



LEY GENERAL DE CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL



TÍTULO V: De la Transparencia y Difusión de la
Información Financiera

15. Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

Anexo 1

Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones de los Programas y Fondos de Aportaciones Federales, así como de los Programas Presupuestarios y otros Programas Ejercidos por la Administración Pública del Estado de Campeche

1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN	
1.1 Nombre de la evaluación: Evaluación de diseño del programa 079 procuración de justicia en el estado de Campeche	
1.2 Fecha de inicio de la evaluación: 1 de diciembre 2018	
1.3 Fecha de término de la evaluación: 15 de febrero de 2019	
1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	
Nombre: mtra. Maria del Carmen Chable Canul	Unidad administrativa: Coordinadora de Administración y Finanzas
1.5 Objetivo general de la evaluación:	
Evaluar el diseño del Programa 079 Procuración de Justicia con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.	
1.6 Objetivos específicos de la evaluación:	
<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la justificación de la creación y diseño del programa, • Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional, • Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención, • Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos, • Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable • Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.	
1.7 Metodología utilizada en la evaluación	
Instrumentos de recolección de información:	
Cuestionarios X Entrevistas X Formatos__ Otros__ Especifique:	
Descripción de las técnicas y modelos utilizados:	

Los programas presupuestarios articulan la acción de la Administración Pública y son parte esencial del proceso de creación de valor público: relacionan el PND y los programas derivados de éste con las actividades de las dependencias y entidades, y con el presupuesto; por lo anterior, la adecuada formulación de los programas presupuestarios es clave para la creación de valor público. A su vez, la Metodología de Marco Lógico (MML) juega un papel relevante en el proceso de formulación de programas presupuestarios, por lo que este apartado se dedica a la explicación de la MML.

La MML facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestarios. El uso de la MML es cada vez más generalizado como herramienta de administración de programas y proyectos, pues con base en ella es posible: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos; y, examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Es importante distinguir entre lo que es conocido como Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Marco Lógico, si bien ambas están relacionadas de una manera muy cercana en cuanto al propósito que persiguen, la MML es un proceso más generalizado que involucra una forma estructurada de pensamiento que sirve para auxiliar en todo el proceso de diseño y planificación de programas y proyectos, mientras que la segunda es un resumen ordenado de los elementos más importantes (inclusive el presupuesto requerido) para la propuesta de soluciones específicas

La Metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

Las principales observaciones radican en:

- No se cuenta con análisis institucional y/o diagnóstico completo, real, automatizado y sistematizado de la problemática que presenta la población objetivo **referente a la evolución del fenómeno delictivo y los patrones de criminalidad**, que justifiquen la operación correcta del Programa y que las políticas públicas en esta materia sean pertinentes.
- No se cuenta con una sistematización del proceso de atención que permita vincular antecedentes criminales, patrones y particularidades de los crímenes cometidos con respecto a un registro estadístico y tecnológico que optimice la eficiencia en los procesos de atención, investigación y resolución.
- Los indicadores no miden la calidad del Programa, por lo tanto, no es posible determinar el impacto total del Programa con respecto a la Población que no cuenta con acceso a los beneficios del Programa, por lo tanto se sugiere la implementación de



TÍTULO V: De la Transparencia y Difusión de la
Información Financiera

15. Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

grupos de control bajo un enfoque metodológico para medir el impacto del programa en la población que es atendida por los diversos servicios de la FGE en comparación con aquella población que es víctima de delitos y no hace uso de los servicios de la FGE no denuncia los incidentes, con la finalidad de evaluar la calidad, tiempos de respuesta y efectividades de los procesos de investigación.

2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.

2.2.1 Fortalezas:

- El Programa presenta una alineación correcta a las Metas y Estrategias nacionales.
- La Institución que opera el Programa tiene claramente desglosadas las partidas presupuestales conforme al Calendario de Gasto Público y en ella se puede validar de manera correcta el desglose de gastos relacionados con el Programa conforme a las capítulos correspondientes.

2.2.2 Oportunidades:

- Evaluar los procesos del Programa para determinar el grado de implementación de los procedimientos, así como la identificación de buenas prácticas y cuellos de botella
- Mayores recursos destinados a los procesos de análisis, inteligencia y big data

2.2.3 Debilidades:

- No se cuenta con análisis institucional y/o diagnóstico de la evolución del fenómeno delictivo, ni de la problemática que este fenómeno conlleva en términos de impacto económico y social, su micro localización en zonas de influencia conforme a la incidencia de delitos y su clasificación, ligada a patrones específicos que permita encontrar hechos factuales que contribuyan al aumento o disminución de delitos en la Entidad para diseñar políticas públicas efectivas.
- Los indicadores no miden la calidad del Programa, por lo tanto, no es posible determinar el impacto total del Programa con respecto a la Población que no cuenta con acceso a los beneficios del Programa.
- No se cuenta con una sistematización del proceso de atención que permita vincular antecedentes criminales, patrones y particularidades de los crímenes cometidos con respecto a un registro estadístico y tecnológico de vanguardia

2.2.4 Amenazas:

- Incremento del índice delictivo o falta de identificación de las tendencias en las que evoluciona el fenómeno delictivo.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

Después de una década de esfuerzos y recursos a nivel nacional, hoy la procuración de justicia es uno de los eslabones más críticos no sólo del sistema de justicia en México, sino del aparato de Estado en su conjunto, tras la implementación del sistema acusatorio.

Por ello, con base a la evidencia revisada, se propone el diseño de un modelo de procuración de justicia que permita a la Fiscalía General del Estado, replantear sus formas de trabajo y fortalecer sus capacidades para la persecución e investigación de delitos.

Éste debe diseñarse a partir de la definición de una política criminal integral, desde una visión sistemática de seguridad y justicia, y considerando cuatro elementos esenciales de carácter prioritario como una primera sugerencia del equipo evaluador:

- Le elaboración de un plan estratégico institucional de persecución penal
- El establecimiento de una estrategia de priorización en función de los recursos disponibles financieros, humanos, técnicos y la necesidad ciudadana como elemento principal en la concepción y gestión adecuada del programa
- El diseño de un modelo de investigación criminal basado en análisis, tecnología, big data, arquitectura de patrones conductuales y seguimiento
- Un sistema de seguimiento y monitoreo de los casos atendidos en función de concebir las operaciones internas a partir de la gestión adecuada de los procesos y los resultados esperados, en vez de las funciones, burocracia y el enfoque actual de orientación a la cantidad de casos atendidos

La recomendación anterior, parte del análisis retrospectivo al identificar que las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia de 2008, de derechos humanos en 2011 y la reforma política de 2014 que ordenó la transformación de la Procuraduría General de la República en un Fiscalía General, y que significó un enorme reto para sus homólogos estatales en todo el país, y que principalmente en el ámbito local, implica transformar las estructuras y modelos de trabajo, hasta lograr migrar de un sistema penal inquisitivo mixto, para adaptarlos al nuevo modelo acusatorio y adversarial, con la finalidad de que la investigación de los delitos sea más eficiente y eficaz.

En ese sentido, el impacto de modificar la MIR, radica principalmente en que los indicadores reporten los resultados reales generados de la operación de los procesos críticos que generan de manera directa un valor público en la sociedad y no datos institucionales únicamente, por lo que al modificar indicadores, debe realinearse el proceso sustancial del programa, principalmente ante la necesidad de fortalecer a la institución en su interior, modificando las estructuras humanas, armonizando la operación y formas de trabajo para la investigación y persecución de los delitos, bajo las exigencias del sistema acusatorio, que en la MIR actual y la evidencia revisada, no se encuentran especificados, poniendo en duda el grado de implementación del nuevo



LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL



TÍTULO V: De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera

15. Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

modelo de justicia penal y los impactos en la población, especialmente cuando a nivel nacional, existe evidencia a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Persecución sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que apuntan a que, del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación que inició el Ministerio Público en 2016, en 49% de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación (INEGI, 2017), dato que a nivel estatal no ha sido transparente, motivo por el cual, se recomienda la reestructura de la MIR a partir de indicadores que reflejen lo más posible la realidad del fenómeno delictivo, aunque ello implique que en determinados períodos el fenómeno delictivo indique un aumento en alguna de sus modalidades, zona de influencia y por ello, impacte en los resultados globales en términos de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, especialmente cuando hay una cifra negra que metodológicamente no ha sido cuantificada ni existen procesos de retroalimentación ciudadana dentro del aparato gubernamental del Estado para identificar zonas potenciales de conflictos delictivos que no han sido reflejadas en cifras oficiales de carácter nacional, ni en denuncias institucionales, además de ayudar a entender la causalidad del fenómeno y diseñar de manera directa o coordinada los programas y proyectos necesarios que fortalezcan esta política pública.

Por lo tanto, se infiere en consecuencia, que existe una profunda desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones de procuración de justicia, que, a su vez, contribuye a que la cifra negra del país sea una de las más altas en Latinoamérica: solo uno de cada 10 delitos que se cometen son denunciados y, por lo tanto, registrados por las cifras oficiales de incidencia delictiva. Esta desconfianza en la autoridad es la segunda causa por la cual las víctimas no denuncian los delitos (16.5), tan sólo después de la “Pérdida de tiempo” (33.1%).

Cabe destacar, que a consideración del equipo evaluador, de manera posterior al análisis estadístico realizado, se concluye que, lo anterior deriva de distintos factores: El primero de ellos, es que las políticas públicas en materia de seguridad y justicia, tanto a nivel nacional como estatal, han carecido de una perspectiva sistémica e integral que permita articular la actuación, operación, competencias y objetivos de todas las instituciones involucradas. Es decir, no se cuenta con una visión que permita enmarcar la procuración de justicia en una visión integral de Estado que involucre a todas las instituciones que tienen corresponsabilidad en el ámbito de seguridad y justicia, desde la prevención hasta la sanción de los delitos, pasando por su investigación y su persecución.

Por otro lado, a pesar de la importancia del conjunto de reformas y cambios institucionales y normativos, el proceso heterogéneo de implementación del sistema de

justicia penal acusatorio, que culminó en 2016, careció de la instauración de un modelo homologado de investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional, que cumpla a cabalidad con los principios y exigencias del sistema acusatorio. Su ausencia ha tenido como resultado que las instituciones continúen trabajando bajo las mismas prácticas y formas del sistema inquisitivo mixto. Es decir, no han tenido una transformación estructural y no se han creado las condiciones y capacidades de los operadores para procurar justicia de manera efectiva.

Actualmente, la persecución penal se realiza de manera reactiva. Es decir, bajo un modelo de asignación de trámites de casos que se traduce en pérdida de eficiencia en la investigación, impide visibilizar los esfuerzos realizados en cada una de ellas y favorece la prevalencia de una visión acotada del fenómeno criminal en el Estado. Es decir, bajo este esquema, la actuación tradicional de las Procuradurías o Fiscalías se encuentra marcada por la respuesta a un caso, generalmente aislado, lo que significa que es trabajo retraído y sin contextualización, por lo que la institución no tendrá la capacidad de detectar los patrones comunes, formas sociales y acciones colectivas estructuradas a los que responde la criminalidad (Díaz, 2017). En consecuencia, este modelo repercute en las cargas de trabajo de los Ministerios Públicos lo que se confirma con los niveles de rezago que se acumulan normalmente. Además, si bien existen casos en los que los Ministerios Públicos logran sentencias condenatorias, estos resultados no tendrían impacto en los niveles globales de efectividad de la Fiscalía, frente al resto de los casos asignados que se encuentren pendientes de resolución y abonen a los índices de impunidad (Díaz, 2017).

En ese sentido, de manera posterior a la revisión del análisis realizado por México Evalúa, se emiten los lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal, partiendo del eslabón más elemental en la operación: la unidad de investigación y que, una vez analizada la estructura orgánica de la Fiscalía General y las responsabilidades atribuibles al monitoreo de sus metas en la MIR, se plantea la necesidad de que la institución evolucione hacia una estructura o una serie de estructuras flexibles que respondan a una estrategia de priorización y dejen atrás la especialización rígida e inflexible que las caracteriza hoy, es decir, aquella en la que los equipos de trabajo enfocan sus esfuerzos únicamente a la investigación de un tipo penal, sin la posibilidad de adaptarse al contexto criminal del país ya la complejidad de los casos. El modelo actual sólo ha creado estructuras burocráticas poco eficientes y que han complicado la coordinación entre instituciones. La unidad de investigación, su conformación en células y sus reglas constituyen el eje rector para el diseño de un nuevo modelo de procuración de justicia (CIDAC, 2017).

Es decir, aminorar el riesgo que representa que para este proceso se incurra en un cambio de nombre y etiqueta, en vez de cambiar normas y la manera en que opera la dependencia para lograr un rediseño integral.

No obstante, de manera general, el Programa cumple con atender a una necesidad presente en la población, especialmente aquella que de manera posterior a haber sido



LEY GENERAL DE CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL



TÍTULO V: De la Transparencia y Difusión de la
Información Financiera

15. Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

víctima de algún acto delictivo, interpone su formal denuncia ante la Fiscalía General del Estado de Campeche.

El programa cuenta con procesos establecidos y cumple con un marco regulatorio homologado a nivel nacional que da sustento al nuevo Sistema de Justicia Penal, no obstante, no se cuenta con un documento que respalde de qué manera las acciones plasmadas en la Matriz de Indicadores para Resultados son justificadas en función de que el modelo de intervención sea el óptimo para mitigar, erradicar o disminuir el problema que presenta la población atendida.

Lo anterior, cobra mayor relevancia, principalmente al observar que, los documentos normativos del programa apuntan hacia un análisis estadístico de la incidencia delictiva del fuero común en la Entidad y los municipios que la conforman, desglosando tipología de los delitos en función de los bienes jurídicos afectados, así como también a partir del análisis de la percepción de seguridad de la ENVIPE, no obstante, no se cuenta con un análisis al interior del Estado, que refleje de manera objetiva la causalidad de estos delitos, factores exógenos a los delitos per se, que permitan vincular patrones, modus operandi, zonas críticas de mayor criminalidad y sobre todo, la percepción real del ciudadano, a la par de una evaluación del grado de satisfacción de la población atendida y de la retroalimentación ciudadana para coordinar esfuerzos interinstitucionales que permitan prevenir y abatir los índices delictivos.

Esta situación, se acentúa, cuando en la Matriz de Indicadores para Resultados, se puede observar que, los indicadores miden principalmente los resultados logrados en función de metas que monitorean el número de beneficiarios, el número de procesos y expedientes generados, sin embargo se pasa por alto el estatus de cada caso atendido y el seguimiento de cada procedimiento realizado.

Por lo tanto, el Programa requiere de una reestructura humana y principalmente técnica y administrativa en función de los resultados que expongan los efectos y alcances del programa y las metas que se pretendan lograr.

Es importante señalar que, sin estas mediciones no puede atribuirse un resultado positivo al programa, especialmente después de un tiempo prolongado de operación, pues no existe una retroalimentación de la calidad del programa y sus efectos en la población, lo cual cobra mayor relevancia ante las reformas llevadas a cabo con el nuevo Sistema de Justicia Penal.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- Integrar un diagnóstico institucional con información desglosada del problema que atiende la institución, en función de la focalización correcta de la población que presenta el problema y

los posibles efectos del programa.

- Cuantificar el número de casos ciudadanos que no son denunciados, por lo menos de manera estimativa, mediante un proceso censal cuyo principal objetivo, sea identificar zonas de mayor conflictos delictivos instaurar de manera coordinada programas y proyectos que mitiguen el fenómeno delictivo.
- Se recomienda integrar un sistema inteligente de vanguardia que permita consultar un historial estadístico conforme los lineamientos del CONEVAL, así como implementar un mecanismo de retroalimentación y levantamiento de información primaria en la población potencial, objetivo y atendido, permitiendo así medir el grado de satisfacción de los bienes y servicios que opera el programa.
- Se recomienda hacer adecuaciones de la MIR que permitan migrar los indicadores de eficacia hacia indicadores de impacto que permitan obtener una valoración completa y objetiva de los resultados del programa o bien, que permitan medir la calidad en los procesos de atención de la población y la evolución de las resoluciones de las carpetas de investigación.
- Realizar una reingeniería del recurso humano a partir de perfiles de investigación que puedan operar un modelo de investigación basado en el análisis conjunto del fenómeno delictivo y patrones de criminalidad.

4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación: Maestro en Innovación y Desarrollo Empresarial Carlos Iván Coyoc Rodríguez, acreditado ante la CONEVAL y ante las Naciones Unidas mediante la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) en el monitoreo evaluativo de programas sociales mediante metodología con enfoque en Gestión basada en Resultados (GbR) y Marco Lógico con el uso de SIMER, Candidato a Máster en Evaluación de Políticas Públicas, con Diplomado en Alta Dirección para la Administración Pública y con Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

4.2 Cargo: Director General

4.3 Institución a la que pertenece: IBS Consulting Group Mexico

4.4 Principales colaboradores:

-L.I. Wilberth Armando Ayala Canul

-C.P. Rafael Williams Pérez

4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: direccion@ibsgroup.com.mx
ibsproyectos.mexico@gmail.com, ibscontacto.mexico@gmail.com

4.6 Teléfono (con clave lada): 9811105790

5. IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMA(S)

5.1 Nombre del (los) programa(s) evaluado(s):

Programa 079 procuración de justicia en el estado

5.2 Siglas: NA

5.3 Ente público coordinador del (los) programa(s): Fiscalía General del Estado de Campeche

5.4 Poder público al que pertenece(n) el(los) programa(s):

Poder Ejecutivo X Poder Legislativo ___ Poder Judicial ___ Ente Autónomo ___

5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el(los) programa(s):



LEY GENERAL DE CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL



TÍTULO V: De la Transparencia y Difusión de la
Información Financiera

15. Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

Federal ___ Estatal X Local ___	
5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programa(s):	
5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s):	
-Coordinación Administrativa	
5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):	
Nombre: Mtra. María del Carmen Chable Canul	Cargo: Coordinadora de Administración y Finanzas
Correo electrónico: -	Teléfono con clave lada: 981 811 9400

6. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN
6.1 Tipo de contratación:
6.1.1 Adjudicación Directa 6.1.2 Invitación a tres x 6.1.3 Licitación Pública Nacional ___ 6.1.4 Licitación Pública Internacional ___ 6.1.5 Otro: (Señalar) ___
6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Subdirección Administrativa
6.3 Costo total de la evaluación: \$30,000 (Treinta mil pesos 00/100), Impuestos incluidos
6.4 Fuente de Financiamiento: Recurso Estatal

7. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN
7.1 Difusión en internet de la evaluación: https://conalepcampeche.edu.mx/programa-anual-de-evaluacion
7.2 Difusión en internet del formato: http://www.contraloria.campeche.gob.mx/index.php/evaluacion-de-programas


**RESPONSABLE DE LA
INFORMACIÓN**
 Mtra. María del C. Chablé Canul
 Coordinadora de Admón. y
 Finanzas


AUTORIZO
 Dr. Juan Manuel Herrera Campos
 Fiscal General del Estado