

**IECRIMT**

Instituto de Estudios Criminológicos  
Transdisciplinarios

# **Evaluación Integral**

Informe Estatal de Evaluación

FASP 2017

19 de marzo de 2018

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>II. PROGRAMAS CON PRIORIDAD NACIONAL .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1. Programa de Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública .....</b>	<b>12</b>
Sección 1. Subprograma de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.....	21
Sección 2. Subprograma de Acceso a la Justicia para las Mujeres.....	39
<b>CAPÍTULO 2. Programa de Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial. ....</b>	<b>58</b>
Sección 1. Subprograma de Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública. ....	58
Sección 2. Subprograma de Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza. ....	78
<b>CAPÍTULO 3. Programa de Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial .....</b>	<b>83</b>
Sección 1. Subprograma de la Red Nacional de Radiocomunicación .....	85
Sección 2. Subprograma de Sistemas de Videovigilancia .....	91
Sección 3. Subprograma de Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia. ....	97
<b>CAPÍTULO 4. Programa de Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios .....</b>	<b>104</b>
Sección 1. Subprograma de Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal.....	109

Sección 2. Subprograma de Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso....	123
Sección 3. Subprograma de Fortalecimiento de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y las Unidades de Atención Temprana.....	131
Sección 4. Subprograma de Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal.....	135
Sección 5. Subprograma de Fortalecimiento de Asesoría Jurídica a Víctimas	139
<b>CAPÍTULO 5. Programa de Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes.....</b>	<b>142</b>
Sección 1. Subprograma de Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional .....	144
Sección 2. Subprograma de Fortalecimiento de la Autoridad Administrativa Especializada del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.....	154
Sección 3. Subprograma de Acreditación (certificación) de Establecimientos Penitenciarios.....	165
<b>CAPÍTULO 6. Programa de Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos .....</b>	<b>168</b>
<b>CAPÍTULO 7. Programa de Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública .....</b>	<b>190</b>
Sección 1. Subprograma Sistema Nacional de Información (bases de datos)	193
Sección 2. Subprograma de Registro Público Vehicular.....	222
<b>CAPÍTULO 8. Programa de Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas .....</b>	<b>231</b>
<b>CAPÍTULO 9. Programa de Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto .....</b>	<b>251</b>

Sección 1. Subprograma Fortalecimiento de Capacidades de Prevención y Combate a los Delitos de Alto Impacto .....	253
Sección 2. Subprograma de Modelo Homologado de Unidades de Policía Cibernética.....	258
<b>CAPÍTULO 10. Programa de Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas .....</b>	<b>263</b>
<b>III. CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>267</b>
<b>PRINCIPALES HALLAZGOS .....</b>	<b>267</b>
<b>FORTALEZA, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS .....</b>	<b>313</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>323</b>
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>339</b>

## I. INTRODUCCIÓN

La seguridad pública en México es una noción reciente. Si bien, históricamente, nos remite a los inicios de la Independencia a través de distintas figuras como los llamados Vigilantes del Orden Público de 1828, la Guardia Civil de 1858, el Cuerpo de Policía Rural de 1861, la Policía General del Imperio de 1865, o bien, la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1939,<sup>1</sup> no fue sino hasta principios de los años 90's del siglo pasado que su estructura trascendió a la producción de cuerpos policiales, para insertarse como una política pública específica a desarrollar.

En efecto, los años 90s fueron decisivos para que en México naciese el sistema de seguridad pública contemporáneo. En aquellos años, la criminalidad se apoderaba de las vidas cotidianas y de los incipientes medios de comunicación masiva. Por un lado, a decir del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) de la Secretaría de Gobernación (Segob), los años noventa fueron los que mayor representatividad tuvieron en términos de delitos; tan sólo el número de homicidios dolosos en la República Mexicana por cada 100 mil habitantes alcanzó su pico más alto en decenas de años, con 17.35 homicidios por cada 100 mil, cifra que fue superada hasta 2010 cuando se dio una tasa a nivel nacional de 18.10 homicidios.<sup>2</sup> Por el otro lado, en términos de capacidades institucionales, los cuerpos policiales del país en aquel entonces eran muy desiguales; 335 municipios no contaban con ningún cuerpo; 749 tenían un máximo de diez elementos, 77 entre 1,000 y 5,000; sólo 10 municipios entre 5,000 a 13,100, y el resto entre 500 y 1000 policías, esto de acuerdo con el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.<sup>3</sup>

Así, el avance de la criminalidad se presentaba como uno de los problemas nacionales más importantes, mientras que el Estado mexicano no contaba, en sus

---

<sup>1</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Policía y seguridad en México*, México, Inacipe, 2005, pp. 211-227.

<sup>2</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Tasas por cada cien mil habitantes 1997-2017*, México, SESNSP de la SEGOB, p.1. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas042017.pdf>

<sup>3</sup> Peñalosa, Pedro José, *Notas graves y agudas de la seguridad pública*, México, Inacipe, 2003, p. 27.

unidades básicas de gobernabilidad (los municipios y las entidades federativas), con capacidades institucionales tanto en términos de personal como de recursos financieros y materiales. Era, sin duda, una gran brecha desigual.

Fue precisamente en este contexto que surgieron los primeros impulsos para convertir a la seguridad pública en un Sistema Nacional de Seguridad Pública real, con capacidad de coordinación interinstitucional entre la federación, los estados y los municipios del país. Los primeros progresos para hacer realidad este sistema fueron las reformas de diciembre de 1994 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en particular a sus artículos 21 y 73, desde las cuales se sentaron las bases de coordinación en materia de seguridad pública: por un lado, se adicionaron a los párrafos penúltimo y último del 21 constitucional, que la seguridad pública era una función que compete a los tres órdenes de gobierno y que éstos se coordinarán a efecto de establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública; por otra parte, se le otorgó facultades al Congreso para expedir leyes al respecto, lo que culminaría con la expedición en diciembre de 1995 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP), en la que se norma la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De esta etapa derivaría a iniciativa federal, el primer Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, en lo general; y en particular, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) el 12 de diciembre de 1998, este último en el Ramo General 33 relativo a las Aportaciones Federales Asignados a las Entidades Federativas. Desde entonces, el FASP se constituyó en un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal (capítulo V) a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública.

Los segundos antecedentes se realizaron a través de la Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Pública y Justicia, publicada el 18 de junio de 2008, en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, a través de la cual se hizo imperioso el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, iniciado en 1995 con la

ya mencionada LGEBCSNP. Como consecuencia de esta reforma constitucional, esta primera ley en materia de seguridad quedó derogada, dando paso así a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), expedida en 2009. De esta forma, en el marco del artículo 21 constitucional y del artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la formulación y el desarrollo de políticas públicas integrales (programas y acciones) tendientes a prevenir la comisión de delitos (causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales) a través de la participación ciudadana, se convirtió en una de las prioridades del Estado mexicano.<sup>4</sup>

En 2008, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), en su Sesión XXV del 28 de noviembre, emitió el Acuerdo 02/XXV/08, donde se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 que contiene, entre otros aspectos, las estrategias y acciones en las que se destinan los recursos del FASP (apegadas a los Ejes Estratégicos del Sistema, también aprobados en dicha sesión), contenidos en el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública 2009 y en el Anexo Técnico Único. Éstos fueron:

- I. Alineación de las Capacidades del Estado Mexicano Contra la Delincuencia;
- II. Prevención del Delito y Participación Ciudadana;
- III. Desarrollo Institucional;
- IV. Sistema Penitenciario;

---

<sup>4</sup> La congruencia normativa temporal en este sentido, parte precisamente en 2008 con la reforma al artículo 21 constitucional, que prevé que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí, para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Éste estará sujeto, entre otras bases mínimas, a la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, a determinar la participación de la comunidad, y a los fondos de ayuda federal para la seguridad pública. Como parte de la reforma a este artículo, se reforma la antigua *Ley General de Bases de Coordinación* de 1995, y se publica la nueva *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* en 2009 que, en su artículo 2, establece: la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y que comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

- V. Combate a la Corrupción;
- VI. Plataforma México, e
- VII. Indicadores de Medición.

Como se observa de esta lista, el CNSP trató de establecer mínimamente en el FASP, sectores muy particulares dentro del proceso del Sistema de Seguridad Pública a los cuales se iban a dirigir los recursos asignados por la federación: desde la prevención del delito y la participación ciudadana hasta el sistema penitenciario, pasando por el desarrollo institucional y tecnológico de las policías, las y los ministerios públicos y los servicios periciales; todo ello, con indicadores de procesos, resultados e impacto que permitieran establecer evaluaciones sobre el avance en términos de capacidades institucionales (profesionalización de los recursos humanos, percepciones extraordinarias, equipamiento, establecimiento y operación de bases de datos y de personal, instalaciones, y seguimiento y evaluación).

Como parte de la evolución de la criminalidad, la normatividad nacional e internacional (nueva agenda) y el avance en las capacidades institucionales de las entidades federativas, en 2015 el CNSP, en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria celebrada el 21 de agosto, emitió el Acuerdo 03/XXXVIII/15 donde se aprobaron los nuevos Ejes Estratégicos y los Programas con Prioridad Nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio del FASP y otros recursos. A continuación, se enuncia cada uno de ellos:

- I. Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública;
- II. Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial;
- III. Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial.
- IV. Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios;

- V. Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes;
- VI. Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos;
- VII. Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública;
- VIII. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas;
- IX. Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto, y
- X. Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas.

Como parte del seguimiento a los acuerdos antes mencionados, y con base al artículo 21 y 134 de la CPEUM; los artículos 7, 18 y 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el 25, 44, 45 y 48 de la Ley de Coordinación Gubernamental; 1, 4, 6, 19 y 21 del Reglamento del Secretariado Nacional, así como los 26, 27 y 28 de los Criterios Generales para la Administración y Ejercicio de los Recursos del FASP del ejercicio fiscal 2017, a principios de este año la Dirección General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitió los Lineamientos Generales de Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2017.

Estos lineamientos establecen, en su capítulo II, que la evaluación que realizan las entidades federativas de los Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas de las Metas y Recursos convenidos en los Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación del FASP a través de evaluadores externos, debe considerar dos vertientes:

- I. Evaluación Institucional (Encuesta Institucional), y
- II. Evaluación Integral (Informe Estatal de Evaluación).

De esta forma, en nombre de evaluadores externos, el Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (IECRIMT) emite la siguiente Evaluación Integral, misma que contiene un análisis de valoración sobre los resultados e impactos obtenidos, derivados del cumplimiento de las metas convenidas en los Anexos Técnicos, con base en los Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas correspondientes, asociando el avance en la aplicación de los recursos provenientes del financiamiento conjunto del FASP, así como el análisis del cumplimiento de los fines y propósitos para los que fueron destinados los recursos específicos.

Para una observación pormenorizada de cada uno de los Programas con Prioridad Nacional y Subprogramas, sírvase revisar el siguiente cuadro:

**Cuadro I.**  
**Distribución por Programa con Prioridad Nacional y Subprogramas del Estado de México, FASP 2017.**

Programa con Prioridad Nacional	Subprogramas
I. Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública.	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.
	Acceso a la Justicia para las Mujeres.
II. Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial.	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública.
	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza.
III. Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial.	Red Nacional de Radiocomunicación.
	Sistemas de Videovigilancia.
	Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia.
IV. Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios.	Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios.
	Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso.
	Fortalecimiento de los Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y las Unidades de Atención Temprana.
	Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal.

Programa con Prioridad Nacional	Subprogramas
	Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas.
V. Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes.	Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional.
	Fortalecimiento de la Autoridad Administrativa Especializada del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.
	Acreditación (Certificación) de Establecimientos Penitenciarios.
VI. Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos.	
VII. Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública.	Sistema Nacional de Información (base de datos).
	Registro Público Vehicular.
VIII. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas.	
IX. Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto.	Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto.
	Modelo Homologado de Unidades de Policía Cibernética.
X. Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas.	
Seguimiento y evaluación de los distintos programas.	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2017 (FASP 2017)

## II. PROGRAMAS CON PRIORIDAD NACIONAL

### **CAPÍTULO 1. Programa de Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública**

La Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública es parte fundamental de cualquier estrategia integral en materia de política criminal. El objetivo de reducir las problemáticas asociadas al delito no debe buscarse sólo a partir de operaciones represivas de corte policial y militar, sino también a través de acciones de prevención social, enfocadas más que a los efectos, a las causas o a los factores de riesgo que permiten que la violencia y la delincuencia se generen y fortalezcan. Esto, a su vez, implica contar con una participación ciudadana empoderada, que no se convierta en objeto asistencialista. Es decir, se debe pasar de las tradicionales políticas públicas de arriba hacia abajo (las políticas de gobierno o de la burocracia) hacia las generadas de abajo hacia arriba o de *bottom up* (las políticas públicas o de la ciudadanía).

Pese a lo anterior, en la historia de México, la tradición de la política criminal ha sido especialmente reactiva y de gobierno, atacando frontalmente a la violencia y la delincuencia con la ley y la fuerza del Estado, sin consultar a las y los ciudadanos. Los resultados, sin embargo, no han sido los esperados ya que la violencia y la delincuencia siguen presentes e incluso, en ciertas comunidades y a través de diferentes tipologías, se han visto notablemente incrementados.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> De acuerdo con los datos reportados por las Procuradurías de Justicia Estatales y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), 2017 ha sido el año con más delitos de alto impacto en una década. Tan solo en el homicidio doloso, hasta septiembre de este año se contabilizaban 21, 200 casos, es decir, 68 homicidios diarios; una cifra superior a la alcanzada en 2011 con 62 homicidios por día. Uno de los focos rojos al respecto es el Estado de México, quien ha registrado 1 322 homicidios dolosos en este año, esto es, 5 % de los cometidos a nivel nacional y el índice más alto desde 2012 en la entidad.

En vista de esta doble situación que ha sido generada, por un lado, por el fracaso de una política criminal represiva y de gobierno, y por otro, por el sostenimiento y el aumento de la violencia y la delincuencia, recientemente el Estado mexicano ha realizado valiosos esfuerzos normativos y operativos para llevar a cabo una política nacional en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana. Al respecto, existen dos antecedentes.

Los primeros que pretendieron hacer realidad estos impulsos fueron -en el marco de los años 90s, mismos que representaron un pico en el incremento de la criminalidad- las reformas de diciembre de 1994 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en particular a sus artículos 21 y 73, desde las cuales se sentaron las bases de coordinación en materia de seguridad pública: primero, se adicionaron a los párrafos penúltimo y último del 21 constitucional que la función de seguridad pública compete a los tres órdenes de gobierno y que éstos se coordinarán a efecto de establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública; segundo, se le otorgó facultades al Congreso para expedir leyes al respecto, lo que culminaría con la expedición en diciembre de 1995 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNSP), en la que se norma la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De esta etapa derivaría, a iniciativa federal, el primer Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 y, en particular, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en 1998, este último como parte del Ramo General 33.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Desde 1997, con la creación del Ramo 33, se dotó a las entidades federativas y municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. En general, las aportaciones federales del Ramo 33 para entidades federativas y municipios son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso de los municipios, cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone. Actualmente son ocho fondos que conforman actualmente el Ramo 33, los cuales se asignan, distribuyen y aplican para cubrir necesidades relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras.

Desde entonces, mediante el FASP se transfieren recursos a los gobiernos estatales y de la Ciudad de México para apoyar al cumplimiento de la función de seguridad pública, entre otros fines, para prevenir el delito por las distintas instancias de gobierno, y así cumplir con la obligación esencial del Estado mexicano de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas.

En el caso del Estado de México, esto implicó que la entidad mexiquense publicara en 1998 la Ley de Seguridad Pública Preventiva, que tuteló la función de coordinar el Sistema Estatal de Seguridad Pública, así como en 1999, creara la Dirección General de Política Criminal y Combate a la Delincuencia dentro de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJEDOMEX) para, entre otras funciones, fomentar la participación ciudadana en programas de prevención del delito y combate a la delincuencia.

Un segundo antecedente lo constituyó la Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Pública y Justicia, publicada el 18 de junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, a través de la cual se hizo imperioso el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, iniciado en 1995 con la ya mencionada LGEBCSNP. Como consecuencia de esta reforma constitucional, esta primera ley en materia de seguridad quedó derogada, dando paso así a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)*, expedida en 2009. De esta forma, en el marco del artículo 21 constitucional y del artículo 2 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la formulación y el desarrollo de políticas públicas integrales (programas y acciones) tendientes a prevenir la comisión de delitos (causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales) a través de la participación ciudadana, se convirtió en una de las prioridades del Estado mexicano.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La congruencia normativa temporal parte precisamente en 2008 con la reforma al artículo 21 constitucional, que prevé que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán

Desde aquel momento, el Sistema Nacional de Seguridad Pública está integrado, entre otras instancias, por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), del cual depende el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDP). Además de aprobar en 2011 los “Lineamientos de Política de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana” y de lograr, por vez primera en la historia, el destino de subsidios a los municipios para fortalecer la política de prevención social de la violencia y la delincuencia,<sup>8</sup> ambas instituciones fueron las encargadas de fortalecer, junto con las Comisiones de Gobernación, de Seguridad Pública, y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Estudios Legislativos, los procesos legislativos<sup>9</sup> de lo que

---

coordinarse entre sí, para cumplir los objetivos de la seguridad pública, y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Éste estará sujeto, entre otras bases mínimas, a la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, a determinar la participación de la comunidad, y a los fondos de ayuda federal para la seguridad pública. Como parte de la reforma a este artículo, se modifica la antigua *Ley General de Bases de Coordinación* de 1995, y se publica la nueva *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* en 2009 que, en su artículo 2, establece: la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y que comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

<sup>8</sup> Derivado del artículo 21 constitucional, el Poder Legislativo federal a propuesta del Ejecutivo aprobó diversos fondos de ayuda federal en materia de seguridad pública destinados a las entidades federativas y los municipios. De estos recursos corresponde al Secretariado Ejecutivo administrar y dar seguimiento a cuatro de ellos, siendo los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) creado en 1998; el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) creado en 2010; el Subsidio de Apoyo a Programas en Materia de Seguridad Pública (PROASP) de 2012, y el Subsidio a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública (SUBSEMUN) creado en 2008 y modificado en 2016, ahora, como FORTASEG.

<sup>9</sup> A partir del seguimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad firmado el 21 de agosto de 2008, particularmente al Acuerdo XXXIV sobre mayores recursos a estados y municipios en materia de prevención social, se reconoció la falta de implementación de una política de Prevención del Delito para abordar de manera integral el problema de la delincuencia, así como derivado de la reforma constitucional de 2008 al artículo 21 y de la expedición de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en octubre de 2009 se presentó por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Federal denominado Instituto Nacional de Prevención del Delito. Posterior a esta iniciativa, el 10 de diciembre de 2009 el mismo partido presentó la Iniciativa con proyecto de decreto que contiene el texto de la Ley General para la Prevención Social de la Delincuencia. A partir de tal fecha, se realizó trabajo legislativo con diferentes Comisiones de la Cámara de Diputados y de Senadores, expertos,

sería la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, reglamentaria del artículo 21 constitucional y publicada el 24 de enero de 2012.

Dicha Ley establece en su artículo 14 que serán precisamente el Secretariado Ejecutivo y el Centro Nacional de Prevención los encargados de “I. Elaborar en coordinación con las demás instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las propuestas de contenido del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y de todos aquellos vinculados con esta materia”.<sup>10</sup>

Uno de los acontecimientos que fortaleció la política de prevención del delito a nivel nacional fue el Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), creado en 2012 como parte de la estrategia nacional “México en Paz”. Aunque dicho programa-subsidio, anclado al Presupuesto de Egresos de la Federación, fue eliminado para 2017<sup>11</sup> (y reavivado para 2018), sus efectos en los estados y municipios beneficiados directa e indirectamente han sido fundamentales para que en éstos realicen modificaciones presupuestales, administrativas y de resultados a nivel local, tendientes a fomentar una política pública transexenal o transtrienal de prevención de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana (tal es el caso del Estado de México quien, desde 2014, cuenta con el

---

académicos, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil (OSC), quienes aportaron diferentes elementos para que finalmente en 2012 se publicara.

<sup>10</sup> Artículo 14, fracción I, de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 2012, sin reforma alguna. (Consultada el 25 de noviembre de 2015). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>

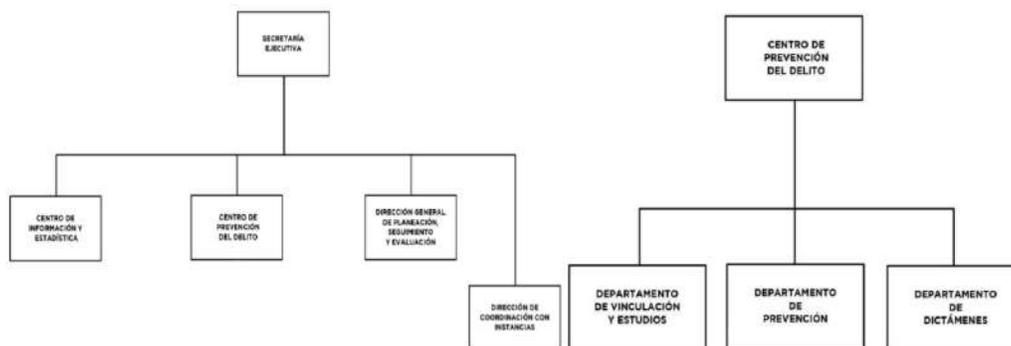
<sup>11</sup> Como se apuntó líneas arriba, el PRONAPRED fue eliminado para el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2017, esto debido a recortes del presupuesto, pero en especial, por las dudas que suscitaron las evaluaciones al propio programa, entre las cuales se encontraban principalmente tres: uno, no existía evidencia científica que respaldara las acciones y estrategias que se estaban llevando a cabo. Como comprobó México Evalúa, el 80% de éstas fueron talleres de habilidades y valores; dos, no hubo capacidad metodológica y de política pública para generar cada una de estas acciones y estrategias, lo que al final redundó en que muchas de ellas fuesen imposibles de evaluar. Tres, la prevención es políticamente incorrecta (largo plazo, evidencia científica para generar decisiones, coordinación interinstitucional, acciones estructurales, entre otros componentes) para quienes toman decisiones. Para ahondar, México Evalúa, *Prevención del delito en México ¿Dónde quedó la evidencia?*, México, México Evalúa, 2014; México Evalúa, *Prevención del delito en México ¿Cuáles son las prioridades?*, México, México Evalúa, 2015; México Evalúa, *Prevención del delito. ¿Cómo se implementa?*, México, México Evalúa, 2017.

Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que opera a través de las Comisiones Municipales de Prevención, responsables de planear, elaborar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones que en la materia se implementan en los municipios).

Antes incluso de estos segundos antecedentes, el Estado de México fue de los pioneros para que en 2005 se fundase el Instituto de Prevención del Delito Estatal. Posteriormente, y ya como efecto de los cambios a nivel nacional, las y los mexiquenses formaron parte (debido a la naturaleza de la ley) de la Ley General del Sistema Nacional, y promulgaron el 17 de julio de 2013 su Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana. Cabe subrayar que, desde esta segunda década del siglo XXI, en el Estado de México se han generado cuatro importantes acontecimientos que han fortalecido el sistema de seguridad pública en general, y la prevención del delito en particular: el primero de ellos fue la reforma a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, mediante la cual se dio realce al funcionamiento y coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública; segundo, la expedición de la Ley de Seguridad del Estado de México en 2011; finalmente, por un lado, la creación del Consejo Estatal de Seguridad Pública y, por otro, el Manual General de Organización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal en julio de 2014 (véase figura 1.1).

### **Figura 1.1**

## Organigramas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal y del Centro Estatal de Prevención del Delito del Estado de México.



**Fuente:** Organigramas institucionales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública (SESESP) del Estado de México.

Es así como desde 1995 hasta 2014, nuestro país, y en específico el Estado de México, han realizado esfuerzos legislativos y de política pública para que la prevención de la violencia y la delincuencia cobre cada vez mayor fuerza. De esta manera, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios han puesto en marcha distintas acciones para crear, promover e implementar proyectos de prevención del delito.

### 1.2. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y la Prevención del Delito.

De lo dicho anteriormente, se desprenden dos elementos de gran significado para la presente evaluación del Programa con Prioridad Nacional I. Respecto a los primeros antecedentes, el logro más significativo es la creación del FASP como política pública que materializa el Sistema Nacional de Seguridad Pública, coordinando esfuerzos presupuestarios y de resultados en la materia. Del otro lado, desde el 2008 este tipo de políticas públicas han cobrado un mayor realce y precisión en términos de la prevención del delito y en la medición de objetivos y metas.

Así, la relación entre el FASP y la prevención del delito ha sido mejorada con el tiempo. Si bien en sus inicios esta política contemplaba a la prevención entre sus

objetivos generales, a los cuales destinaba el presupuesto convenido entre la Federación y las entidades federativas, no fue sino hasta el año 2008 que, a través del Acuerdo 02/XXV/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Sesión XXV, la prevención del delito y participación ciudadana se constituyó como un eje programático al cual se le debía destinar un porcentaje de los recursos del fondo.

Para el año de 2015, y de conformidad con el Acuerdo 03/XXXVIII/15 del Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobado en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015, se decretan los "Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y su estructura, así como los Programas con Prioridad Nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio del fondo, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en materia de seguridad pública" (véase cuadro 1.1).

**Cuadro 1.1.**

**Comparación del Eje Estratégico del SNSP y el Programa con Prioridad Nacional 2015 en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia**

<b>Eje Estratégico del SNSP</b>	<b>Programa con Prioridad Nacional</b>
Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.	Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temáticas de Seguridad Pública.
Objetivo: promover el diseño de estrategias y acciones que permitan reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan, a través de diversos mecanismos de coordinación entre las instituciones de	Objetivo: promover el desarrollo de áreas especializadas en prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana y acceso a la justicia para las mujeres en las instituciones públicas de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, con el fin de

seguridad pública y demás autoridades que debido a sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente en acciones de prevención del delito incorporando la participación ciudadana.	identificar las problemáticas de violencia y delincuencia, así como diseñar estrategias de intervención específicas para su atención y evaluar los resultados obtenidos.
---	--

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Acuerdo 03/XXXVIII/15 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobado en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015.

De esta forma, y con base a los “Lineamientos Generales de Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2017”, el objetivo del Programa con Prioridad Nacional I “Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temáticas de Seguridad Pública” es promover áreas especializadas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, así como en materia de acceso a la justicia para las mujeres; ambas estrategias con el firme objetivo de reducir factores de riesgo y combatir las distintas causas que favorecen la generación de violencia y delincuencia.

En este sentido, y de acuerdo con estos Lineamientos, el Programa I se subdivide a su vez en dos subprogramas:

- Subprograma de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, y
- Subprograma de Acceso a la Justicia para las Mujeres.

Al respecto resulta relevante que dentro de los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia se destine un apartado especial para las mujeres, lo que no sólo es importante por cuanto representa enfocar esfuerzos a sectores concretos (la política pública debe de cumplir con ciertos parámetros de

adaptabilidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad) sino también porque ello supone enfrentar una de las raíces de la violencia y la delincuencia que, en tiempos recientes -sobre todo en el Estado de México- ha tenido un realce en cuanto a casos y a formas más crueles de ejercer violencia contra las mujeres.

En tal sentido, el porcentaje nacional de las mujeres de 15 años y más que han vivido incidentes de violencia a lo largo de su vida ha pasado de 62.3% en 2011 a 65.7% en 2016, de acuerdo con el INEGI.<sup>12</sup> Asimismo, la violencia feminicida se ha visto aumentada de 1,295 casos en el año 2000 a 2,289 en 2014.<sup>13</sup> En ambos casos, el Estado de México figura entre los primeros lugares.

## **Sección 1. Subprograma de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana**

### **1.1.1 Avance Presupuestario**

**Cuadro 1.2.**  
**Avance presupuestario del Subprograma de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, FASP 2017**

<b>Convenido</b>	<b>Modificado (*)</b>	<b>Pagado</b>	<b>Ejercido</b>	<b>Devengado</b>	<b>Comprometido</b>	<b>Por ejercer</b>
<b>Aportación federal (FASP)</b>						
<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>Aportación estatal</b>						
<b>9,152,067.00</b>	<b>9,152,067.00</b>	<b>8,150,819.73</b>	<b>0.00</b>	<b>1,001,247.27</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>Total del financiamiento conjunto</b>						

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2016), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*, México, INEGI.

<sup>13</sup> SEGOB, INMUJERES y ONU MUJERES, (2016), *La violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2014*, México, SEGOB, INMUJERES y ONU MUJERES, p. 10.

9,152,067.00	9,152,067.00	8,150,819.73	0.00	1,001,247.27	0.00	0.00
--------------	--------------	--------------	------	--------------	------	------

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Secretaría General de Gobierno.

\* La columna de "Modificado" corresponderá a la reprogramación aprobada por el Secretariado Ejecutivo en cuanto a la modificación en "monto o cantidad" del rubro que corresponda. Si no realizó modificaciones deberá reportar el mismo valor que el convenido.

En general, para el FASP 2017 se distribuyeron recursos del financiamiento conjunto por un total de \$619,153,753. De estos, \$10,976,737 fueron designados para el Programa con Prioridad Nacional I. “Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública”, lo que representa tan sólo el 1.77% del recurso total. Esto no es una novedad. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en 2009 del recurso total del FASP a nivel nacional, sólo 4% se destinó a programas y acciones de prevención.<sup>14</sup> Incluso es de destacar que este recurso a nivel del Estado de México ha venido decreciendo, pasando de \$17, 864,260.93 de aportaciones estatales en 2015 a \$9,152,067 en 2017, es decir, casi 50% menos (ello, sin deflactar las cifras).

Del cuadro anterior se puede observar que en el tema del Subprograma de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana no existió financiamiento federal. Pese a ello, es de resaltar el presupuesto –si bien menor frente a otros años– que el Estado de México derivó para este Subprograma. Presupuesto que, si se compara con los demás programas, es mayor por ejemplo al Subprograma Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia, o bien, que todo el Programa IV “Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas

<sup>14</sup> Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009. Tomo 5/FASP*, México, ASF, 2009, p. 6.

Complementarios” o el Programa V “Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes”.

En cuanto al avance presupuestario, prácticamente todo éste fue pagado, quedando sólo devengada (momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados) la cantidad de \$1, 001,247.27.

Los conceptos que integran el avance presupuestario fueron: honorarios de las 15 personas contratadas en el Centro Estatal de Prevención del Delito (CEPD); dos servicios integrales (Programa no te Calles y Coordinación Especializada), y un servicio oficial (seminario: Cuatro Foros Temáticos) (véase cuadro 1.3).

**Cuadro 1.3.**  
**Conceptos del avance presupuestario del Subprograma de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, FASP 2017**

Partida genérica, bienes y servicios			Recursos	Unidad	Cantidad
Servicios profesionales	Remuneración a las personas de carácter transitorio	Honorarios asimilables a salarios	\$4,446,692.50	Persona	15
Servicios generales	Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	Servicios profesionales, científicos y técnicos integrales	\$3,705,374.50	Servicio	2
Servicios oficiales	Congresos y convenciones	Congresos y convenciones	\$1,000,000.00	Servicio	1
<b>Total</b>	<b>\$9,152,067.00</b>				

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2017 (FASP 2017)

De esta forma, la disgregación de los \$9,152,167.00 respecto a cada uno de los programas fue de la siguiente forma: \$1,000,000.00 para la realización del Seminario Cuatro Foros Temáticos de Prevención del Delito y Participación, con la aplicación de un pre test y un post test a los asistentes; \$1,500,000.00 para la

implementación del “Programa No te Calles” en 27 municipios, conformado por pláticas de sensibilización sobre los tipos de violencia, seguida de la obra de teatro "Las mujeres hablan", y un diagnóstico por medio de encuestas de percepción social a las y los asistentes; \$2,205,374.50 para la implementación de la Coordinación Especializada en Prevención del Delito que capacitó a los 125 municipios para que elaboraran diagnósticos de prevención del delito municipales, y \$4,446,692.50 pesos para la contratación de 15 profesionistas adscritos a las jefaturas: Departamento de Vinculación y Estudios, Departamento de Prevención y Departamento de Dictámenes del CEPD del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública (SESESP).

### **1.1.2 Cumplimiento de Metas Convenidas**

#### **a) ¿Qué programas de prevención del delito se implementaron a través del Centro Estatal de Prevención Social (CEPS) con recursos del financiamiento conjunto del año 2017?**

Con los \$ 9,152,067.00 de financiamiento estatal el CEPD realizó, de acuerdo con el SESESP, cuatro programas de prevención del delito:

- Contratación de 15 plazas para profesionistas, de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento Interior del Secretariado Ejecutivo y el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado que articula las políticas públicas, estrategias y acciones de prevención de la violencia y la delincuencia.

De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento del SESESP, corresponde al Centro Estatal de Prevención del Delito convocar a expertos, académicos y líderes de opinión en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia para que participen con el Centro. La estructura del CEPD era, antes de la contratación, sólo de 17 personas; una cifra que contraviene con lo mandado por las Directrices de Prevención del Delito de Naciones Unidas respecto a la importancia de la autoridad central permanente.

- Se implementó una "Coordinación Especializada en Prevención del Delito", proyecto contratado a través del servicio de Asesorías para Coordinación Especializada en Prevención del Delito; Programa Integral de Prevención del Delito para el Establecimiento de Territorios de Paz con Participación Ciudadana para el Fomento de una Cultura de la No Violencia en el Estado de México, de acuerdo con la Convocatoria 2017 de la Dirección General de Recursos Materiales de la Subsecretaría de Administración de la Secretaría de Finanzas del Estado, y del cumplimiento con las Bases de la Licitación Pública Nacional Presencial Número LPNP-060-2017 para la Contratación de Servicio de Asesorías Asociadas a Convenios o Acuerdos. Se tiene a la vista el contrato administrativo de prestación de servicios CS/81/2017, así como el respectivo fallo de adjudicación número 151-2017 con el cual se designa a la Empresa Innovación en Inteligencia y Administración de Proyectos S.A. DE C.V;

Ante la ausencia del PRONAPRED, uno de los retos locales es dar seguimiento y profundizar el área de prevención del delito. Como se mencionó antes, dos de los errores por los cuales este Programa Nacional dejó de percibir recursos federales fueron: la falta de evidencia científica y la incorrecta metodología para redactar objetivos, metas, indicadores y demás elementos de cualquier política pública evaluable. Con la Coordinación Especializada, encargada de homologar e integrar a todos los municipios del Estado, se pretende dar un sustancial avance para comenzar una estrategia permanente, científica y especializada, adaptada a las necesidades y problemas de cada uno de los municipios; incluso en aquellos que no son foco rojo de violencia y delincuencia. Se cumple, así, con la recomendación de Naciones Unidas respecto a "actuar a nivel local".<sup>15</sup>

- Se realizó el Seminario "4 Foros Temáticos de Prevención del Delito y Participación" en la Ciudad de Toluca, los días 24 y 25 de agosto de 2017, de acuerdo con las Bases de la Invitación Restringida Presencial Número IRP-045-2017 para la Contratación del Servicio de Congresos y Convenciones;

La difusión es una de las estrategias más elementales en un tópico que se conoce poco, tal es el caso de la prevención del delito en nuestro país. Este tipo de acciones

---

<sup>15</sup> UNODC & ONUHÁBITAT, *Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia*, Nueva York, UNODC & ONUHÁBITAT, 2011, p. 29.

genera no sólo la adquisición y transmisión de conocimientos sino cierta sensibilización y concientización respecto a los temas tratados. El Seminario, realizado a nivel nacional e internacional, se corresponde así con lo expuesto en las directrices de Naciones Unidas ya comentadas, en su apartado de difusión a nivel internacional.

- Programa “No te Calles”, integrado por pláticas de sensibilización sobre los tipos de violencia, seguida de 30 obras de teatro "Las mujeres hablan" con una duración de 75 minutos cada una, y un diagnóstico por medio de encuestas de percepción social a las y los asistentes. Esto último, de acuerdo con las Bases de la Invitación Restringida Presencial Número IRP-045-2017 para la Contratación del Servicio de Congresos y Convenciones, y de acuerdo con el contrato administrativo de prestación de servicios CS/80/2017 realizado por persona física.

Una de las problemáticas más serias en el Estado de México es la violencia contra la mujer. Como se apuntó, esta entidad es bastante representativa en cuanto a estos tipos de violencia y feminicidios. El artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como "Convención de Belém Do Pará", establece una de las acciones preventivas más importantes para dar marcha atrás en la violencia contra la mujer: modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer. Con dicho programa, el Estado de México se suma a este tratado internacional, firmado y ratificado por México.

**b) ¿Cuáles fueron los principales logros obtenidos con la implementación de esos programas?**

Respecto a la contratación de profesionistas, de acuerdo con el Secretariado Estatal, se contrataron 15 plazas las cuales tienen como funciones: organizar,

operar, coordinar, desarrollar y supervisar campañas con la finalidad de prevenir el delito al promover la participación ciudadana; desarrollar programas, políticas, lineamientos, contribuir en la formulación de opiniones y recomendaciones en la materia; llevar a cabo actividades que promuevan el intercambio de experiencias en prevención; asesorar a los municipios de la entidad; realizar conferencias, talleres, pláticas, cursos, coloquios, foros o cualquier otra actividad de carácter cultural o académico en prevención; proponer la suscripción de convenios de coordinación o colaboración con autoridades y organismos públicos o sociales; acciones para promover la cultura de la denuncia; promover políticas, programas, estrategias y acciones que fomenten valores culturales y cívicos; convocar a expertos para que participen con el Centro. El personal contratado está adscrito a las siguientes jefaturas: Departamento de Vinculación y Estudios, Departamento de Prevención y Departamento de Dictámenes y Proyectos Especiales. Estas personas son líderes de proyecto y analistas, y cuentan con un jefe de área, según información facilitada por el SESESP, tras la denominación Servidores Públicos Bajo el Régimen de Contrato Individual de Trabajo por Tiempo Determinado. Con ello, se fortaleció la capacidad del personal del CEPD para desarrollar mejores prácticas en coordinación con los ayuntamientos y la ciudadanía.

En relación con la Coordinación Especializada, que tuvo como fin integrar y homologar las estrategias de acción en la materia en los 125 municipios del estado de acuerdo a su Ficha Técnica (Programa Integral de Prevención del Delito para el Establecimiento de Territorios de Paz con Participación Ciudadana para el Fomento de una Cultura de la No Violencia en el EDOMEX), la ejecución de este proyecto, con base al SESESP, fue dividido en tres etapas: primero se trató de sensibilizar a coordinadores regionales del SESESPEM en materia de prevención del delito, para lo cual se organizaron dos reuniones con la presencia del Lic. Juan Manuel Reyes Bustamante, Director General del Centro de Prevención del Delito, y de la Lic. María del Carmen Reza Silva, Directora de Coordinación Operativa del SESESPEM (una en la sala de juntas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal y otra en el salón Morelos del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos), ambas teniendo una

asistencia de 21 coordinadores regionales (9 del Valle de Toluca y 12 del Valle de México), para dar a conocer el proyecto y obtener consensos. La segunda etapa, por su parte, consistió en sensibilizar en materia de prevención del delito a secretarios técnicos de los 125 ayuntamientos del Estado de México. Finalmente, la tercera, fue capacitar (una semana completa por grupo) a los 125 municipios para el desarrollo de diagnósticos de prevención del delito municipales. De acuerdo con la información facilitada por el CEPD, los temas en los cuales se asesoraron a los responsables de las áreas o Unidades Especializadas de Prevención del Delito de cada municipio fueron:

- Marcos conceptuales y respuesta en materia de política;
- Los primeros pasos: el rol del gobierno local;
- Crimen, violencia y prevención;
- Análisis de fenómenos delictivos prioritarios y estrategias de combate;
- Violencia juvenil;
- Violencia escolar;
- Violencia de género;
- Violencia familiar;
- Territorios de paz;
- Cultura de la no violencia;
- Participación comunitaria;
- Policía comunitaria o policía de proximidad;
- Mediación comunitaria;
- Estrategias artísticas y deportivas en combate a la criminalidad y la violencia;
- Estrategias metodológicas para el diseño de programas de prevención del delito;
- Técnicas para la creación de diagnósticos en materia de violencia y criminalidad;
- Análisis delictivo;
- Recorridos CPTED;
- Diagnósticos de gabinete;
- Diagnósticos participativos;
- Estadística criminal y georreferenciación delictiva;
- Grupos focales;
- Herramientas de gestión municipal de la prevención del delito;
- Las cuatro etapas de la planeación;
- Gestión de su estrategia;
- Acupuntura socio urbana;
- Alianzas, comunicación y participación comunitaria, y

- Alianzas: la clave para estructurar la prevención del crimen y la violencia.

Con el establecimiento de esta Coordinación y la elaboración de los Programas Municipales de Prevención, se logró integrar una estrategia clara y homologada de prevención del delito en el Estado de México para conseguir una mayor participación ciudadana y el fomento de una cultura de la no violencia.

En cuanto al Seminario de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la información recibida de parte del Secretariado Estatal indica que este evento fue realizado los días 24 y 25 de agosto en la Escuela Judicial del Estado. En él se tuvieron cuatro foros temáticos (participación ciudadana; cohesión social; grupo con oportunidades, y cultura de la paz y la legalidad), cada uno de los cuales contó con conferencias magistrales y conversatorios (retos y perspectivas de la prevención del delito, el futuro de la prevención del delito en México, nuevos enfoques para la prevención del delito, prácticas innovadoras en la prevención del delito, estrategias promisorias para la prevención del delito, mejores prácticas en la prevención del delito, movilidad segura y políticas específicas), con el objetivo de conocer la situación actual, e intercambiar y desarrollar mecanismos de aprendizaje de experiencias nacionales e internacionales en la materia. En todos y cada uno de ellos, se contó con la participación de ponentes internacionales de la talla de Irvin Waller, Presidente de la International Organization for Assistance of Victims; Verónica Martínez Solares, Consultora Internacional de Prevención del Delito; Macarena Rau Vargas, Vicepresidenta del International Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) Association; Mercedes Escudero Carmona, Directora CEPTED México; Lilian Chapa Kolofón, evaluadora internacional; Juan Salgado Ibarra, profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), entre otras importantes personalidades. Con base al Informe realizado por el Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (IECRIMT), se tiene a la vista la planeación, el programa, la lógica de traslados, la trayectoria de cada ponente, y la dinámica del programa; todo, de manera completa y clara. De igual forma se cuenta con la evidencia fotográfica y los videos del Seminario, los

cuales son testigos de la realización exitosa del evento. De acuerdo con el documento "Informe Pre y Post Test" del IECRIMT, a los beneficiarios (asistentes) del foro se les aplicó una evaluación pre test, consistente en ocho preguntas con las que se trató de explorar la percepción que tenían cada uno de ellos; posteriormente con la aplicación post test, se observó el cambio que obtuvieron derivado de los foros.

Así, con la realización de este seminario, y con la medición de su impacto a las y los asistentes a través de cuestionarios pre y post test, se alcanzó a conocer la situación actual, intercambiar y desarrollar mecanismos de aprendizaje de experiencias nacionales e internacionales en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Por último, referente al Programa "No te Calles" consistente en las obras de teatro, y a efecto de dar cumplimiento al Decreto del Ejecutivo del Estado para Atender la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres para el Estado, se realizaron 30 obras "Las mujeres hablan" con actores y actrices profesionales (documentación facilitada por la instancia ejecutora relativa a sinopsis y currículos) en 28 municipios, de los cuales 11 tienen alerta de género (información probatoria de la instancia ejecutora del uso permitido en Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco, además de los municipios Solidaridad, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, Acolman, San Felipe del Progreso, San Martín de las Pirámides, Temoaya, Metepec, El Oro, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, La Paz, Tenango del Valle, Texcoco, Lerma, Cuautitlán México, Zumpango, Tenancingo, Huixquilucan), a fin de reducir las conductas violentas en contra de las mujeres, promover la igualdad, cesar la violencia entre hombres y mujeres, y romper paradigmas. Como tal, la obra abordó el tema de violencia de género, difundiendo con un lenguaje amigable, coloquial y divertido información y acciones; esto de acuerdo con el SESESP, y a la evidencia videográfica disponible.

En el marco de las obras de teatro, cabe subrayar, se dieron asesorías de sensibilización a cargo de la Dra. Rosa María Oviedo (currículo en la información disponible), así como se aplicaron encuestas de percepción social de la violencia de género, las cuales, de acuerdo con la evaluación de resultados del Informe Final "Asesorías para la Sensibilización Sobre la Violencia de Género a través de Obras de Teatro. Anexo 1", tuvieron como contenido siete preguntas relacionadas con la forma en que las y los sujetos perciben la violencia hacia las mujeres.

Con el programa anterior, se visualizó la problemática y se demostró la utilidad y pertinencia del uso del teatro como estrategia cultural y alternativa que promueva la igualdad y el cese a la violencia entre hombres y mujeres.

**b.1) ¿Cuáles son los indicadores que se utilizaron para medir los logros obtenidos y qué resultados se obtuvieron?**

Los indicadores utilizados para conocer el cumplimiento de las metas convenidas de los cinco programas fueron indicadores de cumplimiento.

Respecto a las plazas, se contrataron a 15 servidores públicos en el Centro Estatal de Prevención del Delito, en las jefaturas: Departamento de Vinculación y Estudios, Departamento de Prevención y Departamento de Proyectos Especiales para fortalecer el propio Centro; esto de acuerdo con el SESESP.

En relación con la Coordinación Especializada, de acuerdo con la base de datos del Centro Estatal de Prevención del Delito FASP 2017, se realizaron 125 pláticas de sensibilización a los municipios; se establecieron 125 coordinaciones especializadas; se impartieron 125 asesorías, y los 125 municipios establecieron territorios de paz a través de la elaboración de 125 Programas Municipales de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Del Seminario, de acuerdo con la base de datos del Centro Estatal de Prevención del Delito FASP 2017 y el Anexo 1. Temas Derivados de las Metas Plasmadas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación FASP 2017, se realizaron cuatro foros temáticos con un resultado de 1,807 beneficiarios directos y 1,807 constancias emitidas, todas y cada una de las cuales fueron escaneadas (la meta eran 1,200). De acuerdo con el documento “Informe Pre y Post Test del Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (IECRIMT)”, de las ocho preguntas realizadas sólo una obtuvo un porcentaje menor respecto a la percepción que los asistentes tienen referente a los conocimientos de prevención del delito. Las siete preguntas restantes mantuvieron un incremento promedio de 14%, lo que muestra un cambio positivo en su percepción y, por tanto, en el objetivo del propio Seminario.

Referente al Programa “No te Calles”, se presentaron 30 obras de teatro en 28 municipios del Estado de México, de los cuales 11 tenían alerta de género. En ellas, se alcanzaron a 17,074 beneficiarios directos (la meta eran 9,000) y 34,148 beneficiarios indirectos (el objetivo eran 18,000); asimismo, se aplicaron un total de 1,271 Encuestas de Percepción Social de la Violencia de Género (se tienen a la vista todas y cada una de las encuestas escaneadas) para diagnosticar el estado de violencia de género que se vive en los mencionados municipios con alerta de género y en 19 más colindantes a estos; esto de acuerdo al oficio del SESESP, a la base de datos del Centro Estatal de Prevención del Delito FASP 2017, a la evaluación de resultados, los dípticos y la evidencia fotográfica del Informe Final y Anexos de la instancia ejecutora.

**c) ¿Cuáles fueron las principales acciones realizadas con la aplicación de recursos del financiamiento conjunto del año 2017?**

De acuerdo con la base de datos del Centro Estatal de Prevención del Delito FASP 2017, las principales acciones realizadas fueron: 1) contratación de 15 plazas para dar cumplimiento a las funciones, la operación y el fortalecimiento del Centro Estatal de Prevención del Delito; 2) implementación de una Coordinación Especializada en

Prevención del Delito (CEPD) para integrar y homologar las estrategias de acción en la materia en los 125 municipios del estado, logrando asesorar a los municipios en materia de prevención, estableciendo territorios de paz, y elaborando diagnósticos integrales para programas de prevención del delito en los 125 municipios del Estado de México; 3) realización del Seminario con 4 Foros Temáticos de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, con la participación de ponentes nacionales e internacionales, el cual contó con una asistencia en los cuatro foros de 1,807 beneficiarios directos; y 4) realización de 30 asesorías para la sensibilización sobre la violencia de género a través de 30 obras de teatro en 28 municipios (11 tienen alerta de género), contando con una audiencia directa de 17,074 beneficiarios.

**d) Del Programa Nacional de Profesionalización de Servidores Públicos “Prevención de la Violencia y la Delincuencia” que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsó en el año 2017, ¿Cuál fue el avance alcanzado en la capacitación convenida en las modalidades presencial y en línea?**

De acuerdo con la documentación expuesta por el Secretariado Estatal, el SESNSP informó en marzo de 2017 al SESESP que, como parte del Programa Nacional de Profesionalización para los Servidores Públicos que Trabajan en los Centros Estatales de Prevención Social, se diseñó un esquema de colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y la Fundación Carlos Slim, en términos de profesionalización para el fortalecimiento de capacidades institucionales. Dicho esquema constaba de dos programas: por un lado, el diplomado “Prevención de las violencias e incremento de la seguridad ciudadana” para todo el personal (modalidad en línea, duración de seis meses, iniciando el 2 de mayo de 2017); por otro, la capacitación especializada para funcionarios públicos en “Herramientas metodológicas para la prevención de la violencia y el delito” (modalidad presencial, desarrollado en tres sesiones de dos días cada una en la Ciudad de México, entre el 8 de mayo y el 6 de junio del mismo año).

En respuesta, el SESEPS hizo del conocimiento en tiempo y forma al Centro Nacional del SESNSP que el monto total a erogar para este rubro (\$229,481.00) difería del que se solicitó en un inicio, así como que los cursos indicados, al parecer no contaban con el debido registro ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública y no cumplían con los 12 elementos metodológicos establecidos por el Programa Rector de Profesionalización. Al no obtener respuesta del Centro Nacional –concluye el Secretariado Estatal–, este recurso no fue ejercido.

En efecto, el cuadro 1.4 muestra que el diplomado “Prevención de las Violencias e Incremento de la Seguridad Ciudadana” (en línea), no alcanzó a las 130 personas que se acordó capacitar;<sup>16</sup> mientras que el curso “Herramientas Metodológicas y Prácticas para la Prevención” (presencial) tampoco reunió al número de personas que serían capacitadas.

**Cuadro 1.4.**

**Avance de capacitación convenida en el Programa de Profesionalización de Servidores Públicos “Prevención de la Violencia y la Delincuencia”, FASP 2017**

Formación en Prevención	Número de Personas Capacitadas		
	Convenido	Modificado	Alcanzado
Diplomado en Prevención de las Violencias e Incremento de la Seguridad Ciudadana (en línea)	130	0	0
Curso de Herramientas Metodológicas y Prácticas para la Prevención de la Violencia (presencial)	1	0	0
<b>Total</b>	131	0	0

<sup>16</sup> 26 personas adscritas al Centro y 104 personas distribuidas en 48 municipios.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2017 (FASP 2017)

De acuerdo con el Secretariado Nacional, el objetivo del diplomado era que funcionarios públicos encargados de implementar las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia, conocieran los conceptos y utilizaran las herramientas básicas de prevención e incremento de la seguridad ciudadana. Su estructura se componía de siete módulos: seguridad ciudadana, dimensiones de las violencias, prevención comunitaria, cohesión social, transformación positiva de conflictos, formulación de proyectos, y diseño de proyectos de intervención comunitaria.

Por su parte, el curso tenía como fin ofrecer herramientas metodológicas para el diseño, la planeación, la implementación y la evaluación de proyectos de prevención. Éste constaba de cuatro módulos: comunicación para el cambio de comportamiento en prevención social de la violencia y la delincuencia, metodología CPTED, diagnóstico y planeación de una estrategia para la prevención, e introducción a la teoría del cambio, monitoreo y evaluación.

Como se observa, ambas profesionalizaciones eran importantes para que las y los beneficiarios obtuvieran herramientas básicas y metodológicas que les permitieran realizar políticas públicas en materia de prevención del delito en sus distintas fases de diagnóstico, planeación, implementación, monitoreo y evaluación. Con ello se dejó de contribuir a contar con personal humano capacitado en los ayuntamientos, encargados del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y estrategias de intervención específicas a nivel estatal y municipal sobre prevención.

Si bien el concepto de prevención del delito es tan antiguo como la propia norma penal, su contenido actual dista mucho de lo que significó en un inicio. La profesionalización de operadores del sistema de seguridad pública y justicia penal en estos tópicos (que han sido desconocidos o confundidos por muchos), resulta

fundamental. Resulta claro que cada vez más servidores públicos deben ser capacitados a través de herramientas y técnicas actuales que sean de utilidad en su día a día, tal y como lo recomiendan las Directrices de Naciones Unidas de Prevención del Delito ya comentadas.

Lejos de ser sorprendente, esto sigue siendo una tendencia a nivel federal y estatal. En el primer nivel es lamentable que en el Programa Nacional de Profesionalización solamente exista, en la formación continua (permanencia), un curso presencial relacionado con la prevención, aparte del impartido en la formación inicial de policía preventivo: el curso de actualización “Introducción a las Metodología de Investigación Cuantitativa y Cualitativa en materia de Seguridad Pública.”

A nivel estatal, por su parte, la evaluación institucional (Encuesta Institucional del FASP 2017) realizada para valorar este rubro, mostró que más del 50% de policías municipales (56.4%), estatales (65%), custodios (60.9%) y ministeriales (71.8%) no han participado en cursos con temáticas de prevención y vinculación social.

### **1.1.3 Avance General del Subprograma**

#### **a) ¿Cuántas personas componen la plantilla del CEPS?**

De acuerdo con la base de datos del Centro Estatal de Prevención del Delito FASP 2017 y a la documentación facilitada por el SESESP, 32 servidores públicos; una plantilla que se incrementó gracias a la contratación de 15 plazas como una de las principales acciones en materia de prevención destinadas a promover áreas especializadas en la materia.

#### **b) ¿Cuántas personas en activo de esa plantilla han recibido capacitación en materia de prevención del delito con recursos del financiamiento conjunto?**

De acuerdo con la base de datos del Centro Estatal de Prevención del Delito FASP 2017, 19 servidores públicos han recibido capacitación.

**c) ¿Cuáles han sido las acciones implementadas en el marco del Modelo Homologado para la Operación y Funcionamiento de los Centros Estatales de Prevención Social?**

A efecto de cumplir con las metas plasmadas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación FASP 2017, el marco normativo que rige las funciones del Centro de Prevención del Delito es:

- Ley de Seguridad del Estado de México;
- Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México;
- Reglamento Interior del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública;
- Reglamento a la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México, y
- Manual General de Organización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

De esta forma, el marco normativo en comento se encuentra alineado a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y demás normatividad de orden federal aplicable, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.5.  
Alineación de la normatividad estatal en materia de prevención del delito con la normatividad de orden federal, FASP 2017**

Normatividad de orden federal	Normatividad estatal
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo noveno del artículo 21 que la seguridad pública “es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”. En el mismo artículo se contempla dentro de las Bases Mínimas del Sistema Nacional de Seguridad específicamente en los incisos c) “la	La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, contempla la prevención de los delitos (artículo 86 bis.), dentro de la función de seguridad pública, para lo cual el estado y municipios deberán regirse bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Normatividad de orden federal	Normatividad estatal
<p>formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos” y d) “se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública”.</p>	
<p>La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su Título Primero “Disposiciones Preliminares”, artículo 2 segundo párrafo, establece que “El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”.</p>	<p>La Ley de Seguridad del Estado de México establece que “El estado y los municipios desarrollarán políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”.</p>
<p>La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en su artículo 2 define a la prevención social de la violencia y la delincuencia como el “conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”.</p>	<p>Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana, menciona que “El estado y los municipios, a través de medidas de cooperación permanente, estructuradas y concretas, desarrollarán políticas integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia, atendiendo las causas que las generan”.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal.

## Sección 2. Subprograma de Acceso a la Justicia para las Mujeres

### 1.2.1 Avance Presupuestario

**Cuadro 1.6.**  
**Avance presupuestario del Subprograma de Acceso a la Justicia para las Mujeres, FASP 2017**

Convenido	Modificado (*)	Pagado	Ejercido	Devengado	Comprometido	Por ejercer
Aportación federal (FASP)						
1,824,670.00	1,807,629.40	1,807,628.11	0.00	0.00	0.00	1.29
Aportación estatal						
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total del financiamiento conjunto						
1,824,670.00	1,807,629.40	1,807,628.11	0.00	0.00	0.00	1.29

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Secretaría General de Gobierno.

\*. La columna de "Modificado" corresponderá a la reprogramación aprobada por el Secretariado Ejecutivo en cuanto a la modificación en "monto o cantidad" del rubro que corresponda. Si no realizó modificaciones deberá reportar el mismo valor que el convenido.

Contrario al Subprograma de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, en el de Acceso a la Justicia para las Mujeres el único recurso convenido provino de la Federación; situación distinta a lo ocurrido en el año 2016, cuando el financiamiento conjunto para este rubro fue de casi un millón de pesos (más de medio millón provino de la aportación estatal).

Sobre los conceptos a los que se destinó dicho presupuesto para el presente año, el siguiente cuadro muestra que en su totalidad fue a mobiliario y equipo de administración para equipar parte del Centro de Justicia para las Mujeres (CJM) del municipio de Amecameca y, en específico, con dichos bienes se iniciaron operaciones en el Centro de Ecatepec.

**Cuadro 1.7.**  
**Conceptos del avance presupuestario del Subprograma de Acceso a la Justicia para las Mujeres, FASP 2017**

Partida genérica, bienes y servicios			Recursos	Unidad	Cantidad	
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	Mobiliario y equipo de administración	Muebles de oficina y estantería	Archivero	\$110,000.00	Pieza	20
			Escritorio	\$196,200.00	Pieza	30
			Estación de trabajo	\$150,000.00	Pieza	10
			Mesa	\$49,500.00	Pieza	10
			Sala (de juntas)	\$88,000.00	Pieza	2
			Silla	\$172,150.00	Pieza	80
		Equipo de cómputo y tecnologías de la información	Computadora de escritorio	\$550,000.00	Pieza	20
			Computadora portátil	\$319,000.00	Pieza	10
			Impresora (B/N)	\$106,920.00	Pieza	12
			Multifuncional	\$40,000.00	Pieza	6
			Unidad de protección y respaldo de energía (UPS)	\$42,900.00	Pieza	30
<b>Total</b>			<b>\$1,824,670.00</b>			

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2017 (FASP 2017)

En efecto, la aportación federal proviene de una política creada en 2010 por parte de la Secretaría de Gobernación (Segob) y de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), a fin de crear los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM).

Como tal, la decisión de crear los CJM fue producto tanto de las recomendaciones del Comité Experto de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en inglés) (1998, 2002 y 2006), como de las resoluciones que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) hiciera vinculatorias al Estado mexicano por violaciones a los derechos de mujeres y niñas (Caso González Banda y otras, Caso Fernández Ortega y otros, y Caso Valentina Rosendo Cantú y otra). El exhorto era claro: el Estado mexicano debía eliminar los obstáculos específicos que las mujeres tenían para acceder a la justicia. Hasta hoy,

Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Zacatecas cuentan con al menos un CJM (véase figura 1.2).

**Figura 1.2. Centros de Justicia para las Mujeres en México**



**Fuente:** CONAVIM y Segob, México, 2017.

Del total del recurso, esto es \$1,824,670.00, únicamente \$17,041.89 pesos se encuentran por ejercer, lo demás fue pagado y ejercido.

### **1.2.2 Cumplimiento de Metas Convenidas**

#### **a) ¿Cuáles fueron las acciones implementadas en infraestructura y equipamiento del Centro de Justicia para Mujeres (CJM) con los recursos del financiamiento conjunto del año 2017?**

De acuerdo con la Fiscalía General del Estado, las acciones implementadas en infraestructura y equipamiento del Centro de Justicia para Mujeres (CJM), con los recursos del financiamiento federal del año 2017, fueron en su totalidad la adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles (20 computadoras de escritorio, 10 computadoras portátiles, 12 impresoras b/n, 5 multifuncionales, 30 unidades de protección y respaldo de energía, 20 archiveros, 15 escritorios secretariales y 15 ejecutivos, 10 estaciones de trabajo, 10 mesas, 2 sillas de juntas, 35 ejecutivas, 15 secretariales, 20 de visita, y 10 en batería), con los cuales se logró equipar en el orden siguiente del cuadro 1.8.

**Cuadro 1.8.  
Adquisiciones por Centro de Justicia para las Mujeres, FASP 2017**

Centro de Justicia para las Mujeres	Adquisiciones
Toluca	5 archiveros, 2 escritorios secretariales y 2 ejecutivos, 2 mesas, 2 sillas ejecutivas y 2 secretariales, 5 sillas de visita, 2 sillas batería, 3 computadoras de escritorio, 2 computadoras portátiles, 2 impresoras blanco y negro, 1 multifuncional y 5 unidades de protección y respaldo de energía.
Cuautitlán Izcalli	5 archiveros, 3 escritorios secretariales y 3 ejecutivos, 2 mesas, 3 sillas ejecutivas y 3 secretariales, 5 sillas de visita, 2 sillas batería, 2 computadoras de escritorio, 1 computadora portátil, 2 impresoras blanco y negro, 1 multifuncional y 3 unidades de protección y respaldo de energía.
Amecameca	5 archiveros, 5 escritorios secretariales y 5 ejecutivos, 5 estaciones de trabajo, 3 mesas, 15 sillas ejecutivas y 5 secretariales, 5 sillas de visita, 2 sillas batería, 5 computadoras de escritorio y 2 portátiles, 3 impresoras blanco y negro, 1 multifuncional, y 7 unidades de protección y respaldo de energía.
Ecatepec	5 archiveros, 5 escritorios secretariales y 5 ejecutivos, 5 estaciones de trabajo, 3 mesas, 1 sala de juntas, 15 sillas ejecutivas y 5 sillas secretariales, 5 sillas de visita, 4 sillas batería, 10 computadoras de escritorio y 5 computadoras portátiles, 5 impresoras blanco y negro, 2 multifuncionales, y 15 unidades de protección y respaldo de energía.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género del Estado de México.

**b) ¿Cuáles fueron los principales logros obtenidos por la implementación de estas acciones en beneficio de las usuarias del CJM?**

De acuerdo con la Fiscalía General del Estado, con los bienes adquiridos se equipó parte del Centro de Justicia para las Mujeres del municipio de Amecameca, y, en específico, con dichos bienes se iniciaron operaciones en el CJM de Ecatepec.

Con ello, el Estado de México fortalece sus Centros de Justicia para las Mujeres apegándolos al diseño y funcionamiento de los manuales y protocolos definidos por la Secretaría de Gobernación en términos del Acuerdo 10/XXXIX/15, del Consejo

Nacional de Seguridad Pública, contribuyendo a generar un entorno privado, agradable, cómodo y cálido con el fin de que las usuarias se sientan acogidas y seguras.

**c) ¿Qué áreas del CJM están operando en su totalidad y qué áreas no?**

Como tal, el Estado de México cuenta con cuatro CJM adscritos a la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género (FCADVVG). De acuerdo con esta Fiscalía, el estado que guarda cada uno es el siguiente (véase cuadro 1.9):

**Cuadro 1.9.  
Estado que guardan los Centros de Justicia para las Mujeres en el  
Estado de México, FASP 2017**

<b>Centro</b>	<b>Áreas que operan en su totalidad</b>	<b>Áreas que no operan en su totalidad</b>
CJM Cuautitlán Izcalli	Coordinación, Recepción, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado, defensoría pública, Consejo Estatal de la Mujer, DIF, psicología, trabajo social, consultorio de medicina legal, Comisión Estatal de Seguridad, Policía de Investigación, turnos de agentes del Ministerio Público, mesas de trámite y litigación.	Ludoteca, Juzgado Séptimo Familiar, consultorios de medicina clínica del Instituto de Salud del Estado de México, organizaciones de la sociedad civil. El personal del área de peritos es intermitente ya que es coordinada por Servicios Periciales.
CJM Ecatepec	Coordinación, Recepción, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado, Consejo Estatal de la Mujer, DIF, psicología, trabajo social, consultorio de medicina legal, Comisión Estatal de Seguridad, Policía de Investigación, turnos de agentes del Ministerio Público, mesas de trámite y litigación.	Ludoteca, defensoría pública, organizaciones de la sociedad civil, consultorio de medicina clínica del Instituto de Salud del Estado de México personal del área de peritos es intermitente ya que es coordinada por Servicios Periciales.
CJM Toluca de Lerdo	Coordinación, Recepción, ludoteca, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado, defensoría pública, Consejo Estatal de la Mujer, DIF, psicología, trabajo social, consultorio de medicina legal, consultorio de medicina clínica del Instituto de Salud del Estado. Comisión Estatal de Seguridad, Policía de Investigación, turnos de agentes del Ministerio Público, mesas de trámite y litigación, organizaciones de la sociedad civil.	Personal del área de peritos, ya que es coordinada por Servicios Periciales.

Centro	Áreas que operan en su totalidad	Áreas que no operan en su totalidad
CJM Amecameca	Coordinación, Recepción, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado, defensoría pública, Consejo Estatal de la Mujer, DIF, psicología, trabajo social, consultorio de medicina legal, consultorio de medicina clínica del Instituto de Salud del Estado, Comisión Estatal de Seguridad, Policía de Investigación, turnos de agentes del Ministerio Público, mesas de trámite y litigación, organizaciones de la sociedad civil.	Ludoteca, y el personal del área de peritos, ya que es coordinada por Servicios Periciales.

**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

Dejando atrás los modelos de atención a las mujeres que eran víctimas del delito de los años 60s y 70s, impulsados en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil (OSC), el modelo de los CJM, tomado de los *Family Justice Center* de San Diego, California y de los Centros de Justicia de Delitos de Femicidio y Violencia contra la Mujer de Guatemala, busca crear una institución especializada que entienda y comprenda el fenómeno de la violencia contra la mujer, pero sobretodo que esté capacitada para prestar un trato y una atención a través de distintos principios como la perspectiva de género, la no re victimización, la atención a sus características particulares, la no discriminación, entre otros. Se trata de “la concentración de instancias gubernamentales, del poder judicial y OSC que brinden servicios de manera interdisciplinaria, secuencial, interinstitucional, coordinada y especializada a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos bajo un mismo techo, con la finalidad de garantizarles el acceso a la justicia y a encontrar conjuntamente un proceso de re dignificación”.<sup>17</sup>

De esta forma, parte del éxito de un CJM tiene relación con la adquisición y el equipamiento de bienes muebles, inmuebles e intangibles, ya que en esto radica la calidad del acceso y la atención a las mujeres violentadas. Como se observa, los

<sup>17</sup> CONAVIM y SEGOB, *Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación*, México, CONAVIM y SEGOB, 2012.

CJM más equipados son los de Toluca de Lerdo y Amecameca, le siguen Cuautitlán Izcalli y Ecatepec.

**d) ¿Cuántas mujeres fueron atendidas en el CJM durante el año 2017?**

El objetivo de estos Centros es la atención hacia las mujeres que han sido víctimas de al menos un acto de violencia, sea física, psicológica o emocional, económica, patrimonial o sexual. A continuación, los datos de cuántas mujeres fueron atendidas por cada CJM del Estado durante el año 2017 (cuadro 1.10).

**Cuadro 1.10.**  
**Mujeres atendidas en los Centros de Justicia para las Mujeres del Estado de México, FASP 2017**

CJM	Número de mujeres atendidas en el CJM												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Centro de Justicia "Toluca"	1,794	1,898	2,088	1,666	1,688	1,842	2,055	2,615	1,785	2,507	1,258	1613	22,809
Centro de Justicia "Cuautitlán Izcalli"	2,853	2,943	3,015	3,112	3,050	3,238	3,301	3,426	3,458	3,279	3,025	2,875	37,575
Centro de Justicia "Amecameca"	1,300	1,400	1,380	1,350	1,840	1,811	1,923	1,897	1,889	2,250	1,800	1,567	20,407
Centro de Justicia "Ecatepec"	0	0	12	553	723	742	729	741	753	802	738	608	6,401
<b>Total</b>	5,947	6,241	6,495	6,681	7,301	7,633	8,008	8,679	7,885	8,838	6,821	6,663	87,192

**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

En total se han atendido en los cuatro CJM, de enero a diciembre de 2017, a 87,192 mujeres víctimas de violencia, lo que representa casi el 1.04% del total de mujeres del Estado de México. Esta cifra puede ser engañosa, primero porque muchas mujeres que sufren violencia, como ha demostrado la teoría, no denuncian<sup>18</sup> debido a que desconocen las instancias responsables de protegerlas y defenderlas, y porque, como víctimas, se encuentran en un ciclo de violencia que les impide reconocerse, sea por miedo o por simpatía con el agresor (lo que se llama Síndrome de Estocolmo). Por otro lado, puede ser una cifra elevada ya que muchas de las mujeres que acuden al CJM no necesariamente han sufrido violencia, esto se

<sup>18</sup> Walker, Leonor, "Descripción del ciclo de la violencia conyugal", en *Mujer y violencia, Cuadernos de la Mujer no.3*, Quito, CEPLADES, 1986.

explica porque el funcionamiento de estos Centros es reciente y se cree que resuelven cualquier asunto, sin que ello implique un conflicto en términos de violencia contra la mujer. Respecto a los CJM con mayor número de mujeres atendidas, si bien de manera absoluta el orden nos dice: Cuautitlán Izcalli, Toluca de Lerdo, Amecameca y Ecatepec, si se pondera su población total de mujeres, el orden cambia de la siguiente forma: Amecameca con 81%, seguido de Cuautitlán con 14.2%, Toluca con tan sólo 5.2% y, por último, Ecatepec con 0.7%; esto con respecto a la población de cada municipio, lo que tampoco brinda un dato certero toda vez que los Centros son regionales, es decir, atienden a personas de diversos municipios.<sup>19</sup> Ahora bien, si se toman los 11 municipios con mayor incidencia, es decir, que tienen alerta de género, Cuautitlán es el tercero del Estado, lo que explicaría su alto número de mujeres atendidas. La cifra baja de Ecatepec, a pesar de ser el cuarto municipio con alerta, se debe seguramente a que es el CJM de creación más reciente.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con información proporcionada por la Fiscalía, el CJM de Toluca brinda atención a 67 municipios; Cuautitlán Izcalli a 23 municipios; Amecameca a 14, y Ecatepec a 21 municipios. Es decir, la cobertura estatal es total, a los 125 municipios.

### 1.2.3 Avance General del Subprograma

#### a) ¿La entidad federativa cuenta con CJM?

De acuerdo con la base de datos de la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género (FCADVVG), de la Fiscalía General de Justicia del Estado FASP 2017, el Estado de México cuenta con cuatro CJM en los municipios de Toluca de Lerdo, el cual brinda atención a 67 municipios; Cuautitlán Izcalli, el cual brinda atención a 23 municipios; Amecameca que brinda atención a 14 municipios, y Ecatepec de Morelos que brinda atención a 21 municipios.

#### b) ¿Cuántas personas componen la plantilla del CJM?

**Cuadro 1.11.**  
**Plantilla por Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de México, FASP 2017**

<b>CJM</b>	<b>Plantilla del CJM</b>
Centro de Justicia "Toluca"	51
Centro de Justicia "Cuautitlán Izcalli"	38
Centro de Justicia "Amecameca"	14
Centro de Justicia "Ecatepec"	16
<b>Total</b>	<b>119</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

Como se observa en el cuadro 1.11, cada Centro tiene una plantilla de personal experto, entre administrativos y técnicos. El CJM de Toluca es el que más personal tiene, con 51, seguido de 38 que trabajan en Cuautitlán Izcalli; Ecatepec con 16 y Amecameca con 14 personas. Al respecto, es de subrayar que en el primer oficio remitido por la Fiscalía se dijo que Amecameca tenía 17 personas laborando, y Ecatepec 19; datos que cambiaron con la segunda documentación facilitada.

Si se toma en cuenta el número de mujeres que atienden, se tiene que a cada persona del CJM de Toluca le tocó atender en el mes de octubre a 24.6 personas; para el CJM de Cuautitlán la cifra es de 86.2; mientras que los del CJM de

Amecameca atendieron a 160.71 personas, y los de Ecatepec a 50.1. En conclusión, las capacidades institucionales de los CJM son todavía muy débiles respecto al tamaño del problema, el cual, como se mostró en los cuadros anteriores, es mucho mayor del que ahora se contempla, es decir, se espera que en un futuro más mujeres acudan a los CJM. En consecuencia, si bien es loable la construcción y operación de los CJM como política de acceso a la justicia para las mujeres, éstos siguen siendo un pendiente en términos de servicios integrales (en Ecatepec y Cuautitlán, las áreas que no operan en su totalidad tienen que ver con la justicia) y capacidades de recursos humanos.

**c) ¿Cuántas personas en activo de esa plantilla han recibido capacitación en temas de acceso a la justicia para mujeres con recursos del financiamiento conjunto del año 2017?**

**Cuadro 1.12.**

**Plantilla de personal capacitado por Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de México, FASP 2017**

CJM	Centro de Justicia para Mujeres	
	Plantilla	Capacitados
Centro de Justicia "Toluca"	51	s/d
Centro de Justicia "Cuautitlán Izcalli"	38	s/d
Centro de Justicia "Amecameca"	14	s/d
Centro de Justicia "Ecatepec"	16	s/d
<b>Total</b>	<b>119</b>	s/d

**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

En cuanto a la plantilla capacitada, la Fiscalía no reportó los datos tal y como se solicitaban en los Lineamientos Generales (número de capacitados por CJM); no obstante, los datos que se respondieron fueron: en el ejercicio fiscal 2017 por recurso FASP se capacitó a ocho personas de nuevo ingreso (es decir, ni el 1% respecto a la plantilla de los CJM), siendo la capacitación a través del Curso "Formación Inicial para Agentes del Ministerio Público", impartido por la Dirección General de Servicios de Carrera, el 9 de octubre de 2017.

En el ejercicio fiscal 2016, el Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia impartió cuatro cursos: dos en Plantel Lerma y dos en Plantel Tlalnepantla. Los temas para ambos planteles fueron: por un lado, “Estrategias Integrales de Atención a Víctimas” dirigido a 31 personas en el primer plantel (ponente: Rocío Álvarez) y a 30 en el segundo (ponente: Karla Langie Monsalvo). Por otro, el Curso “Seguridad Ciudadana con Perspectiva de Género”, impartido por el mismo Instituto Mexiquense a 30 personas en Lerma (ponente: Karla Isabel Colín) y a 31 en Tlalnepantla (ponente: Ema Obrador Garrido).

En este sentido, la profesionalización vuelve a ser cuestionada, ahora en el Subprograma de Acceso a la Justicia para las Mujeres. Con ello, se contraviene lo estipulado en el artículo 8 de la “Convención Belém Do Pará”, en tanto que uno de los objetivos para reducir la violencia y aumentar el acceso a la justicia es: fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

Pese a lo anterior, los CJM han capacitado constantemente a la directora y a las y los operadores para lograr la mejora continua del Centro en temas como perspectiva de género, violencia contra las mujeres, derechos humanos y demás temas relativos.

En el año 2017, la FCADVVG en coordinación con la Dirección General de Servicio de Carrera y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) realizó un programa permanente de capacitación en el marco de la alerta de género para todo el personal de la Fiscalía General, el cual contiene los siguientes temas (véase cuadro 1.13).