

Términos de Referencia para la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal¹

Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) 2021

abril de 2021

¹ Citación sugerida: Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. *Términos de Referencia para la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal* Durango:Inevap, 2021.

Contenido

Marco de la evaluación.....	3
Antecedentes	3
Características de la intervención	4
Objetivos.....	4
Hipótesis	5
Alcance	5
Usos y usuarios previstos	5
Principios.....	6
Consideraciones administrativas de la evaluación	6
Etapas, productos y plazos	6
Vías de comunicación.....	7
Roles y responsabilidades.....	7
Confidencialidad y propiedad intelectual.....	8
Consideraciones técnicas de la evaluación.....	9
Metodología.....	9
Criterios para responder las preguntas	9
Criterios para redactar la propuesta de recomendaciones y observaciones.....	9
Preguntas de evaluación	10
Configuración del informe de evaluación	13
Introducción.....	13
Resumen ejecutivo	14
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	14
Conclusiones y valoración final.....	14
Ficha de la evaluación	14
Apéndices	15
Glosario.....	15
Referencias	15
Notas para conducir la evaluación bajo la pandemia por Covid-19.....	16
Criterios de evaluación	17

Marco de la evaluación

Antecedentes

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el Organismo Constitucional Autónomo encargado de coordinar y realizar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, otros órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango.

El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

Las evaluaciones del Inevap reportan sobre asuntos de interés público, e incorporan análisis sobre los factores subyacentes de éxito de un programa o política pública, contribuyen a la cultura de transparencia y guían sobre referentes y buenas prácticas del diseño y la implementación de las intervenciones públicas. El trabajo de Inevap ayuda a todo aquel que usa recursos públicos a reflexionar sobre los resultados obtenidos para mejorar los servicios públicos.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes², establecen las bases para el cumplimiento de la función de evaluación del Inevap. Los Lineamientos establecen que las acciones de evaluación deben apearse a los modelos de Términos de Referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

Previo a la decisión de evaluar, el Inevap realizó una valoración de evaluabilidad que estimó la disposición y preparación de las intervenciones para ser evaluadas. Los resultados de esta valoración fueron el insumo principal para configurar los objetivos, hipótesis y preguntas de evaluación. De esta forma, se asegura el diseño de la evaluación responde a las características de las intervenciones y se sincroniza con las necesidades de información de sus responsables.

A partir de 2016, con la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, como parte del sistema penitenciario, colaboran de manera integral todas las áreas del gobierno del estado, con el propósito de atender la reinserción social. A nivel nacional, la principal motivación para hacer adecuaciones y actualizaciones recae sobre el rezagado y sobrepoblado sistema penitenciario. Localmente, la decisión de qué programas de reinserción implementar corresponde al estado o centro penitenciario estatal, misma que se realiza acorde a las necesidades de su población y debe estar enfocada en cuatro ejes: educación, salud, deporte y capacitación para el trabajo.

Con respecto a la actualidad del programa, su propósito, según la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020 es que «las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios estatales cuentan con estancias dignas y suficientes para su reinserción». El Indicador de resultados es la calificación de los Centros Penitenciarios en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el estado de Durango, las adecuaciones al programa se han generado con información de evaluaciones anteriores, esto sugiere que el ejercicio de evaluación ha sido un insumo importante para realizar cambios para mejorar ciertos aspectos, por ello, la Dirección de Planeación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) manifiesta que existe gran interés de contar con evaluaciones, en particular para el PMSP. En general, la SSP prevé utilizar los resultados de la evaluación para conocer los efectos del PMSP en la población penitenciaria, valorar la conveniencia de los mecanismos utilizados y fortalecer asignaciones de recursos presupuestarios sobre la base del desempeño.

² Disponibles en: <https://www.inevap.org.mx/nosotros>

Características de la intervención

Descripción de la intervención que se evalúa:

- Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
- El objetivo del PMSP es lograr una efectiva reinserción social y productiva de las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios del estado de Durango.
- En 2015, el Programa de Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Estatal atendía la reinserción social, resultado de la fusión de dos actividades: a) la operación de los Centros Penitenciarios y b) de la Dirección de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

En 2016 el programa 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 país; 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 programa, mientras que la administración entrante la ejecutaría.

De esta forma en 2017, el objetivo central del programa fue «El estado de Durango disminuye el porcentaje de reingresos a los Centros Penitenciarios Estatales» a través de dos componentes y seis actividades:

1. Sistema Penitenciario fortalecido
 - a) Fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y personal penitenciario
 - b) Programas de reinserción
2. Fortalecimiento de la estructura para la 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

En 2018, el programa cambio su nombre a «Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal». Además de otras modificaciones en cuanto a objetivos, componentes y actividades. En consecuencia, para 2020, el objetivo general del PMSP fue «Modernizar el sistema penitenciario para lograr una efectiva reinserción social y productiva de los internos». Nuevamente, a través de dos componentes:

1. Programas de reinserción fortalecidos
 2. Supervisión de las medidas no privativas de la libertad consolidadas
- El presupuesto asignado al programa en 2020 fue de 66.3 millones de pesos proveniente de del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) del Ramo General 33 y de recurso estatal.

Objetivos

Los objetivos de la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal parten del enfoque formativo de la evaluación y se alinean con el paradigma pragmático orientado al uso de los resultados del ejercicio evaluativo.

Objetivos de la evaluación

Principal	Valorar la calidad, suficiencia y resultados del Programa para alcanzar sus objetivos
Específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Valorar el grado de información del que dispone la SSP respecto a los centros y población penitenciaria del estado. • Estudiar los efectos generados por la ejecución del programa en la población penitenciaria. • Estudiar las estrategias que implementa la SSP a través del PMSP desde una perspectiva de género.

Hipótesis

Las hipótesis que guían la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal derivan del encuentro de las necesidades de información y los requerimientos de la intervención para alcanzar sus resultados esperados. Estas hipótesis se vinculan con los objetivos y secciones de la evaluación, y apoyan la configuración de su resumen ejecutivo.

Hipótesis de la evaluación

Principal	La implementación del Programa conduce a alcanzar resultados en términos de calidad y suficiencia.
Adicionales	<ul style="list-style-type: none"> • La SSP cuenta con información actualizada sobre las características de los centros y de la población penitenciaria. • La SSP implementa acciones efectivas que contribuyen a garantizar la reinserción social. • La SSP incorpora la perspectiva de género en la implementación del PMSP.

Alcance

El equipo evaluador debe interpretar la información disponible, emitir juicios valorativos y proponer vías de mejora de los resultados de la intervención.

Por sus objetivos e hipótesis, la evaluación se alinea con los criterios de evaluación de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³.

La evaluación se concentra en el ejercicio fiscal terminado, aunque pueden añadirse hallazgos de años anteriores si su pertinencia e importancia lo justifican. La cobertura geográfica de la evaluación depende de la intervención evaluada, pero se limita al territorio estatal.

Para realizar la evaluación, es necesario que el equipo evaluador analice la información documental pública y provista por los responsables de la intervención, además de la evidencia relacionada con el logro de sus objetivos y buenas prácticas.

Asimismo, el equipo evaluador debe realizar entrevistas personales, encuestas o grupos focales con los responsables de la intervención para recoger su experiencia y conocimiento, y propiciar su compromiso con el ejercicio evaluativo.

De forma adicional, el equipo evaluador puede aportar elementos y herramientas de análisis que fortalezcan la evaluación, pero esto no debe representar un costo extra ni sustituir los requerimientos de estos Términos de Referencia.

Usos y usuarios previstos

Los principales usuarios previstos de la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal son los diferentes actores dentro de la SSP, el Congreso del Estado de Durango y la población en general. Se espera que los usuarios primarios utilicen los resultados de la evaluación para conocer la pertinencia de los mecanismos utilizados

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. OCDE.

para lograr una efectiva y productiva reinserción social de las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios estatales.

Igualmente, toda evaluación puede entenderse como un ejercicio de rendición de cuentas y transparencia, que fortalece la calidad democrática de la sociedad. Así, los resultados de esta evaluación contribuyen a elevar el nivel de la discusión pública sobre la pertinencia, relevancia, capacidad y resultados de la intervención pública evaluada y cómo se pueden mejorar.

Principios

La evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal 2020 debe conducirse por el equipo evaluador y validarse por el Inevap según los principios de utilidad, factibilidad, propiedad y precisión.

Principios de la evaluación	
Utilidad	La evaluación se sincroniza con las necesidades de información de sus usuarios previstos.
Factibilidad	La evaluación es realista, eficiente y efectiva de acuerdo con sus procesos, contexto y recursos.
Propiedad	La evaluación se conduce de manera legal, ética y transparente.
Precisión	La evaluación expone y justifica técnicamente la interpretación, valoración y recomendaciones sobre los factores que determinan el valor y mérito de la intervención evaluada.

Fuente: Yarbrough, D.B., Shula, L.M., Hopson, R.K., & Caruthers, F.A. (2010). *The Program Evaluation Standards: A guide for evaluators and evaluation users (3rd. ed)*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press. Adaptado por Inevap. Traducción libre.

Además, el equipo evaluador debe propiciar el involucramiento y participación de los responsables de la intervención, de los usuarios previstos de la evaluación y de aquellos que pueden ser afectados por sus resultados.

Finalmente, la independencia del equipo evaluador es indispensable para garantizar la objetividad del ejercicio evaluativo, por lo que cualquier conflicto de interés o situación potencial de afectar la imparcialidad de la evaluación debe ser evitada.

Consideraciones administrativas de la evaluación

Etapas, productos y plazos

El plan de evaluación del equipo evaluador debe considerar al menos **5 etapas**: 1) Apertura de la evaluación, 2) Desarrollo metodológico, 3) Primer informe preliminar, 4) Informe preliminar final y, 5) Dictaminación de la evaluación.

El desarrollo de la evaluación deriva **2 productos intermedios**: 1) Resultados preliminares de las preguntas de evaluación y 2) Informe preliminar de la evaluación, y **1 producto final**: 1) Informe de la evaluación.

Etapas productos y plazos de la evaluación	
Etapa y producto	Periodo o fecha límite
1. Apertura de la evaluación	
<ul style="list-style-type: none"> Presentación del equipo evaluador y del instrumento y proceso de evaluación 	
2. Desarrollo metodológico	
<ul style="list-style-type: none"> Trabajo del equipo evaluador 	
3. Primer informe preliminar	
<ul style="list-style-type: none"> Respuesta de las preguntas de evaluación <i>Producto intermedio: Resultados preliminares de las preguntas de la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal</i> 	
Periodo para comentarios de la dependencia o entidad responsable de la intervención y del Inevap a los resultados preliminares de las preguntas de evaluación	Hasta 5 días hábiles
4. Informe preliminar final	

Etapas productos y plazos de la evaluación

Etapa y producto	Periodo o fecha límite
<ul style="list-style-type: none"> • Configuración del informe preliminar de la evaluación • <i>Producto intermedio: Informe preliminar de la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal</i> 	
Periodo para comentarios de la dependencia o entidad responsable de la intervención y del Inevap al informe preliminar de la evaluación	Hasta 5 días hábiles
5. Dictaminación de la evaluación	
<ul style="list-style-type: none"> • Dictaminación de la evaluación por el Consejo General del Inevap • <i>Producto final: Informe de la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal</i> 	Último día del año

El equipo evaluador debe entregar los productos de la evaluación a la dependencia o entidad responsable de la intervención y al Inevap según las condiciones y plazos de la convocatoria, propuesta técnica de trabajo y contrato de evaluación correspondiente, pero debe atender las fechas y periodos límite que indican estos Términos de Referencia. Así mismo, los mecanismos y plazos para el pago del equipo evaluador se especifican en el mismo documento contractual.

Al momento de entregar los productos de la evaluación, el equipo evaluador debe hacer una presentación ejecutiva de estos a la dependencia o entidad responsable de la intervención y al Inevap.

Cada producto de la evaluación debe revisarse por la dependencia o entidad responsable de la intervención y validarse técnicamente por el Inevap. Para ello, el Inevap y la dependencia responsable de la intervención tienen **hasta 5 días hábiles** para comunicar sus comentarios al equipo evaluador, quien a su vez cuenta con otros **5 días hábiles** para responder a tales comentarios y hacer las adecuaciones necesarias a los productos de la evaluación.

Luego que el Inevap valide técnicamente el informe preliminar de la evaluación, el documento pasa a ser dictaminado por el Consejo General de acuerdo con el artículo 11 numeral 2 fracción V de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Hasta que la evaluación haya sido dictaminada aprobatoriamente, se genera el producto final de la evaluación y se considera terminada.

Vías de comunicación

La comunicación y encuentros entre el equipo evaluador, el Inevap y la dependencia o entidad responsable de la intervención pueden ser presenciales o a distancia vía telefónica, videoconferencia, correo electrónico o plataformas de mensajería instantánea. Sin embargo, los productos de la evaluación deben entregarse mediante oficio.

El Inevap constituye un intermediario para la comunicación, aclaración de dudas, seguimiento de avances, retroalimentación, reuniones e intercambios de información, documentos o productos de la evaluación entre el equipo evaluador y la dependencia o entidad responsable de la intervención. Cualquier situación de este tipo debe ser notificada y compartida con el Inevap.

Roles y responsabilidades

En el proceso de evaluación participan **3 actores** con roles y responsabilidades particulares para cumplir los objetivos del ejercicio evaluativo: 1) el responsable de la evaluación designado por el Inevap, 2) el equipo evaluador y, 3) los responsables de la intervención que se evalúa.

Roles y responsabilidades

Responsable de la evaluación del Inevap	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar la información documental provista por los responsables de la intervención al equipo evaluador. • Facilitar la comunicación entre el equipo evaluador y los responsables de la intervención. • Coordinar la entrega y presentación de los productos de la evaluación y otros encuentros del equipo evaluador con los responsables de la intervención. • Comentar y validar técnicamente los productos de la evaluación. • Publicar y difundir los resultados de la evaluación. • Integrar y dar seguimiento a la propuesta de recomendaciones y observaciones.
Equipo evaluador	<ul style="list-style-type: none"> • Notificar al Inevap sobre las reuniones, entrevistas y otros encuentros con los responsables de la intervención. • Compartir con el Inevap de cualquier intercambio de información, documentos o productos de la evaluación que haya con la dependencia o entidad responsable de la intervención. • Integrar y entregar los productos de la evaluación a los responsables de la intervención y al Inevap. • Resolver las dudas y comentarios sobre la evaluación de los responsables de la intervención. • Atender los comentarios y requerimientos técnicos del Inevap.
Responsables de la intervención que se evalúa	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar la información documental necesaria para la evaluación y aquella que se solicite durante el proceso. • Participar en las entrevistas, grupos focales, encuestas y otras técnicas de investigación que el equipo evaluador realice para la evaluación. • Compartir con el Inevap cualquier intercambio de información o documentos que se transmitan al equipo evaluador. • Revisar y comentar los productos de la evaluación.

Confidencialidad y propiedad intelectual

Toda la información a la que tenga acceso el equipo evaluador como parte del proceso de evaluación, ya sean documentos, registros administrativos, bases de datos o lo dicho durante entrevistas, encuestas, grupos focales u otras interacciones con la dependencia o entidad responsable de la intervención, es de uso estricto para la evaluación, el equipo evaluador no está autorizado para difundirla de ninguna manera ni utilizarla para otros fines. Los datos e información deben protegerse de acuerdo con la normatividad aplicable y evitar cualquier alteración, pérdida, tratamiento o acceso no permitido.

Igualmente, todos los derechos de propiedad sobre los resultados y productos de la evaluación son del Inevap, y de la dependencia o entidad responsable de la intervención en caso de haber pagado una parte o todo el ejercicio. Cualquier otra consideración al respecto se documenta en el contrato de evaluación correspondiente.

De esta forma, el equipo evaluador no está autorizado para publicar, difundir, utilizar o reproducir total o parcialmente cualquier resultado o producto de la evaluación sin permiso explícito del Inevap.

Consideraciones técnicas de la evaluación

Metodología

En principio, la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal tiene un enfoque formativo y se alinea con el paradigma pragmático orientado al uso de los resultados del ejercicio evaluativo⁴.

Para su desarrollo, la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal es predominantemente cualitativa, con un alcance descriptivo y utiliza técnicas no experimentales como:

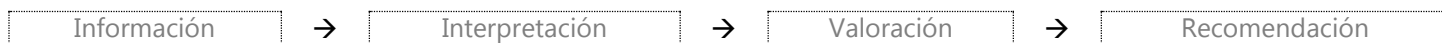
- Análisis documental
- Observación directa
- Análisis comparado
- Entrevistas a profundidad
- Grupos de enfoque

Otras técnicas de investigación pueden ser empleadas en la medida que aporten elementos sustanciales para responder las preguntas e hipótesis de evaluación, pero es necesario exponer los argumentos que justifiquen su utilización.

Criterios para responder las preguntas

Las preguntas de evaluación deben responderse con sustento en la información disponible y hacer explícitos los argumentos que sostienen la interpretación, valoración y recomendaciones del equipo evaluador.

Trayectoria analítica para responder las preguntas de evaluación



La extensión máxima de cada respuesta es **2 cuartillas** y debe incluir los siguientes conceptos:

- La pregunta de evaluación
- El análisis del equipo evaluador
- Las recomendaciones u observaciones propuestas
- Las fuentes de información utilizadas

Para todas las preguntas de evaluación, los Términos de Referencia señalan los elementos esperados en la respuesta y las fuentes mínimas de información que deben ser empleadas. El equipo evaluador puede adicionar conceptos que considere importantes a las respuestas de las preguntas de evaluación, siempre y cuando se respalden en la evidencia y la calidad de los argumentos demuestren su importancia.

Criterios para redactar la propuesta de recomendaciones y observaciones

La propuesta de recomendaciones y observaciones del equipo evaluador debe propiciar la mejora de la intervención y respetar los criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad.

Criterios para redactar la propuesta de recomendaciones y observaciones

Claridad Expresión precisa e inequívoca

⁴ Para más detalle ver: Mertens, D. M., & Wilson, A. T. (2019). *Program evaluation theory and practice*. Second Edition. Guilford Publications. & Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2011). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines*. Fourth Edition. Pearson.

Relevancia	Aportación específica y significativa para el logro de los objetivos de la intervención
Justificación	Sustentación estricta en los hallazgos de la evaluación
Factibilidad	Viable en función de las capacidades institucionales de la dependencia o entidad responsable de la intervención

Cada recomendación u observación propuesta debe clasificarse según una temática de actuación. Esta clasificación no busca limitar el número y tipo de recomendaciones u observaciones que se propongan, ni forzar al equipo evaluador a proponer una recomendación u observación de cada temática.

Temáticas de las recomendaciones y observaciones propuestas	
Diseño	Hace referencia a la justificación y consistencia de la lógica causal de la intervención
Cobertura	Busca el establecimiento de estrategia de cobertura para ampliarla o limitarla
Indicadores	Mejora la pertinencia, consistencia y alcance de los indicadores para monitorear el avance y logro de los resultados
Ejecución	Estandariza o documenta los principales procesos necesarios para la implementación de la implementación
Capacitación	Busca fortalecer las capacidades institucionales para mejorar la implementación de la intervención
Evaluación	Hace referencia a la necesidad de realizar algún tipo de evaluación
Planeación	Busca fortalecer los instrumentos de planeación y orientación hacia resultados
Productos	Mejora las estrategias para definir o entregar los bienes y servicios de la intervención
Transparencia	Hace referencia a la difusión de los objetivos, avance y resultados
Resultados	Mejora la entrega del servicio público de la intervención o el avance en la atención del problema o necesidad pública que justifica la intervención

La propuesta de recomendaciones y observaciones debe presentarse en el informe de evaluación según la **Tabla 1. Propuesta de recomendaciones y observaciones**. Adicionalmente, se sugiere que la redacción de cada recomendación u observación propuesta inicie con un verbo en infinitivo.

Tabla 1.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	*	Acciones propuestas	Resultados esperados
---	-----------------------------	----------	---	---------------------	----------------------

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la recomendación u observación propuesta.

Preguntas de evaluación

La evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal debe responder **11 preguntas** distribuidas en **3 secciones** que se relacionan directamente con las hipótesis de esta evaluación.

Matriz de evaluación	
#	Preguntas de evaluación
	Elementos esperados en la respuesta
	I: Características del sistema penitenciario
	Hipótesis: La SSP cuenta con información actualizada sobre las características de los centros y de la población penitenciaria.
	Fuentes mínimas de información: Registros administrativos, documentos normativos, reportes mensuales, estadísticas sobre el sistema penitenciario del estado de Durango, Informes Especiales del Sistema Penitenciario de la CNDH, evaluaciones anteriores (internas y/o externas), documentos diagnósticos, Reportes Internos de Desempeño de los Centros Penitenciarios.

Matriz de evaluación

#	Preguntas de evaluación	Elementos esperados en la respuesta
1	¿La SSP conoce las características de los centros penitenciarios?	<ul style="list-style-type: none"> • Se describe la composición de los centros penitenciarios que integran Sistema Penitenciario Estatal. • Se analiza si los centros penitenciarios se apegan a las recomendaciones de organismos y estándares nacionales e internacionales⁵ en aspectos como: <ul style="list-style-type: none"> ○ Capacidad de los centros penitenciarios (camas útiles) ○ Disposición de servicios básicos ○ Disposición de servicios médicos ○ Atención según género ○ Alimentación ○ Espacios y tiempo dedicado para actividades al aire libre ○ Espacios y tiempo dedicado para actividades educativas, de recreación y laborales ○ Razón de personas privadas de la libertad por cada custodio ○ Espacios y distribución según tipo de delitos ○ Clasificación de áreas según la situación jurídica y de género ○ Otros
2	¿La SSP conoce las características de la población penitenciaria?	<ul style="list-style-type: none"> • Se analiza el comportamiento histórico de la población penitenciaria de, al menos, los últimos 5 años. • Se analiza si la SSP identifican los perfiles sociodemográficos de la población de los centros penitenciarios de al menos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Edad y género ○ Origen ○ Escolaridad y condición de alfabetización ○ Ocupación previa a su reclusión ○ Delito cometido ○ Características familiares como estado civil, conformación de los hogares de la vivienda, dependientes económicos, entre otros. ○ Ocupación y remuneración dentro de los centros penitenciarios ○ Lugar de residencia (artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) ○ Grupos vulnerables • Se indica si la SSP establece mecanismos que permitan identificar la satisfacción de los servicios brindados dentro de los centros penitenciarios.
3	¿La SSP estima y asegura los recursos necesarios para la implementación del PMSP?	<ul style="list-style-type: none"> • Se describen los criterios y proceso para estimar los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para la implementación del PMSP. • Se indican las fuentes de financiamiento. • Se expone y valora la calidad de los registros del presupuesto del PMSP. • Se valora la suficiencia de los recursos del PMSP para alcanzar sus objetivos.

II: Reinserción social

Hipótesis: La SSP implementa acciones efectivas que contribuyen a garantizar la reinserción social

Registros administrativos, documentos normativos, reportes mensuales, estadísticas sobre el sistema penitenciario del estado de Durango, Informes Especiales del Sistema Penitenciario de la CNDH, evaluaciones anteriores (internas y/o externas), documentos diagnósticos, Reportes Internos de Desempeño de los Centros Penitenciarios, Actas y Registros de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

⁵ Reglas Nelson Mandela, Reglas Bangkok, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano

Matriz de evaluación

#	Preguntas de evaluación	Elementos esperados en la respuesta
4	¿Qué áreas e instituciones intervienen en la estrategia de reinserción social en el estado?	<ul style="list-style-type: none"> • Se describen las instancias, sus responsabilidades y los mecanismos de coordinación que integran la Comisión Intersecretarial para el Sistema Penitenciario en el estado. • Se describen los programas y proyectos de reinserción social generados por la Comisión y se expone si se cuenta con mecanismos que permitan el seguimiento y la evaluación de dichos programas y proyectos.
5	¿La SSP cuenta con mecanismos y criterios para seleccionar los programas de reinserción social?	<ul style="list-style-type: none"> • Se indican los programas de reinserción social que son susceptibles de implementarse dentro de los centros penitenciarios. • Se indica si la SSP cuenta con criterios o mecanismos documentados para seleccionar e implementar los programas de reinserción social en los centros penitenciarios. • Se describe la tasa de participación de la población penitenciaria en los programas de reinserción social implementados. • Se analiza si se establecen mecanismos para la participación de la población penitenciaria en la definición de los programas de reinserción social. • Se valora si existen mecanismos para identificar la calidad y satisfacción percibida por parte de la población penitenciaria.
6	¿Cómo se han comportado los niveles de reincidencia en el sistema penitenciario?	<ul style="list-style-type: none"> • Se describe el comportamiento del porcentaje de población reincidente en el sistema penitenciario estatal. • Se analiza si existen diferencias en el comportamiento del porcentaje de la población reincidente según condiciones y características de la población penitenciaria. • Se indica si la SSP identifica los factores que influyen en la reincidencia a los centros penitenciarios.
7	¿Cuáles son los retos y desafíos que prevalecen para garantizar una reinserción social efectiva?	<ul style="list-style-type: none"> • Se analiza si el PMSP identifica y documenta los retos y/o desafíos que pueden limitar el logro de sus objetivos. • Se valora si el PMSP define una estrategia de tratamiento, control o prevención de los aspectos identificados en el punto anterior.
<p>III: Perspectiva de género Hipótesis: La SSP incorpora la perspectiva de género en la implementación del PMSP <i>Registros administrativos, documentos normativos, reportes mensuales, estadísticas sobre el sistema penitenciario del estado de Durango, Informes Especiales del Sistema Penitenciario de la CNDH, evaluaciones anteriores (internas y/o externas), documentos diagnósticos, Reportes Internos de Desempeño de los Centros Penitenciarios.</i></p>		
8	¿Las características de los centros penitenciarios incorporan la perspectiva de género?	<ul style="list-style-type: none"> • Se analiza si los centros penitenciarios atienden las recomendaciones de organismos y estándares nacionales e internacionales en materia de perspectiva de género en aspectos como: <ul style="list-style-type: none"> ○ Facilidades para la convivencia con hijos e hijas de las mujeres privadas de la libertad. ○ Atención médica especializada. ○ Condiciones de hacinamiento. ○ Bienes necesarios para una adecuada calidad de vida. ○ Otros
9	¿La SSP incorpora en el diseño de estrategias de reinserción social	<ul style="list-style-type: none"> • Se analiza si se incorpora la perspectiva de género en el diseño de los planes de actividades de reinserción social, es decir, si se examina el impacto del género en el diseño de los programas de reinserción social.

Matriz de evaluación

#	Preguntas de evaluación	Elementos esperados en la respuesta
	aspectos relacionados con la perspectiva de género?	
10	¿El presupuesto ejercido por el PMSP incorpora la perspectiva de género?	<ul style="list-style-type: none"> • Se describe el marco legal para la elaboración y ejecución del presupuesto con perspectiva de género. • Se analiza si se incorpora la perspectiva de género en la elaboración, desarrollo, la aprobación y ejecución del presupuesto que ejerce el PMSP. • Se valora si se asignan recursos suficientes para apoyar programas de igualdad entre hombres y mujeres. • Se describe si el PMSP informa sobre el impacto diferenciado del ejercicio de los recursos en hombres y mujeres.
11	¿Los indicadores que son considerados por el Programa permiten dar cuenta de los avances en materia de género?	<ul style="list-style-type: none"> • Se valora si el PMSP genera información desagregada por sexo que permita construir estadísticas e indicadores con enfoque de género. • Se indica si los indicadores empleados por el PMSP se encuentran desagregados por sexo y permiten identificar el impacto de género.

Configuración del informe de evaluación

La redacción del informe de evaluación busca el uso de sus resultados y se enfoca en exponer la interpretación, valoración y recomendaciones del equipo evaluador. El informe de evaluación debe contener las siguientes secciones:

- Resumen ejecutivo (máximo **4 cuartillas**)
- Contenido
- Introducción (máximo **2 cuartillas**)
- Descripción de la intervención evaluada (máximo **1 cuartilla**)
- Secciones y preguntas de evaluación
- Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
- Propuesta de recomendaciones y observaciones
- Conclusiones y valoración final (máximo **2 cuartillas**)
- Referencias
- Ficha de la evaluación
- Anexos

En cuanto a la presentación del informe de evaluación, el equipo evaluador debe seguir las indicaciones de la *Guía de formato para los informes de evaluación* vigente del Inevap.

En cuanto a los productos intermedios de la evaluación, el primero son los resultados preliminares de las preguntas de evaluación que contienen las respuestas y los apoyos visuales como gráficas, tablas o figuras que correspondan. El segundo, es el informe preliminar de la evaluación, que incluye todas las secciones del documento final pero su versión está destinada a generar comentarios durante la revisión de la dependencia o entidad responsable de la intervención y el Inevap.

Introducción

La introducción del informe de evaluación expone la justificación, objetivos, hipótesis y alcance del ejercicio; además, describe brevemente el proceso ocurrido y señala cualquier situación que interfirió durante su ejecución.

Como la introducción son los párrafos que abren el informe de evaluación, es importante redactar la introducción de forma que invite a los lectores a continuar con el documento en un máximo de **2 cuartillas**.

Resumen ejecutivo

El resumen ejecutivo del informe de evaluación se concentra en responder las hipótesis de la evaluación. Para cada una de las **3 hipótesis** se deben exponer los hallazgos que correspondan y la propuesta de recomendaciones y observaciones que de ellos derive en un máximo de **4 cuartillas**.

Igualmente, el resumen ejecutivo puede mencionar los aspectos que estuvieron fuera del alcance de la evaluación y que merecen abordarse en ejercicios de evaluación o investigación futuros.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

El equipo evaluador debe identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la intervención a partir de los hallazgos de la evaluación. Esta información se presenta en el informe de evaluación según la **Tabla 2. Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas**.

Tabla 2. Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas			
Fortalezas	*	Debilidades	*
Oportunidades	*	Amenazas	*

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Las fortalezas son los elementos, recursos y capacidades internas que contribuyen al logro de los objetivos de la intervención. Al contrario, las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos internos que lo obstaculizan.

Las oportunidades son los factores externos no controlables por la intervención que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora. Mientras que las amenazas identifican las condiciones del entorno que, directa o indirectamente, afectan o impiden el logro de los objetivos de la intervención.

Conclusiones y valoración final

Las conclusiones de la evaluación deben ser precisas y fundamentarse en el análisis del equipo evaluador sobre los elementos de la intervención que limitan o favorecen el logro de sus resultados en un máximo de **2 cuartillas**.

Al ser el cierre de la evaluación, las conclusiones resumen la valoración de las hipótesis de la evaluación, insisten en la importancia de atender las recomendaciones y observaciones propuestas y señalan los aspectos que pueden estudiarse en próximos ejercicios de evaluación.

Ficha de la evaluación

El informe de la evaluación debe incluir una ficha que resuma los aspectos administrativos y técnicos de la evaluación y sus resultados.

Ficha de la evaluación	
Aspectos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la evaluación • Principales colaboradores (equipo evaluador) • Organización evaluadora (si aplica)

	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada • Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada • Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación • Forma de contratación del equipo u organización evaluadora (si aplica) • Costo total de la evaluación (si aplica) • Fuente de financiamiento de la evaluación (si aplica) • Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura) • Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap)
Aspectos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Palabras clave de la evaluación (al menos 3 palabras) • Términos de Referencia de la evaluación • Objetivo de la evaluación • Hipótesis de la evaluación
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Síntesis de los hallazgos de la evaluación • Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones • Síntesis de las conclusiones

Apéndices

Glosario

Glosario	
Enfoque formativo	Se refiere a una evaluación que busca mejorar el desempeño de la intervención, más que decidir sobre su valor y continuidad.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención cuya finalidad es determinar su pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y coherencia, así como su valor y mérito.
Hallazgos	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Intervención	Iniciativas de un gobierno o ente público para producir algún cambio o resolver un problema, tales como proyectos, programas, políticas, planes y estrategias.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Términos de Referencia	Documento donde se especifica el marco y las consideraciones técnicas y administrativas para realizar una evaluación.

Referencias

- CNDH México. (2015). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la república mexicana*. Ciudad de México.
- CNDH México. (2019). *Cooperación para la reinserción social*. Ciudad de México.
- CNDH México. (2019). *Un modelo de reinserción social*. Ciudad de México.

INMUJERES. (2021). <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/>. Obtenido de <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/presupuestos/index.html>

UNODC. (2008). *Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC. (2011). *Reglas de Bangkok - Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UNODC. (2014). *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*. Vienna: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UNODC. (2016). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

Notas para conducir la evaluación bajo la pandemia por Covid-19

Como respuesta a las restricciones provocadas por la pandemia de Covid-19, los planes, procesos y gestión de las evaluaciones deben adaptarse para garantizar la independencia, objetividad, transparencia y consistencia de los ejercicios evaluativos.

Bajo el contexto de pandemia y en tanto permanezcan las medidas restrictivas, existen 3 opciones sobre el curso de las evaluaciones: posponer, cancelar o conducir la evaluación a distancia. La decisión sobre qué alternativa elegir depende del tipo de evaluación, la disponibilidad de información y el acceso a las tecnologías para el trabajo remoto. La idea es evitar posponer o cancelar una evaluación, sino pasar de un modelo de evaluación presencial a uno remoto.

La ejecución de una evaluación a distancia tiene ciertas consideraciones sobre las interacciones entre los actores que participan en el ejercicio, la modificación del alcance, tiempo y métodos de la evaluación y la configuración de recomendaciones. Con todo, los estándares, criterios y principios de la evaluación permanecen, así como la aplicación de un análisis sistemático, comprehensivo y transparente.

En primer lugar, los intercambios de información, productos y documentos de la evaluación deben transmitirse por medios digitales. Así mismo, conviene reducir al mínimo las interacciones personales durante el proceso de evaluación, es decir, se debe priorizar que las reuniones, presentaciones, entrevistas y otros encuentros sucedan a distancia mediante videoconferencias o llamadas telefónicas.

Si la evaluación o algunas de sus hipótesis y preguntas requieren de información que no puede recolectarse de manera segura, es necesario ubicar fuentes de información secundarias o estrategias de recolección a distancia, siempre y cuando se mantenga la verosimilitud de los datos. En caso de que ninguna de estas opciones sea posible, se pueden omitir estos elementos del análisis, modificar el alcance de la evaluación e incluso valorar la posposición del ejercicio hasta que las condiciones permitan contar con la información necesaria.

Igualmente, la pandemia puede imponer otros obstáculos para cumplimiento del plan de evaluación. Es importante anticipar esta situación y acordar con el Inevap cualquier cambio de las actividades y técnicas de análisis, así como de las fechas para la entrega de los productos o la conclusión de la evaluación.

Finalmente, es necesario que las recomendaciones de la evaluación se adapten al contexto donde se presentan, sobre todo en términos de su factibilidad y relevancia. Además, conviene prever los potenciales retrasos para el cumplimiento de las recomendaciones en las acciones de seguimiento posteriores a la evaluación.

Criterios de evaluación

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) definió en 1991 los primeros 5 criterios para la evaluación de las intervenciones de ayuda al desarrollo que financia en su documento Principios de Evaluación de la Ayuda al Desarrollo⁶: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. En 2002, con la publicación del Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados⁷, estos criterios se han convertido en la referencia básica para hacer evaluación pues responde en buena medida al objetivo del ejercicio evaluativo de determinar el mérito, valor o importancia de una intervención.

Luego de más 25 años de aplicación, durante el 2018 y 2019 el CAD de la OCDE realizó una revisión de los criterios de evaluación a la luz del aprendizaje y experiencia acumulada. Como resultado, las definiciones de los criterios fueron adaptadas y se añadió el criterio de coherencia.

De esta forma, actualmente existen 6 criterios que guían la implementación y alcance de las evaluaciones, con el objetivo que estos ejercicios sean más útiles y sus resultados se traduzcan en mejores políticas públicas.

Criterios de evaluación	
Pertinencia	El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención son coherentes con las necesidades, políticas y prioridades de los beneficiarios, asociados e instituciones, así como con las prioridades nacionales y globales a pesar de los cambios del contexto.
Coherencia	La medida en la que la intervención es compatible con otras dentro de un mismo contexto, de manera que se complementan y armonizan con el objeto de agregar valor y evitar la duplicidad de esfuerzos.
Eficacia	El grado en que la intervención ha alcanzado, o se espera que alcance, sus objetivos teniendo en cuenta los resultados diferenciados entre grupos.
Eficiencia	La medida en que la intervención cumple, o es probable que cumpla, con los resultados de manera económica y oportuna.
Impacto	El grado en que la intervención ha producido, o se espera que produzca, efectos significativos, positivos o negativos, directos o indirectos, en el nivel más alto.
Sostenibilidad	La medida en que continúan, o es probable que continúen, los beneficios netos de la intervención a lo largo del tiempo.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización.* OCDE. Adaptado por Inevap.

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (1991). *Principles for evaluation of development assistance.* OECD.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (2002), *Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.* OECD.