepara a las personas para su retorno a la vida en sociedad en un entorno de seguridad y de respeto a la normatividad a través del fomento de su participación en actividades laborales, educativas, culturales, deportivas y de protección a la salud.

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

El objetivo del programa definido en el árbol del objetivo es “El Estado de Durango disminuye el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios Estatales” . Esto es importante, ya que la integración de estas personas a la sociedad, además de mejorar la seguridad, contribuye a la disminución de los costos del sistema penitenciario al reducir las posibilidades de que estas personas regresen a los centros penitenciarios.

De acuerdo con el estudio realizado en 2016 por el INEGI “Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México” , diseñar estrategias efectivas de reinserción social contribuye a reducir el número de personas que vuelven a cometer delitos y, por lo tanto, incrementa la seguridad en las comunidades. Este estudio hace énfasis en la importancia de invertir en estrategias que garanticen la reinserción de las personas privadas de su libertad a su comunidad una vez que están en libertad.

Además, la Constitución establece en su artículo 18² que la finalidad de la pena privativa de libertad es la reinserción social a través del trabajo, la capacitación, la educación, la salud, el deporte y el respeto a los derechos humanos. En el mismo sentido, la Ley Nacional de Ejecución Penal³ (LNEP) en su artículo 37 define la existencia de un Plan de Actividades para las personas privadas de su libertad que contempla las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa.

De acuerdo con la Actualización del Diagnóstico del Pp “Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal” , la sobrepoblación en los penales de Durango y el reingreso a los Centros Penitenciarios de las personas que son liberadas lleva al crecimiento constante de la población en los centros estatales.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

³ Ley Nacional de Ejecución Penal. Consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf

Tomando en consideración lo anterior, el objetivo del programa debe estar dirigido a que las personas privadas de su libertad y aquellas que son externadas realicen actividades productivas que incentiven que no vuelvan a cometer un delito. En resumen, si bien dentro del objetivo se puede inferir que el Pp tiene como población objetivo tanto a las personas que se encuentran dentro de los Centros Penitenciarios, como aquellas personas que son externadas, no se expone de manera explícita a qué población se dirige el programa.

Asimismo, si bien la cuantificación de las personas que salen de los centros penitenciarios y cuántas de ellas reingresan podría ayudar a vislumbrar el éxito del programa, se deben de tomar en cuenta que la no-reinserción depende de otros factores que no son controlados por el programa.

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

Cabe recordar que el objetivo actual del programa es: “El Estado de Durango disminuye el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios Estatales” . El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2016-2022 del Estado de Durango señala dentro del Objetivo Sectorial 5: Mejorar el sistema de reinserción social de las personas privadas de su libertad permitiendo una eficiente reincorporación como sujetos activos del desarrollo del Estado. y el Objetivo Sectorial 6: Modernizar el sistema penitenciario estatal, garantizando la custodia de las personas privadas de su libertad. El tipo de vinculación es directa, ya que el logro de los objetivos del programa es suficiente para cumplir el objetivo superior. Éste último objetivo es el mismo que el Objetivo 8. Modernizar el sistema penitenciario para lograr una efectiva reinserción social y productiva de los internos del Eje 3. Estado de Derecho del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 del Estado de Durango.

Respecto a la alineación con la planeación nacional se destaca lo siguiente:

Tabla 1. Vinculación del Pp a la planeación nacional

Plan o programa	Meta y objetivo	Vinculación
Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018	CAPÍTULO 1. DIAGNÓSTICO 1.8 Planteamiento de la Estrategia de Seguridad Pública, subsección letra J.	Marco Institucional en dónde se establecen los elementos centrales de una Estrategia de Seguridad Pública: Para promover la reinserción social efectiva, se reorientará el Sistema Nacional Penitenciario sobre la base

		del respeto a los derechos humanos, del trabajo, capacitación, educación, salud y deporte.
Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018	Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia. Estrategia 2.5	Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	META 1. Objetivo 3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.	La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.

También, cabe mencionar que el Pp se alinea al Objetivo 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en lo siguiente “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan reducir sustancialmente todas las formas de violencia y trabajan con los gobiernos y las comunidades para encontrar soluciones duraderas a los conflictos e inseguridad. El fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos es fundamental en este proceso.” ⁴ En este sentido, la vinculación existe porque se trata de reinsertar a las personas a la sociedad de tal forma que los externados no cometan más delitos que los hagan reingresar a los centros penitenciarios y disminuir la inseguridad en el ambiente social.

⁴ Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones fuertes. Consultado en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

2. Justificación de la Intervención

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

El árbol del problema, que se muestra en el documento “SSP- FORTALECIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO ESTATAL 2017 I. Información General” se especifica el problema que busca resolver el programa como: “En el Estado de Durango el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios es de 21% manteniéndose como el más alto desde 2011” .

Dentro del mismo árbol, se especifican las causas del problema detectado y a atender:

1. Débil estructura penitenciaria: el vínculo entre esta causa y el problema es la estructura penitenciaria, ya que presenta deficiencias tanto en infraestructura, equipamiento y personal, además de que las debilidades de los programas de reinserción dificultan el cumplimiento del objetivo del Sistema Penitenciario.
2. Insuficiente estructura en la aplicación de las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso: el vínculo entre esta causa y el problema es que no se tiene la estructura operativa para brindar los servicios dentro del Nuevo Sistema de Justicia Penal en la totalidad del Estado; existe personal insuficiente y con falta de capacitación, limitada supervisión en la ejecución de condiciones alternativas a la prisión y deficiencia en las acciones que se relacionan con el beneficio de la libertad anticipada.

De la misma manera, se identifican los efectos del problema en el árbol del problema:

1. Sobrepoblación penitenciaria.
2. Percepción de inseguridad.
3. Incremento en los delitos.

Entonces, la relación que se establece entre la problemática y las causas es que una débil estructura penitenciaria y una insuficiente estructura en la aplicación de las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso, podrían ser factores para que el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios no disminuya. Este porcentaje ocasiona que haya sobrepoblación penitenciaria, una mayor percepción de la inseguridad y que los delitos incrementen. Por estas razones, se puede decir que el Pp define el problema que busca resolver; sin embargo, la definición de la problemática tiene áreas de oportunidad que podrían ser atendidas.

De acuerdo con la MML, aunque la definición describe la situación problemática, es posible determinar varias áreas de oportunidad en esta definición:

- No resume la situación problemática de forma clara y breve.
- No se menciona a la población o área de enfoque.

Se recomienda considerar un nuevo planteamiento del problema que contenga los elementos que determina la MML y así cubrir con las áreas de oportunidad que tiene la actual definición del problema; el planteamiento del problema tendría que incluir la explicación de la problemática clara y breve y cuál es la población afectada o área de enfoque. Por ejemplo, se podría plantear de la siguiente manera: “Hay un alto porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios de las personas liberadas y un alto riesgo de reingreso por parte de las personas privadas de su libertad.”

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

En el documento “SSP-FORTALECIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO ESTATAL 2017 I. Información General” , en el punto IV. Matriz de Indicadores de Resultados, se muestra la definición del problema que atiende el programa como “En el Estado de Durango el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios es de 21 % manteniéndose como el más alto de los últimos 3 años” . Esta definición refleja de manera cualitativa y cuantitativa la magnitud de la problemática que atiende el programa. Adicionalmente, este programa se fundamenta en la Constitución; en ésta se establece que el sistema penitenciario debe organizarse para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios.

Asimismo, dentro del documento de Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 realizado por la CNDH, se establece que la prisión debe considerar el respeto de los Derechos Humanos en concordancia con la seguridad, el orden y la disciplina. Además de organizar las acciones destinadas a alcanzar la reinserción social de las personas privadas de su libertad una vez que salen de los centros penitenciarios, para el cumplimiento de lo anterior, es fundamental garantizar la estancia digna de las personas internas.

Entonces, dentro de estos tres documentos se puede encontrar algunos de los fundamentos del programa. Si bien la creación del Pp es por mandato constitucional, no se cuenta con un documento de estudio en el que se realice un análisis cuantitativo y/o cualitativo que ayude a argumentar la justificación de la intervención y las estrategias utilizadas en el Pp. Se recomienda a los responsables del programa documentar evidencia internacional sobre mejores prácticas en la materia que sirva para justificar la operación del Pp.

3. Calidad de la Intervención

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

De acuerdo con la MIR 2017 del Pp, existen dos Componentes que de acuerdo con la MML son los bienes o servicios que recibe la población o área de enfoque:

1. Sistema Penitenciario Estatal fortalecido.
2. Supervisión y vigilancia de medidas y condiciones en externación aplicadas.

Estos dos Componentes representan los medios para resolver la problemática del Pp. En este sentido, el primer componente trata de resolver el problema mediante el fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y personal penitenciario y a través de programas de reinserción. El segundo componente ataca la problemática a través de otras alternativas que son el fortalecimiento de la plantilla de personal; actualización del personal para el desarrollo de funciones; eficientar la integración de expedientes para los procesos de beneficios de libertad anticipada, y la supervisión efectiva en la ejecución de condiciones alternativas a la prisión. El objetivo de los Componentes es constituir las herramientas para disminuir el porcentaje de reingresos a los centros penitenciarios.

Asimismo, dentro del documento "Actualización al Pp Fortalecimiento del Sistema Penitenciario 2016" se establece que el Pp se aplica en los centros penitenciarios del estado (adultos y menores) atendiendo tanto a las personas internas, como a la población que ha sido externada y sus familias. Dentro del mismo documento se indica que la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad son los que están encargados de la organización y vigilancia del proceso de reinserción de los internos y que además esté basado en trabajo, capacitación, educación, salud y deporte.

Adicionalmente, en el documento antes mencionado se establecen 8 estrategias y líneas de acción que contiene el programa. A continuación, se enumeran cada una de ellas y se hace la vinculación con los Componentes de la MIR:

1. Fortalecer las acciones para la reinserción social en internamiento y externación mediante la coordinación entre sociedad y gobierno a fin de evitar la reincidencia delictiva. (Componente 1)
2. Integración de expedientes para los procesos de beneficios de libertad anticipada. (Componente 2)
3. Supervisión efectiva en la ejecución de condiciones alternativas a la prisión. (Componente 2)

4. Modernizar el equipo de seguridad y tecnológico del sistema penitenciario. (Componente 1)
5. Modernización de la infraestructura del sistema penitenciario estatal. (Componente 1)
6. Formar, capacitar y actualizar al personal penitenciario de conformidad con el programa rector de profesionalización para el Sistema Penitenciario y para la aplicación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. (Componente 2)
7. Homologar de la operación penitenciaria de conformidad con los protocolos conforme a las mejores prácticas internacionales tendientes a la certificación. (Componente 2)
8. La operación del Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) con características homogéneas, estándares de calidad y bases tecnológicas comunes. (Componente 1)

Cabe destacar que las estrategias 1, 4, 5 y 8 se relacionan con el Componente 1 que es “Sistema penitenciario fortalecido” ya que buscan fortalecer las acciones de reinserción social, modernizar el equipo de seguridad, así como la infraestructura y la operación del RNIP. Las estrategias 2, 3, 6 y 7 se relacionan con el Componente 2 “Supervisión y vigilancia de medidas y condiciones en externación aplicadas” , ya que lo que se busca es que se integren expedientes, haya supervisión efectiva, se capacite al personal y se homologue la operación penitenciaria.

Ahora, si bien son estrategias de intervención del programa, éstas no definen específicamente cuáles son los medios para llevarlas a cabo. Por ejemplo, se habla de modernización de la infraestructura, pero no se especifica de qué tipo o con qué fin; otro ejemplo es el punto uno, ya que se habla de un fortalecimiento de acciones para la reinserción social, sin embargo, no se especifica cómo llevarlo a cabo. Si bien, dentro del Programa Operativo Anual Anexo se especifican algunas acciones, poblaciones atendidas, las áreas responsables y la meta programada, esto no se considera que contribuye en su totalidad a las estrategias de intervención del programa. Lo que se esperaría es que, por cada una de las estrategias, se especificara el plan de implementación y las acciones que ayudan a cumplirlas.

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

Las competencias para poder ejecutar el programa son compartidas, hay atribuciones que son exclusivas de la dependencia estatal y otras que se comparten con el gobierno federal y otras entidades gubernamentales. Dentro del documento “SSP-FORTALECIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO ESTATAL 2017 I. Información General” se establece que la única competencia exclusiva de la

dependencia estatal es la "Organización, operación y fortalecimiento de los Centro Penitenciarios" ; las siguientes atribuciones o competencia son compartidas:

- Operación de los programas de reinserción dentro de los centros penitenciarios estatales.
- Vinculación en programas y acciones de rehabilitación de internos y externados.
- Brindar medidas alternativas a la prisión.
- Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Capacitación permanente para la adecuada operación de los centros dentro de la normatividad vigente.

El hecho que haya competencias que son compartidas puede ser un riesgo para la operación del programa y esto puede mermar en el logro de las metas establecidas; lo anterior, se debe a que, al haber competencias compartidas, se corre el riesgo que haya una mala comunicación entre los actores involucrados, o que una de las partes no cumpla con su objetivo, lo cual podría afectar el resultado de las acciones. Aunado a lo anterior, esto también podría significar una fortaleza al existir una sinergia de esfuerzos con diferentes perspectivas. Sin embargo, no se tiene evidencia que el Pp cuente con un análisis de los posibles riesgos de su operación y cuáles podrían ser las estrategias para poder evitarlos o limitar su impacto.

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

Sí se identifica la cadena causal que conecta la intervención del Pp con los resultados esperados. Como ya se explicó en apartados anteriores, según el documento "SSP-FORTALECIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO ESTATAL 2017 I. Información General" el problema que busca resolver el Pp es que "EN el Estado de Durango el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios se incrementó en los últimos 7 meses un 40% colocándose con un 25% de reingresos superior al de la media nacional de 20%" .

La identificación de la problemática permitió establecer tres principales causas:

- Programas de reinserción débiles.
- Débil estructura en la aplicación de las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso.
- Infraestructura, equipamiento y personal insuficiente.

Esto permitió establecer la alternativa de intervención y los bienes y servicios públicos que se debían proveer. Esto a su vez, facilitó la elección de las actividades tareas e insumos y las metas de estos.

4. Presupuesto

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

Con base en el documento "Actualización Diagnóstico Sistema Penitenciario MIR 2017" provisto por la entidad, se indica que el presupuesto del Sistema Penitenciario es mixto, esto quiere decir que se compone de dos fuentes:

1. El presupuesto Estatal, se destina al pago de las nóminas, materiales, suministros y el pago de servicios generales de los centros penitenciarios.
2. El recurso Federal proviene del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) para la capacitación y equipamiento de los centros penitenciarios.

De los registros disponibles⁵, en el año 2016, del presupuesto federal se emplearon \$13,401,771.48 pesos, mientras que del presupuesto estatal se emplearon \$50,391,726.00 pesos. (Lo anterior representa aproximadamente el 20% y el 80% del total respectivamente)

Respecto al proceso de presupuestación que sigue el programa, la Unidad Responsable de ejecutar el Pp, se sujeta a los lineamientos establecidos por el Gobierno del Estado de Durango en el documento "LINEAMIENTOS PARA PRESUPUESTO 2017" en donde se establece lo siguiente:

"Las Dependencias y Entidades deberán vincular el Segmento del Programa del Código, con los ejes estratégicos estatales con la MIR; para su integración al presupuesto de egresos y para el ejercicio del gasto público [...] Las actividades identificadas para generar los componentes de las MIR's, deben contemplar una asignación presupuestaria, congruente con el costo aproximado para su realización; de tal manera que el ejercicio de costeo presupuestal a nivel de actividades de los Programas Presupuestarios, brinde claridad en la asignación de los recursos a los insumos requeridos para la producción de bienes y servicios públicos."

El programa no identifica si existen elementos que puedan limitar el uso eficiente de los recursos y el logro de resultados; sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, la existencia de financiamiento federal puede significar un riesgo a la operación pues no depende directamente del programa esta disponibilidad.

⁵ No se proporcionó evidencia suficiente a la entidad evaluadora para hacer un análisis descriptivo del presupuesto del programa a través del tiempo.

Se recomienda incluir dentro del documento de Diagnóstico del programa un análisis sobre la suficiencia de los recursos disponibles basado en la observación del ejercicio del presupuesto en los últimos años, además de análisis de los elementos que ponen en riesgo el funcionamiento del programa y, por consiguiente, los resultados. Para lo anterior, es indispensable considerar la valoración de las personas involucradas en la operación del mismo.

5. Cobertura

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

En el documento “SSP-FORTALECIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO ESTATAL 2015 I. Información General” se puede identificar la definición y cuantificación de la población potencial y objetivo del programa. Se define a la población potencial como a las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios y los externados que cumplen alguna medida cautelar. La cuantificación de la población potencial se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Cuantificación de la población potencial

Variable	Unidad de Medida	Cantidad
Personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios	Hombres	3,086
Personal que cumplió su sentencia o se encuentran sujetos a una condición	Personas	350

Por otro lado, la población objetivo se define como las personas que se encuentran en calidad de imputados o vinculados a proceso dentro de los centros penitenciarios del Estado, así como de aquellos que bajo medida cautelar o condición. La cuantificación de la población objetivo se muestra en la Tabla 3.

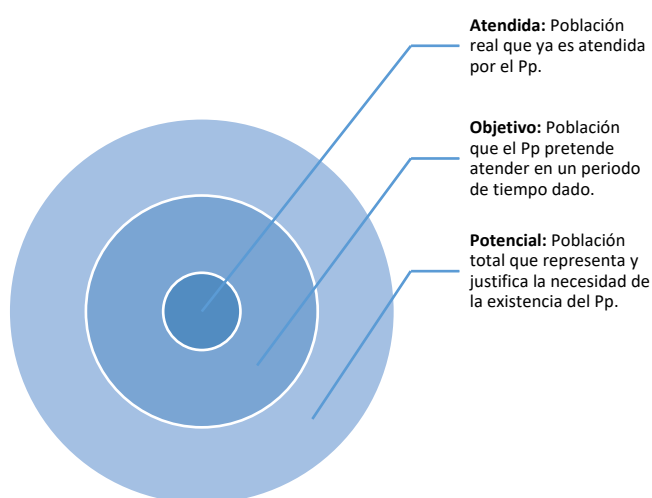
Tabla 3. Cuantificación de la población objetivo

Variable	Unidad de Medida	Hombres	Mujeres
CERESO 1 Durango	Personas	2,533	168
CEDIRESO 1 El Salto	Personas	103	8
CEDIRESO 2 Santiago Papasquiaro	Personas	218	19
CERTMI 1 Durango	Personas	21	0
CERTMI 2 Gómez Palacio	Personas	15	1
Externados	Personas	350	0

Con base en lo anterior se puede determinar que, en 2017 se tenía cuantificación de la población. Adicionalmente, la entidad declaró que estas cuantificaciones se actualizan año con año.

Revisando las definiciones anteriores y de acuerdo con los criterios de la MML, las definiciones existentes de población potencial y objetivo no logran establecer una clara diferenciación. Las definiciones de cada una de acuerdo con la MML se distinguen de la manera siguiente:

Figura 2. Representación de la población potencial, objetivo y atendida



Fuente: AGEVALÚA con información de la Guía para el Diseño de la MIR

En el caso de este Pp, las poblaciones potencial y objetivo abarcan el mismo universo y así se observa en el total de las cuantificaciones. El programa está orientado a atender permanentemente al total de las personas privadas de su libertad dentro de los centros penitenciarios y a los externados cumpliendo alguna medida cautelar. Considerando lo anterior, se recomienda homologar los conceptos en los documentos normativos para evitar confusiones que lleven a errores en las mediciones.

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

Como ya se indicó en la pregunta anterior, la población potencial y la población objetivo abarcan el mismo universo y así se observa en el total de las cuantificaciones que tiene el programa.

Ahora bien, si bien en ningún documento viene descrita cuál es la población que está siendo efectivamente atendida, dentro del documento "SSP-FORTALECIMIENTO AL SISTEMA PENITENCIARIO ESTATAL 2017 I. Información General" , específicamente en la parte donde se encuentra la MIR se explica que el Propósito del programa es que "Los internos y externos de los centros penitenciarios del Estado de Durango cuenta con eficientes programas de reinserción social" . Considerando lo anterior, está implícito que la población atendida es el 100% de la población objetivo. La cuantificación de la población atendida viene en la ficha de monitoreo 2017 del Pp.

Por lo anterior, se recomienda que se defina y cuantifique de manera clara y concisa que la población atendida está compuesta por las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario que se encuentran realizando un Plan de Actividades de acuerdo a lo que establece la LNEP y por las personas externadas de los centros penitenciarios realizando actividades que permitan su reinserción a la sociedad.

6. Indicadores y Resultados

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

El programa cuenta con 18 indicadores que tienen como objetivo medir su desempeño. Cabe destacar que no todos los indicadores cumplen con los criterios CREMA, es decir, no todos los indicadores son claros, monitoreables, adecuados, económicos y relevantes. Estos indicadores están basados en porcentajes que se calculan dividiendo lo realizado entre lo programado; esto podría generar incentivos a programar metas bajas para poderlas cumplir lo antes posible. Estos indicadores son los siguientes:

- Porcentaje de acciones en la supervisión y vigilancias de las medidas cautelares
- Porcentaje de actividades de los programas de Reinserción social
- Porcentaje de acciones de capacitación y actualización del personal del sistema penitenciario
- Porcentaje de acciones de educación para personal del sistema penitenciario
- Porcentaje de acciones para el equipamiento del sistema penitenciario
- Porcentaje de acciones al servicio de la comunidad
- Porcentaje de acciones en cárceles municipales
- Porcentaje de acciones realizadas para la integración de expedientes para libertad anticipada
- Porcentaje de acciones realizadas para la supervisión de las condiciones alternativas a la prisión
- Porcentaje de acciones en la supervisión de medidas cautelares
- Porcentaje de acciones en la supervisión de la suspensión condicional del proceso
- Porcentaje de supervisión de condiciones de ejecución de penas
- Porcentaje de acciones para elaboración de tamizaje para el tribunal de tratamiento contra las adicciones
- Porcentaje de acciones realizadas en apoyo al tribunal de tratamiento de las adicciones
- Porcentaje de acciones realizadas en los servicios previos al juicio
- Porcentaje de acciones realizadas con externados

En este sentido, se recomienda que se argumente de qué manera se calculan las programaciones; lo anterior ayudará a entender la planeación de las actividades. Para hacerlo, sería importante que se argumentara de una manera cuantitativa la elección de las programaciones. Asimismo, hay indicadores que parece que no guardan

relación con el objetivo del Pp, es decir, no es explícito en qué medida estos indicadores contribuyen con el propósito del Pp que “Los internos y externos de los centros penitenciarios del Estado de Durango cuenta con eficientes programas de reinserción social” :

- Porcentaje de acciones de capacitación y actualización del personal del sistema penitenciario
- Porcentaje de acciones de educación para personal del sistema penitenciario
- Porcentaje de acciones para el equipamiento del sistema penitenciario
- Porcentaje de avance en la entrega de uniformes y protección personal
- Porcentaje de acciones en cárceles municipales

De manera indirecta, pareciera que estos indicadores contribuyen al Propósito del Pp en el sentido que una mejor capacitación y educación del personal, así como la entrega de nuevo equipamiento y uniformes ayudarían a que se crearan mejores programas de reinserción en el sentido de que sería personal más capaz para llevar a cabo los programas y estrategias de reinserción. Sin embargo, no es claro cuál es el vínculo directo con el Propósito; en otras palabras, de alguna manera estas actividades podrían contribuir al Propósito del Pp, pero no se establece de manera concreta y clara en qué medida o qué podría garantizar el cumplimiento de las metas y su contribución con el Propósito.

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

Dentro de la Ley Federal de Egresos 2017, en el “Capítulo VII: De la evaluación de desempeño” , Artículo 27 en el párrafo VI se indica las obligaciones para reportar avances y resultados:

“VI. Publicar y dar transparencia a las evaluaciones, en los términos de las disposiciones aplicables. Las dependencias y entidades deberán reportar el avance en el cumplimiento de las metas de los programas, los resultados de las evaluaciones y el grado de cumplimiento de los aspectos que sean susceptibles de mejora derivados de las mismas, en los Informes Trimestrales que corresponda, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dicha información será publicada en las respectivas páginas de Internet de las dependencias y entidades.

Por su parte, la Secretaría integrará la información relativa al avance de cumplimiento de metas, a los resultados de las evaluaciones y al seguimiento a los aspectos que sean susceptibles de mejora. Asimismo, las dependencias y entidades publicarán dicha información en su página de Internet y la integrarán a los informes correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.

La Secretaría deberá publicar trimestralmente en Internet los avances en el cumplimiento de los aspectos que sean susceptibles de mejora que se deriven de las evaluaciones externas contempladas en los programas anuales de evaluación. Para tal efecto, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social remitirá a la Secretaría la información derivada de las evaluaciones que haya coordinado, dentro de los 10 días naturales siguientes al término del trimestre que se informa, en la forma que para tal efecto determine la Secretaría(...)."

Como bien lo exige la Ley, estos resultados se han publicado de manera trimestral dentro del portal de transparencia del estado de Durango⁶. Dentro de este reporte, se incluyen el objetivo institucional, nombre de los indicadores, dimensión a medir, definición del indicador, método de cálculo, frecuencia de medición, línea base, metas programadas y su avance, así como el sentido del indicador y la fuente de información.

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

Tomando como punto base que el nombre del Pp se denomina "Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal ". Cabe destacar que este Pp tiene tres indicadores estratégicos:

- Porcentaje de reingreso de la población penitenciaria liberada.
- Porcentaje de reincidencia en el Estado.
- Porcentaje de población penitenciaria que participa en los programas de reinserción.

Los dos primeros corresponden al objetivo de Fin "Contribuir a la seguridad y armonía social del estado de Durango mediante una eficiente reinserción social" . El último corresponde al objetivo de Propósito "Los internos y externados de los centros penitenciarios del estado de Durango cuenta con programas para su reinserción de la sociedad" .

Ahora bien, existen dos documentos que indican los resultados de los mismos:

- Ficha de Evaluación SSPE 2017: Dentro de este documento se hace un análisis cuantitativo de cada uno de los indicadores antes mencionados. En este documento, se tienen datos cuantitativos sobre la tendencia del indicador, el cumplimiento de cada uno por trimestre, el avance global y la meta.
- Reporte de Evaluación Interno SSPE 2017: Dentro de este documento también se presenta un análisis cuantitativo de cada indicador.

⁶ Indicadores de Objetivos y Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango. Consultado en: <http://transparencia.durango.gob.mx/SSP/9>

Finalmente, para 2017, los 3 indicadores estratégicos antes mencionados obtuvieron los siguientes resultados:

- Porcentaje de reingreso de la población penitenciaria liberada: estaba en 0.6% y la meta era de 19%, el cual es un resultado positivo porque lo que se buscaba es que este porcentaje sea lo más cercano a 0% posible.
- Porcentaje de reincidencia en el Estado: estaba en 61% y la meta era de 19%; este resultado no es positivo debido a que se busca que haya mucho menos reincidentes en el estado.
- Porcentaje de población penitenciaria que participa en los programas de reinserción: estaba en 84% y la meta era 80%; este resultado es positivo, porque significa que hay muchas más personas en los programas de reinserción que los que se esperaban.

7. Evaluaciones anteriores

15. ¿Se han hecho evaluaciones al programa?

Se realizan dos tipos de evaluación, mismas que se han llevado a cabo en los años 2015, 2016, y 2017. A nivel interno existe un “Reporte Interno de Desempeño” en el que se provee información sobre el avance de los resultados de los indicadores estratégicos de la MIR, así como un análisis FODA breve y recomendaciones.

Además, existe un documento denominado “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria” emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), dónde es evaluado el desempeño de los Centros de Reclusión. Cabe señalar que en este documento no se evalúa ningún Pp, únicamente el desempeño de los Centros de Reclusión en México. Lo antes mencionado, se soporta en los documentos de la misma denominación proporcionados por la SSP del Estado de Durango. Dentro de este documento, se pueden encontrar distintas calificaciones a todo el sistema penitenciario, a los CERESOS y a los CEFERESOS. Lo que se observa es que, para 2017, Durango tiene una calificación de 6.62 para los CERESOS, cuando la media nacional es de 6.30; la calificación para el estado fue de 6.51 para 2016 y 6.14 para 2015, es decir, la calificación ha mejorado. Ahora, para estos Centros, hay 5 rubros distintos los cuales tienen una semaforización; el rubro en el que empeoró el estado respecto a 2016 es “Aspectos que garantizan una estancia digna”⁷. Para los CEFERESOS que tiene (que son dos), en ambos casos mejoró su calificación respecto a 2016. Es importante recalcar que, aunque esta evaluación no se realiza específicamente al programa, se hace un análisis de la estructura penitenciaria de la entidad que aporta información relevante para mejorar la operación del programa y efficientar el uso de los recursos destinados a éste.

Considerando la información anterior, se recomienda que el programa cuente con mecanismos de evaluación (externos) de los resultados con periodicidad constante y un seguimiento a las observaciones que se realicen con el objetivo de atender las áreas de oportunidad y mejorar la operación del programa.

⁷ Estos aspectos incluyen:

- Insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento de los centros.
- Deficientes condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad.
- Deficiencias en la alimentación.

Análisis FODA

Tema de Evaluación: Desempeño	FODA	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Objetivos de la Intervención	Debilidad	1	Dentro del objetivo del programa no se cuenta con información explícita sobre la población objetivo. Se recomienda la reformulación del objetivo del programa para que cumpla con la MML e incluya de manera explícita la población objetivo.
	Fortaleza	2	El objetivo central del programa que es la reinserción está bien fundamentado en un problema real que existe en la sociedad. Los Componentes que recibe la población objetivo del programa coadyuvan a atender el problema de los reingresos en los centros penitenciarios.
	Fortaleza	3	El Pp tiene identificado de manera correcta la vinculación que tiene con el El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2016-2022, Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los ODS.
Justificación de la Intervención	Debilidad	4	A pesar de que la creación del Pp se sustenta en un mandato constitucional, el programa no establece de manera clara si atiende un problema prioritario. Si bien el Pp tiene identificado de manera correcta la problemática, sus causas y efectos, se recomienda que se reformule el planteamiento del problema con base en la MML y de

			esta forma definir, justificar y argumentar de mejor manera si es un problema prioritario.
	Debilidad	5	No se tiene un estudio en el que se haga un análisis cuantitativo y cualitativo del problema a atender y que ayude a justificar la creación del Pp. Se recomienda la creación del Diagnóstico del programa en el que se analice de manera cualitativa y cuantitativa cuál es la problemática por atender. Este documento tendrá que estar fundamentado con estudios nacionales e internacionales en los que se detecten las mejores prácticas a seguir. Esto ayudará a justificar y argumentar de mejor manera la creación del programa, así como sus actividades e instrumentos utilizados.
Calidad en la Intervención	Debilidad	6	Las estrategias de intervención del programa no definen de manera específica cuáles son los medios para llevarlas a cabo. Asimismo, no se argumenta por qué se eligieron estas estrategias e instrumentos. Se recomienda incluir dentro del Diagnóstico las estrategias para atacar la problemática y se establezca de manera explícita cuáles son los medios para llevarlas a cabo.
	Debilidad	7	El Pp no cuenta con un análisis de los posibles riesgos de su operación y cuáles podrían ser las estrategias para poder evitarlos o limitar su impacto. Se recomienda que dentro del Diagnóstico se analicen los riesgos de la operación y los posibles planes de

			contingencia para evitarlos o limitar su impacto.
	Fortaleza	8	Se identifica de manera correcta la cadena causal que conecta la intervención del programa con los resultados esperados de éste.
Presupuesto	Debilidad	9	El Pp estima y asegura los recursos necesarios para su ejecución. Sin embargo, es necesario que se cuente con una valoración sobre la suficiencia de los recursos financieros para su operación.
Cobertura	Debilidad	10	Si bien, se tiene cuantificada de manera correcta a la población que podría beneficiarse del Pp, las definiciones de población potencial y objetivo abarcan el mismo universo. Se recomienda homologar los conceptos para evitar confusiones que lleven a errores en las mediciones.
	Debilidad	11	No se tiene evidencia explícita de cuál es la población que está siendo efectivamente atendida. Se recomienda cuantificar cuál es la población que está recibiendo de manera efectiva el apoyo de este Pp.
Indicadores y Resultados	Debilidad	12	Los indicadores de las actividades son porcentajes basados en programaciones hechas por los responsables del programa, lo que podría generar incentivos para proyectar pocas acciones y así cumplir más rápido la meta. Se recomienda revisar los indicadores con el objetivo de justificar y argumentar de manera explícita por qué se están escogiendo estos indicadores y por qué se están

			proyectando cierto número de actividades.
	Fortaleza	13	Dentro de la Ley de Egresos 2017 se especifica cuál es el mecanismo de rendición de cuentas y transparencia.
	Fortaleza	14	Se tiene identificado de manera clara y concreta cuáles son los resultados del programa en función de sus indicadores estratégicos.
Evaluaciones anteriores	Oportunidad	15	El Pp no cuenta con evaluaciones en las que se hayan emitido recomendaciones. Se recomienda hacer evaluaciones al desempeño del programa de manera periódica con el objetivo de identificar áreas de oportunidad y mejora al programa.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

La evaluación reconoce los avances y logros del Pp, sin embargo se identifican áreas de oportunidad sobre las cuales existen posibles líneas de acción que permitirían mejorar el desempeño del programa. En Anexo 3 del documento se desarrollan las siguientes acciones propuestas.

Acciones propuestas
Se recomienda la reformulación del objetivo del programa para que se incluya de manera explícita la población objetivo del programa.
Se recomienda que se reformule el planteamiento del problema con base en la MML y de esta forma definir, justificar y argumentar de mejor manera si es un problema prioritario para la población y los tomadores de decisiones.
Se recomienda del Diagnóstico del programa en el que se analice de manera cualitativa y cuantitativa cuál es la problemática por atender. Este estudio tendrá que estar documentado con estudios nacionales e internacionales en los que se detecten las mejores prácticas a seguir. Esto ayudará a justificar y argumentar de mejor manera la creación del programa, así como sus actividades e instrumentos utilizados.
Se recomienda que, dentro del Diagnóstico se explique y argumente (con evidencia) de manera detallada por qué se eligieron esas estrategias para atacar la problemática y se establezca de manera explícita cuáles son los medios para llevarlas a cabo.
Se recomienda que, dentro del Diagnóstico se analicen los riesgos de la operación del programa.
Se recomienda que se haga una valoración sobre la suficiencia de los recursos financieros para su operación.
Se recomienda revisar los indicadores con el objetivo de justificar y argumentar de manera explícita por qué se están escogiendo estos indicadores y por qué se están proyectando cierto número de actividades. La justificación tendría que acompañarse de estudios de mejores prácticas nacionales y/o internacionales sobre estas acciones elegidas y argumentar por qué es el mejor indicador.
Se recomienda realizar evaluaciones periódicas al desempeño del programa.
Se recomienda homologar los conceptos de población objetivo y potencial para evitar confusiones que lleven a errores en las mediciones.

Conclusiones

El objetivo de este tipo de evaluaciones es analizar la eficiencia en la gestión de los recursos asignados a las políticas públicas y los resultados que se obtienen. Sin embargo, se identificaron áreas de oportunidad importantes en el diseño del programa que representan una limitante para evaluar el desempeño correctamente. A continuación, se presentan los principales hallazgos provenientes del análisis de gabinete al Pp.

En primer lugar, en cuanto a la sección de “Objetivos de la intervención” se encontró que este Pp está vinculado de manera correcta con el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2016-2022, Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, PND 2013-2018 y los ODS. Sin embargo, el objetivo no cuenta con información sobre la magnitud del problema y la población o área de enfoque; además, las estrategias de intervención no definen de manera específica cuáles son los medios para llevarlas a cabo y por qué se eligieron éstas sobre otras alternativas.

Por lo anterior, se recomienda que se reformulen el objetivo y la problemática del Pp, en el sentido que se exponga de manera explícita cuál es la población de enfoque y la magnitud de la problemática. Lo anterior, considerando las características que dicta la MML.

En segundo lugar, en cuanto a la “Justificación de la intervención” se encontró que el Pp no cuenta con un estudio en el que se haga un análisis cuantitativo y cualitativo sobre la problemática y que justifique el tipo de intervención que el programa lleva a cabo; además, el PP podría mejorar su desempeño si se argumentara de manera clara y concisa la problemática que busca resolver es prioritaria o no. Con base en lo anterior, se recomienda la elaboración de un documento Diagnóstico⁸ en el que se presente un estudio cuantitativo y cualitativo sobre cuál es la problemática por atender y su grado de prioridad e importancia.

En tercer lugar, en cuanto a la “Calidad de la intervención” , se encontró que no se argumenta por qué se eligieron las estrategias e instrumentos utilizados por el Pp para solucionar la problemática. Además, el Pp no cuenta con un análisis de los posibles riesgos de su operación y cuáles podrían ser las estrategias para poder evitarlos o limitar su impacto. Se recomienda que dentro del Diagnóstico se integre

⁸ Se recomienda utilizar como base de este Diagnóstico el documento denominado “Aspectos a considerar para la elaboración del Diagnóstico de los Programas Presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación” elaborado por la SHCP y CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.026.16.pdf

un análisis sobre por qué las estrategias elegidas son las mejores, así como el análisis de los riesgos de operación.

En cuarto lugar, en cuanto a la sección de “Presupuesto” , el Pp no cuenta con una valoración sobre la suficiencia de recursos financieros. Se recomienda hacer una valoración sobre la suficiencia de los recursos financieros; esto permitirá conocer de mejor manera el ejercicio del gasto. Esta valoración tendría que ser un análisis sobre el ejercicio del gasto del Pp; en otras palabras, se debería evaluar cómo se programó el gasto, si se modificó, y cuánto fue lo que se ejerció y cómo se hizo. Lo anterior, permitiría evaluar si el presupuesto fue suficiente o si se tendría que modificar para lograr los objetivos.

En quinto lugar, en la sección de “Cobertura” las definiciones de población potencial y objetivo abarcan el mismo universo, asimismo, no se pudo distinguir cuál es la población que está siendo efectivamente atendida. Se recomienda homologar los conceptos para evitar confusiones que lleven a errores en las mediciones y cuantificar cuál es la población que está recibiendo de manera efectiva el apoyo de este Pp.

En sexto lugar, en el apartado de “Indicadores y Resultados” se identificó que los indicadores de actividades son una proporción de las acciones realizadas sobre las programadas, lo que podría generar incentivos para proyectar pocas acciones. Adicionalmente, dentro de la Ley de Egresos 2017 se explica el mecanismo de rendición de cuentas. Se recomienda que dentro del Diagnóstico se incorpore la explicación y argumentación de la elección de los indicadores; además, se esperaría la justificación de las metas planteadas y del cálculo de éstas.

Finalmente, en cuanto a “Evaluaciones anteriores” no existen evaluaciones anteriores que permitan hacer un comparativo sobre el desempeño del programa desde su creación. Considerando lo anterior, se recomienda que el programa implemente evaluaciones externas con regularidad que permitan monitorear los resultados del programa y dar seguimiento a las observaciones para mejorar el desempeño.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

CNDH. (2016). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*.

CNDH. (2017). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*.

Gobierno Constitucional del Estado de Durango. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*.

Gobierno Constitucional del Estado de Durango. (2013). *Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018*.

INEGI. (2017). *Estadísticas sobre el Sistema Penitenciario en México*.

Ley Federal de Egresos 2017. Consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf

Ley Nacional de Ejecución Penal. Consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2011). *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2017-2021*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2015). *Actualización al Programa Presupuestario Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2015). *Anexo 1. Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2015). *Anexo 2. Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Estatal*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Ficha de Monitoreo 2017*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2015). *Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal A.1*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2015). *Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal A.2*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2015). *Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal A.3*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2015). *Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal A.4*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2016). *Evaluación Interna: Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2016). *Reporte Interno de Desempeño*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Actualización del Diagnóstico del Programa Presupuestario Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal Completo*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal I. Información General*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Programa Anual de Trabajo 2017 - Seguimiento*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Reporte Interno de Desempeño*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2017). *Reporte Interno de Evaluación de Desempeño*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2018). *Formato de modificación Programa Fortalecimiento I. Información General*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (2018). *Matriz SSP - 2018 MSPE*.

Secretaría de Seguridad Pública de Durango. (s.f.). *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2016-2022*.

SHCP. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

Ficha técnica de la evaluación

Nombre del responsable de la evaluación: Nathalia Cortez González
Nombres de los principales colaboradores: René Kuster Rojas, Jordan León López
Nombre de la organización evaluadora (en su caso): AGEVALÚA Evaluación de Política Pública
Nombre de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable del programa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Durango
Nombre del titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable del programa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Mtra. Lorena Margarita Martínez Medina. Dirección de Planeación, Evaluación y Seguimiento
Forma de contratación del equipo evaluador u organización evaluadora: Adjudicación Directa
Costo total de la evaluación: \$40,000.00
Fuente de financiamiento de la evaluación: Recurso Estatal

Anexos

Anexo 1. Cadena de Resultados del programa

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Presupuesto (Recursos materiales)	Realización de acciones para la reinserción social.	Sistema Penitenciario Estatal fortalecido.	No aplica	Los internos y externos de los centros penitenciarios cuentan con eficientes programas de reinserción social.	Disminuir los reingresos en los centros penitenciarios del Estado de Durango.	Contribuir a la seguridad y armonía social del Estado de Durango.
Infraestructura	Capacitación del personal del sistema penitenciario.	Supervisión y vigilancia de medidas y condiciones en externación aplicadas.				
Personal capacitado (Recursos humanos)	Profesionalización del personal del sistema penitenciario. Entrega de equipo del sistema penitenciario estatal. Entrega de uniformes y protección personal Acciones de servicio a la comunidad. Acciones en cárceles municipales. Realización de acciones en la integración de expedientes para libertad anticipada. Realización de acciones en la supervisión de medidas de seguridad. Realización de acciones en la supervisión de medidas cautelares. Acciones para la suspensión condicional del proceso. Supervisión de condiciones en ejecución de penas. Aplicación de tamizaje para el tratamiento de adicciones. Acciones de vigilancia para el tratamiento de adicciones. Realización de acciones de servicios previos al juicio. Realización de acciones con externados.					

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)
Porcentaje de Reingresos	(Número de personas que reingresan a cualquier centro penitenciario en el Estado/ Número de población que es liberada de los centros penitenciarios en el estado)*100	Mide el porcentaje de reingresos en los Centros Penitenciarios del Estado	Porcentaje	Anual	21%	19%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Descendente	
Porcentaje de reincidencia en el Estado	(Número de personas procesadas quienes habían sido condenadas por un delito anterior/ Número de población que es liberada o que cumple su sentencia por algún delito)*100	Mide el porcentaje de reincidencia en los centros penitenciarios en el estado de Durango	Porcentaje	Anual	21%	19%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Descendente	
Porcentaje de población penitenciaria que participa en los programas de reinserción	(Número de población penitenciaria que participa en los programas de reinserción/Número de población penitenciario en el estado)*100	Mide la población penitenciaria que participa de manera constante en los programas de reinserción social, deportes, salud, educación, capacitación para el trabajo, cultura y actividad laboral	Porcentaje	Anual	74%	80%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Descendente	
Porcentaje de fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal	(ASP X .20) + (ACA X .20) + (AEP X .20) + (AES X .20) + (AUP X .20) APS: Porcentaje de actividades de los programas de reinserción social	Mide el avance de las actividades que permite fortalecer al sistema penitenciario, tomando en cuenta las actividades de	Porcentaje	Semestral	86%	88%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Ascendente	

	ACA: Porcentaje de acciones de capacitación y actualización del personal del sistema penitenciario AEP: Porcentaje de acciones de educación para personal del sistema penitenciario AES: Porcentaje de acciones para el equipamiento del sistema penitenciario AUP: Porcentaje entregable en uniformes y protección personal	equipamiento, servicios a favor de la comunidad, capacitación y profesionalización del personal del sistema penitenciario											
Porcentaje de acciones en la supervisión y vigilancias de las medidas cautelares	$(AIX \times .12) + (ASC \times .12) + (ASM \times .12) + (ASS \times .12) + (ACE \times .10) + (ATT \times .10) + (ATA \times .10) + (ASP \times .12) + (ARE \times .10)$ AIX: Porcentaje de acciones realizadas para la integración de expedientes para libertad anticipada ASC: Porcentaje de acciones realizadas para la supervisión de las condiciones alternativas a la prisión. ASM: Porcentaje de acciones en la supervisión de medidas cautelares ASS: Porcentaje de acciones en la supervisión de suspensión condicional del proceso ACE: Porcentaje de supervisión de condiciones en ejecución de penas ATT: Porcentaje de acciones para elaboración de tamizaje para el tribunal de tratamiento contra las adicciones	Mide el avance en el cumplimiento de todas las actividades en la supervisión y vigilancia de las medidas cautelares	Porcentaje	Semestral	66%	85%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Ascendente	

	ATA: Porcentaje de acciones realizadas en apoyo al tribunal de tratamiento a las adicciones ASP: Porcentaje de acciones realizadas en los servicios previos al juicio ARE: Porcentaje de acciones realizadas con externados												
Porcentaje de actividades de los programas de Reinserción social	(Número de actividades realizadas en los programas de reinserción social en los centros penitenciarios en un periodo de tiempo T1/ Número de actividades programadas para la reinserción social en los centros penitenciarios en un periodo de tiempo T0)*100	Mide el avance en las actividades programadas para la reinserción social en los centros penitenciarios	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Ascendente	
Porcentaje de acciones de capacitación y actualización del personal del sistema penitenciario	(Número de acciones de capacitación y actualización del personal del sistema penitenciario realizadas/ Número de acciones de capacitación y actualización del personal del sistema penitenciario programadas)*100	Mide las acciones de capacitación y actualización del personal del sistema penitenciario, para fortalecer la operatividad	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	No	Sí	Sí	No	Ascendente	Se recomienda analizar cuál es su contribución al Propósito del Pp y en qué medida lo hace.
Porcentaje de acciones de educación para personal del sistema penitenciario	(Número de acciones de educación para personal del sistema penitenciario realizadas/ Número de acciones de educación para personal del sistema penitenciario programadas)*100	Mide el avance en las acciones de educación para la nivelación académica del personal del sistema penitenciario	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	No	Sí	Sí	No	Ascendente	Se recomienda analizar cuál es su contribución al Propósito del Pp y en qué medida lo hace.
Porcentaje de acciones para el equipamiento del sistema penitenciario	(Número de acciones realizadas para el equipamiento del sistema penitenciario estatal/ Número de acciones	Mide las acciones realizadas para el equipamiento del sistema	Porcentaje	Trimestral	93%	100%	Sí	No	Sí	Sí	No	Ascendente	Se recomienda analizar cuál es su contribución al Propósito del Pp y

	programadas para el equipamiento del sistema penitenciario estatal)*100	penitenciario estatal											en qué medida lo hace.
Porcentaje de avance en la entrega de uniformes y protección personal	(Número de uniformes y protección personal realizadas/ Número de uniformes y protección personal programadas)*100	Mide el avance en la entrega de uniformes y equipo de protección personal para el personal operativo de los centros penitenciarios	Porcentaje	Semestral	100%	100%	Sí	No	Sí	Sí	No	Ascendente	Se recomienda analizar cuál es su contribución al Propósito del Pp y en qué medida lo hace.
Porcentaje de acciones al servicio de la comunidad	(Número de acciones realizadas al servicio de la comunidad/ Número de acciones programadas al servicio de la comunidad)*100	Mide las acciones realizadas por internos dentro del programa de apoyo a la comunidad	Porcentaje	Semestral	0%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	
Porcentaje de acciones en cárceles municipales	(Número de acciones realizadas en las cárceles municipales/ Número de acciones programadas en las cárceles municipales)*100	Mide el avance en las acciones de apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública a las cárceles	Porcentaje	Trimestral	0%	100%	Sí	No	Sí	Sí	No	Ascendente	Se recomienda analizar cuál es su contribución al Propósito del Pp y en qué medida lo hace.
Porcentaje de acciones realizadas para la integración de expedientes para libertad anticipada	(Número de acciones realizadas para la integración de expedientes para obtener libertad anticipada enviadas al juez/ Número de acciones programadas para la integración de expedientes para la obtención de libertad anticipada)*100	Mide las acciones para la integración de expedientes para la libertad anticipada	Porcentaje	Trimestral	58%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	
Porcentaje de acciones realizadas para la supervisión de las condiciones alternativas a la prisión	(Número de acciones realizadas para la supervisión de las condiciones alternativas a la prisión/ número de acciones programadas para la supervisión de las condiciones alternativas a la prisión)*100	Mide desarrollo de las acciones realizadas en la supervisión de las condiciones alternativas a la prisión	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	

Porcentaje de acciones en la supervisión de medidas cautelares	(Número de acciones en la supervisión de las medidas cautelares realizadas/ Número de acciones en la supervisión de las medidas cautelares programadas)*100	Mide desarrollo de las acciones realizadas en la supervisión de las medidas cautelares en el estado de Durango	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	
Porcentaje de acciones en la supervisión de la suspensión condicional del proceso	(Número de acciones en la supervisión de suspensión condicional del proceso/ número de acciones en la supervisión de suspensión condicional del proceso)*100	Mide las acciones realizadas en la supervisión de suspensión condicional del proceso	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	
Porcentaje de supervisión de condiciones de ejecución de penas	(Número de acciones de supervisión de condiciones en ejecución de penas realizadas/ Número de acciones de supervisión de condiciones en ejecución de penas programadas)*100	Mide el avance en las acciones de supervisión para las condiciones en ejecución de penas en el estado de Durango	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	
Porcentaje de acciones para elaboración de tamizaje para el tribunal de tratamiento contra las adicciones	(número de acciones realizadas para elaboración de tamizaje para el tribunal de tratamiento contra las adicciones/ número de acciones programadas para elaboración de tamizaje para el tribunal de tratamiento contra las adicciones)*100	Mide las acciones desarrolladas en la elaboración de tamizajes para el tribunal de tratamiento contra las adicciones	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	
Porcentaje de acciones realizadas en apoyo al tribunal de tratamiento de las adicciones	(número de acciones realizadas en apoyo al tribunal de tratamiento a las adicciones/ número de acciones programadas en apoyo al tribunal de tratamiento a las adicciones)*100	Mide las actividades realizadas en apoyo al tribunal de tratamiento a las adicciones	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	
Porcentaje de acciones realizadas en los servicios previos al juicio/ número de acciones programadas en	(número de acciones realizadas en los servicios previos al juicio/ número de acciones programadas en	Muestra las acciones que llevan a cabo en los	Porcentaje	Trimestral	100%	100%	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Constante	

servicios previos al juicio	los servicios previos al juicio)*100	servicios previos al juicio											
Porcentaje de acciones realizadas con externados	(Número de acciones realizadas con externados/ Número de acciones programadas con externados)*100	Mide el avance en el desarrollo de las acciones que se realizan con externados para terminar su rehabilitación y para sus núcleos familiares	<i>Porcentaje</i>	<i>Trimestral</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	Constante	

Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Dentro del objetivo no se cuenta con información explícita sobre la magnitud del problema y la población o área de enfoque.	Se recomienda la reformulación del objetivo del programa para que se incluya de manera explícita la población objetivo del programa.	Dar claridad a los conceptos en los que se basa la operación del Pp.
2	La problemática no establece de manera clara si es un problema prioritario o no.	Se recomienda que se reformule el planteamiento del problema con base en la MML y de esta forma definir, justificar y argumentar de mejor manera si es un problema prioritario para la población y los tomadores de decisiones.	Fortalecer la justificación de la prioridad que es atender el problema de los reingresos en los centros penitenciarios.
3	No se tiene un estudio en el que se haga un análisis cuantitativo y cualitativo del problema a atender y que ayude a justificar la creación del Pp.	Se recomienda del Diagnóstico del programa en el que se analice de manera cualitativa y cuantitativa cuál es la problemática por atender. Este estudio tendrá que estar documentado con estudios nacionales e internacionales en los que se detecten las mejores prácticas a seguir. Esto ayudará a justificar y argumentar de mejor manera la creación del programa, así como sus actividades e instrumentos utilizados.	Realizar el Diagnóstico que incorpore el análisis sugerido para ayudar a entender mejor la justificación del programa. Este documento podría hacerse de manera externa.

4	Las estrategias de intervención del programa no definen de manera específica cuáles son los medios para llevarlas a cabo o con qué componentes específicos se harán. Asimismo, no se argumenta por qué se eligieron estas estrategias e instrumentos.	Se recomienda que, dentro del Diagnóstico se explique y argumente (con evidencia) de manera detallada por qué se eligieron esas estrategias para atacar la problemática y se establezca de manera explícita cuáles son los medios para llevarlas a cabo.	Respaldar la operación del programa y las estrategias utilizadas a través de análisis técnicos.
5	El Pp no cuenta con un análisis de los posibles riesgos de su operación y cuáles podrían ser las estrategias para poder evitarlos o limitar su impacto.	Se recomienda que, dentro del Diagnóstico se analicen los riesgos de la operación del programa.	Establecer estrategias para limitar el impacto de los riesgos identificados en la operación del programa.
6	No se sabe si los recursos son suficientes para el cumplimiento de las metas del Pp.	Se recomienda que se haga una valoración sobre la suficiencia de los recursos financieros para su operación.	Comprender si los recursos que se tienen son suficientes para operar el programa eficientemente o si es necesario hacer adecuaciones.
7	Los indicadores de las actividades son porcentajes de acciones; esto representa un problema porque pareciera que para obtener este indicador se dividen las acciones realizadas entre las proyectadas, lo que podría generar incentivos para proyectar pocas acciones y así cumplir más rápido la meta.	Se recomienda revisar los indicadores con el objetivo de justificar y argumentar de manera explícita por qué se están escogiendo estos indicadores y por qué se están proyectando cierto número de actividades. La justificación tendría que acompañarse de estudios de mejores prácticas nacionales y/o internacionales sobre estas acciones elegidas y	Medir el desempeño del programa de manera adecuada y eficientar su operación.

		argumentar por qué es el mejor indicador.	
8	El Pp no cuenta con evaluaciones en las que se hayan emitido recomendaciones.	Se recomienda realizar evaluaciones periódicas al desempeño del programa.	Identificar las áreas de oportunidad y mejorar el funcionamiento del programa y de las estrategias de intervención.
9	La población objetivo y potencial comprenden el mismo universo.	Se recomienda homologar los conceptos de población objetivo y potencial para evitar confusiones que lleven a errores en las mediciones.	Identificar de manera correcta a la población objetivo y potencial e incluir las nuevas definiciones y cuantificaciones en el Diagnóstico del programa. De esta forma se podrá tener mayor claridad sobre el Pp.

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

Identificación de la Intervención	Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Estatal, Secretaria de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Durango, 2016
1. Objetivos de la Intervención	
1.1 Objetivos	1.2 Alineación de los Objetivos
El Estado de Durango disminuye el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios Estatales	Programa Sectorial de Seguridad Pública 2017-2021 Eje 3. Sistema Penitenciario Moderno y Reinserción Social Efectiva. Objetivo Sectorial 5: Mejorar el sistema de reinserción social de las personas privadas de su libertad permitiendo una eficiente reincorporación como sujetos activos del desarrollo del Estado. Objetivo Sectorial 6: Modernizar el sistema penitenciario estatal, garantizando la custodia de las personas privadas de su libertad. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 Objetivo 8. Modernizar el sistema penitenciario para lograr una efectiva reinserción social y productiva de los internos. Eje 3. Estado de Derecho Plan Nacional de Seguridad Pública. Capítulo 1. Diagnóstico 1.8 Planteamiento de la Estrategia de Seguridad Pública, subsección letra J. Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. La Meta 1. Objetivo 3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.

	Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivo 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.
2. Justificación de la Intervención	
2.1 Problema o Necesidad	2.2 Justificación de la Intervención
En el Estado de Durango el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios es de 21% manteniéndose como el más alto desde 2011	El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 realizado por la CNDH, se establece que la prisión debe considerar el respeto de los Derechos Humanos en concordancia con la seguridad, el orden y la disciplina. Además de organizar las acciones destinadas a alcanzar la reinserción social de las personas privadas de su libertad una vez que salen de los centros penitenciarios, para el cumplimiento de lo anterior, es fundamental garantizar la estancia digna de las personas internas.
3. Calidad de la Intervención	
Si bien dentro de distintos documentos se establecen cuáles son los componentes y las estrategias que el Pp sigue para poder atacar la problemática sobre la cual está fundamentado el programa, éstas no definen los mecanismos y medios para ejecutarlas y, sobre todo, cuál sería el efecto esperado. Asimismo, no se explica o argumenta por qué se eligieron esas acciones y si esas son efectivamente las que tendrá un mayor y mejor impacto que otras. Adicional a lo anterior, no se cuenta con un análisis que explique cuáles son los riesgos asociados a si operación y que pueden limitar el logro de los resultados. Lo anterior es importante, ya que podría ayudar a vislumbrar cuáles podrían ser las fallas del Pp y así tener planes para limitar el impacto negativo. Finalmente, se tiene identificada la cadena causal que conecta la intervención del Pp con los resultados esperados de éste. Sin embargo, no se cuenta con información completa para poder determinar los productos, la calidad del servicio, los resultados a corto y mediano plazo.	

4. Presupuesto		
4.1 Análisis del Presupuesto		En 2016, del presupuesto federal se emplearon \$13,401,771.48 pesos, mientras que del presupuesto estatal se emplearon \$50,391,726.00 pesos. (Lo anterior representa aproximadamente el 20% y el 80% del total respectivamente)
5. Cobertura		
5.1 Población Objetivo		Personas que se encuentran en calidad de imputados o vinculados a proceso dentro de los centros penitenciarios del Estado, así como de aquellos que bajo medida cautelar o condición
5.2 Evolución de la Cobertura		
Población potencial (PP)	3436	
Población objetivo (PO)	3436	
Población atendida (PA)	3436	
PA/PO	100%	

5.3 Análisis de la cobertura

La población potencial y objetivo están cuantificadas de manera correcta. Sin embargo, surge confusión en las definiciones aunque abarcan el mismo universo; adicionalmente, no se sabe de manera explícita cuál es la población efectivamente atendida. Considerando el objetivo del programa “Los internos y externos de los centros penitenciarios del Estado de Durango cuenta con eficientes programas de reinserción social” , se entiende que la población atendida es el 100% de la población objetivo.

6. Indicadores y resultados

6.1 Principales indicadores

- Porcentaje de reingreso de la población penitenciaria liberada.
- Porcentaje de reincidencia en el Estado.
- Porcentaje de población penitenciaria que participa en los programas de reinserción.

6.2 Principales resultados

Para 2017, los 3 indicadores estratégicos antes mencionados obtuvieron los siguientes resultados:

- Porcentaje de reingreso de la población penitenciaria liberada: estaba en 0.6% y la meta era de 19%, el cual es un resultado positivo porque lo que se buscaba es que este porcentaje sea lo más cercano a 0% posible.
- Porcentaje de reincidencia en el Estado: estaba en 61% y la meta era de 19%; este resultado no es positivo debido a que se busca que haya mucho menos reincidentes en el estado.
- Porcentaje de población penitenciaria que participa en los programas de reinserción: estaba en 84% y la meta era 80%; este resultado es positivo, porque significa que hay muchas más personas en los programas de reinserción que los que se esperaban

6.3 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	
Dentro de la Ley de Egresos 2017, "Capítulo VII: De la evaluación de desempeño" , Artículo 27 en el párrafo VI, se especifican los mecanismos de rendición de cuentas.	
7. Evaluaciones anteriores	
Se cuenta con un diagnóstico titulado "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria" emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos; dentro de este documento se puede ver que los CERESOS y CEFERESOS de Durango han salido evaluados de manera correcta. Sin embargo, el Pp no cuenta con evaluaciones anteriores.	
Análisis FODA	
Fortalezas	Oportunidades
-Se tiene identificado la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Gobernación, el Programa Sectorial de Seguridad 2017-2021, el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. - Se identifica de manera correcta la cadena causal que conecta la intervención del programa con los resultados esperados de éste. -Se tiene identificado de manera clara y concreta cuáles son los resultados del programa en función de sus indicadores estratégicos. -Dentro de la Ley de Egresos 2017 se cuenta con un mecanismo de rendición de cuentas explícito.	- El Pp no cuenta con evaluaciones en las que se hayan emitido recomendaciones.

Debilidades	Amenazas
- El programa tiene áreas de oportunidad en el diseño, como la definición del problema, del objetivo y de las poblaciones potencial y objetivo. - Las estrategias de intervención del programa no definen de manera específica cuáles son los medios para llevarlas a cabo o con qué componentes específicos se harán. Asimismo, no se argumenta por qué se eligieron estas estrategias e instrumentos. - El Pp no cuenta con un análisis de los posibles riesgos de su operación y cuáles podrían ser las estrategias para poder evitarlos o limitar su impacto. - Los indicadores de las actividades son porcentajes de acciones; esto representa un problema porque pareciera que para obtener este indicador se dividen las acciones realizadas entre las proyectadas, lo que podría generar incentivos para proyectar pocas acciones y así cumplir más rápido la meta. -No se cuenta con una valoración sobre la suficiencia de recursos financieros para su operación. - No se tiene evidencia explícita de cuál es la población que está siendo efectivamente atendida.	-
Propuesta de recomendaciones y observaciones	
- Se recomienda la reformulación del objetivo del programa para que se incluya de manera explícita la población objetivo y que cumpla con la MML. - Se recomienda que se reformule el planteamiento del problema con base en la MML y de esta forma definir, justificar y argumentar de mejor manera si es un problema prioritario para la población objetivo. - Se recomienda homologar los conceptos de población objetivo y potencial para evitar confusiones que lleven a errores en las mediciones.	

- Se recomienda la elaboración del Diagnóstico del programa en el que se analice de manera cualitativa y cuantitativa cuál es la problemática por atender. Este estudio tendrá que estar documentado con estudios nacionales e internacionales en los que se detecten las mejores prácticas a seguir. Esto ayudará a justificar y argumentar de mejor manera la creación del programa, así como sus actividades e instrumentos utilizados. Dentro de este mismo documento, se recomienda que se explique y argumente (con evidencia) de manera detallada por qué se eligieron esas estrategias para resolver el problema. Asimismo, dentro del documento se recomienda que se analicen los riesgos de la operación del Pp y los posibles planes de contingencia para evitarlos o limitar su impacto.
- Se recomienda que se haga una valoración sobre la suficiencia de los recursos financieros para la operación del programa.
- Se recomienda revisar la congruencia entre los indicadores y el objetivo del programa.