



INFORME DE EVALUACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP) EN EL ESTADO DE MÉXICO. EJERCICIO FISCAL 2014

MARZO 2015

RESUMEN EJECUTIVO

1. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FASP) es un fondo mediante el cual el gobierno federal canaliza recursos que, en conjunto con las contribuciones financieras estatales, buscan fortalecer la seguridad pública mediante la promoción de diecisiete programas que son prioritarios, tanto para la agenda nacional como local. Estos programas pueden ser agrupados en las siguientes áreas: prevención social de la violencia y la delincuencia; profesionalización y confianza en los cuerpos de seguridad pública; combate estratégico del delito; desarrollo tecnológico; impartición de justicia; evaluación y fortalecimiento de programas de prioridad local.
En el caso del Estado de México, sólo quince de estos programas recibieron financiamiento durante 2014:

FASP-Estado de México: programas financiados en 2014	
1	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana
2	Fortalecimiento de las Capacidades de la Evaluación en Control de la Confianza
3	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública
4	Instrumentación de la estrategia en el combate al secuestro (UECS)
5	Implementación de Centro de Operación Estratégica (COES)
6	Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento (BIS/TRACE)
7	Acceso a la Justicia para las Mujeres
8	Nuevo Sistema de Justicia Penal
9	Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional
10	Red Nacional de Telecomunicaciones
11	Sistema Nacional de Información (Bases de Datos)
12	Servicios de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089
13	Evaluación de los Distintos Programas o Acciones
14	Genética Forense
15	Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e impartición de Justicia

2. En conjunto, estos programas recibieron recursos en 2014 por \$770, 177,035, de los cuales el gobierno federal aportó 80%, y el estatal, 20%: \$616, 141,628 y \$154, 035,407, respectivamente.
3. Aunque los montos globales (federal, estatal y total) no sufrieron modificaciones, su distribución entre los distintos programas fue alterada con la finalidad de impulsar el Nuevo Sistema de Justicia Penal (en adelante, Nuevo Sistema Penal), que en el convenio original no había recibido financiamiento.

Los programas que sufrieron reducciones fiscales para beneficiar a aquel programa fueron seis, pero el decremento recayó fundamentalmente en el Fortalecimiento de los Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia (en adelante, Programas de Prioridad Estatal) y en la Instrumentación de la Estrategia al Combate al Secuestro (UEC), que financiaron 92% de los montos asignados al Nuevo Sistema Penal. Con una cuantía sustancialmente menor, también experimentaron mengua los programas dirigidos a los COEs, la Justicia para las Mujeres, la Bases de Datos y a la Genética Forense.

4. La primera característica digna de resaltarse es el alto grado de subejercicio que experimentó la aplicación de los recursos durante 2014, año que fue considerado atípico por las instancias ejecutoras, porque si bien es cierto que los subejercicios se han convertido en una práctica consuetudinaria, no se había registrado una aplicación tan baja como la que exhibió este ejercicio fiscal: sólo 34.61% del monto total fue erogado durante el año, que equivale a un saldo pendiente de ejercer de 503.6 millones de pesos. El porcentaje de subejercicio total (65.4%) fue similar tanto en el caso de los recursos federales como de los estatales.

En seis programas la aplicación del monto presupuestado fue nula: Implementación de los COEs; Huella Balística y Rastreo de Armamento (en adelante, Huella Balística); Acceso a la Justicia para las Mujeres (en adelante Justicia para Mujeres; Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema penitenciario Nacional (en adelante, Sistema

Penitenciario); Nuevo Sistema de Justicia Penal y Genética Forense. Sin embargo, es el subejercicio de tres programas el que explica casi 70% del total de los saldos sin ejercer: Programas de Prioridad Estatal; Nuevo Sistema Penal y Red Nacional de Telecomunicaciones (en adelante, Red).

En general, todos los programas exhibieron algún grado de subejercicio; el único que registró un rezago relativamente bajo fue el Fortalecimiento de las Capacidades para la Evaluación de Control de Confianza (en adelante, Control de Confianza), con 4% de su financiamiento conjunto. En buena parte, este desempeño obedeció a la premura por cumplir con las metas que, en este rubro, ha impulsado el gobierno federal, quien ante la postergación desplegada por las entidades federativas durante varios años, presionó de forma decidida para que fueran alcanzadas.

5. El deficiente desempeño en el ejercicio presupuestal del FASP durante 2014 desembocó en un logro de metas igualmente magro. De las 42 metas generales que se convinieron en el Anexo, 10 fueron cumplidas cabalmente y 9 de forma parcial. El resto, 23, fueron incumplidas. Las diversas causas que motivaron las fallas en la consecución de las metas pueden aglutinarse en tres grandes categorías generales:

- i. Retrasos en el suministro de recursos, ocasionados por la dilación en la firma del convenio;
- ii. Dificultades para gastar en infraestructura y equipos de desarrollo tecnológico avanzado, por la complejidad asociada a los equipos y a los proveedores; y
- iii. Un sistema interinstitucional de decisiones que, al nivel de los gobiernos estatales y municipales, entorpece el flujo de recursos hacia las instancias ejecutoras, y que al combinarse con los dos primeros causales genera incentivos favorables a los subejercicios y el incumplimiento de metas.

Estos tipos de causales adoptan múltiples variantes, como se verá con más detalle al analizar por separado los programas financiados, pero son recurrentes en prácticamente todos los subejercicios.

6. El caso del programa de Prevención Social contra la Violencia y la Delincuencia es un buen ejemplo del primer y del tercer causal: de las siete metas convenidas, sólo una — la realización de un seminario permanente sobre prevención y cultura de la paz — fue cumplida a cabalidad; otra, de manera parcial; y las demás se vieron frustradas. Los recursos, que normalmente son recibidos en el mes de junio, fueron suministrados hasta el mes de septiembre, lo que retrasó la ejecución de varias operaciones; de manera sobresaliente, la adquisición de equipo de cómputo y de vehículos. La coordinación de acciones con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito — primera meta — fue suspendida, después de analizar varios observatorios y concluir que no funcionaban en la práctica. La capacitación del personal del CEP (Centro Estatal de Prevención Social) se malogró en virtud de las dificultades para encontrar una oferta que satisficiera las necesidades de capacitación en el tema de construcción y análisis de indicadores de impacto. El compromiso de contratar servicios de investigación científica y desarrollo ha quedado postergado, en virtud de que las tres propuestas de un modelo de prevención del secuestro y la extorsión, para atender la alta incidencia de este tipo de delitos, no han recibido respuesta por parte de la Procuraduría General de Justicia, a pesar de que fue la instancia que sugirió al CEP la concentración en este tema. Otro tanto sucedió con la meta que prescribía el despliegue de una campaña estatal de prevención del delito y la cultura de la paz. El entramado interinstitucional del gobierno estatal establece que todas las campañas gubernamentales deben recibir un dictamen favorable de la Dirección General de Mercadotecnia. La propuesta del CEP no fue aprobada y hasta la fecha esta Dirección continúa trabajando con los materiales que el Centro les entregó para llevar al cabo este propósito. Por último, la operación del Sistema Municipal de Prevención del Delito se cumplió parcialmente, en la medida en que sólo 79 de los 125 municipios cargaron sus páginas de internet los informes solicitados. A pesar de que la plataforma WEB, diseñada por el Instituto de Administración Pública del

Estado de México (IAPEM), fue suministrada a los municipios en septiembre de 2013 y de que se les requirió el programa municipal con fecha límite de 21 de marzo de 2014, muchos ayuntamientos incumplieron y aún en noviembre continuaban con la entrega de los informes. Este caso ilustra una modalidad de los obstáculos que erige el entramado interinstitucional: los problemas de coordinación y, por lo tanto, de la gobernanza en un sistema democrático y federal.

De esta forma, el grado de cumplimiento de metas es de 28.6%, si en este cálculo se omiten las acciones que tales propósitos demandan. Si éstas son incluidas, como lo requieren los Lineamientos Generales en su sección de indicadores, la cifra asciende a 48%

El programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se benefició con recursos, exclusivamente estatales, por 13.3 millones de pesos. De ellos, fueron ejercidos sólo 16%, lo que arroja un subejercicio fiscal equivalente a 84% del monto convenido. Detrás de este resultado se encuentran las dificultades que se han resumido anteriormente y que — como se ha expuesto — se sintetizan en los problemas asociados al suministro tardío de recursos y — principalmente — al entramado interinstitucional que condiciona y — a veces — rige las decisiones de política pública.

7. Con relación a la Evaluación de Control de Confianza, se cumplió satisfactoriamente la meta de cubrir cabalmente a los elementos de los cuerpos de seguridad, tras un esfuerzo final, concentrado en los últimos meses del año: todavía en octubre no habían sido evaluados 3% de este contingente. El éxito residió en la presión ejercida por las autoridades, especialmente las federales, que impusieron una fecha para la culminación de la tarea, a despecho de separar del cargo a los miembros de las corporaciones que no hubieran sido evaluados.

El esfuerzo tuvo como contraparte el descuido de la segunda meta: supervisar la evaluación de custodios y policías preventivos destinada a la

obtención de la licencia de portación de armamento, suministrada por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

La combinación de estos dos hechos se tradujo en un ejercicio presupuestal razonablemente satisfactorio, en la medida en que sólo se dejaron de ejercer 4% de los recursos convenidos, lo que equivalió a un ejercicio de 86%

8. De las siete metas convenidas en el programa de Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública, las referentes al suministro de becas, al Servicio Profesional de Carrera y a la cobertura mínima de las 60 horas de cursos por elemento, se cumplieron a cabalidad, aunque la referente a capacitación estuvo muy cerca de hacerlo, con un grado de cumplimiento de 99.1%. Las 500 becas programadas fueron entregadas a elementos de los cuerpos de seguridad, mientras las autoridades difundieron los reglamentos y registraron adecuadamente los instrumentos del Servicio Profesional, aunque la encuesta institucional develó que existe todavía un porcentaje significativo de elementos (10%) que desconoce que cuenta con este derecho.

El caso más conspicuo, por la importancia que ostenta en el programa, es el de capacitación: de las 5,492 personas que estaban destinadas para ser capacitadas, 5442 recibieron este beneficio. El esfuerzo se centró en los cursos de especialización y de actualización para policías municipales y personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en donde las metas parciales se cumplieron al 100%, pero la Procuraduría General de Justicia no registró avances en las tareas que, en este rubro, se le tenían asignadas.

En el otro extremo, el avance fue nulo tanto en la certificación de competencias como en la infraestructura orientada a la mejoría de las instalaciones de los tres colegios de policía.

Entre ambos polos, se encuentran las metas que lograron algunos avances, pero que se quedaron cortas con relación a lo programado. Es el caso de la evaluación de habilidades, en el que sólo una fracción muy pequeña de la meta (11.5%) fue alcanzada.

En términos presupuestales, el ejercicio de los recursos destinados a este programa fue de 79%. Esta cifra es prácticamente el doble del promedio que representa el conjunto de los recursos del FASP para 2014.

9. La Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro se propuso una sola meta general: reforzar el equipamiento de las Fiscalías Especializadas en Secuestros (Mobiliario, Bienes Informáticos y Vehículos), que originalmente se desplegaba en 559 acciones o metas específicas. Sin embargo, como ya se ha expuesto, la necesidad de financiar el Nuevo Sistema de Justicia Penal, sin modificar los montos globales asignados, obligó a una reestructuración presupuestal a costa de reducciones en varios programas. El combate al secuestro fue uno de los más afectados. Y ello condujo a una disminución de las acciones, que finalmente se establecieron en 353 metas específicas.

Sin embargo, de ese total sólo una se logró, lo que se tradujo en un grado de cumplimiento de 0.3%. Lo sorprendente, sin embargo, no reside tanto en la parquedad de este desempeño, sino en que la consecución de la meta específica (acción) representó un ejercicio de los recursos asignados al programa equivalente a 68%.

10. Los Centros de Operación Estratégica (COEs) fueron creados con la intención de estrechar la coordinación entre los gobiernos de las entidades federativas y el federal en la lucha contra delitos conexos y concurrentes de mayor impacto para la sociedad. En respuesta, el Estado de México creó en abril de 2013 el primer Centro en Tenango del Valle, con el propósito de combatir los delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo.

El Anexo Técnico asignó una sola meta para 2014 al programa Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's): reforzar el equipamiento del Instituto de Servicios Periciales. Sin embargo, la necesidad de impulsar el Nuevo Sistema de Justicia Penal desembocó en una reducción presupuestaria equivalente a 3.09 millones de pesos, que dejó al programa con recursos, exclusivamente federales, de 450 mil pesos.

Dicha disposición se tradujo en que las metas específicas o acciones se modificaran, para reducir la compra de cinco espectrofotómetros a la adquisición de solamente uno.

No obstante, el cumplimiento de esta meta modificada, así como el ejercicio de los recursos del programa, fueron nulos.

Los argumentos de los funcionarios entrevistados se enmarcan en el primer y tercer causales: el retraso de la ministración de recursos y el entramado institucional que rige las decisiones gubernamentales. Para ejercer los recursos, las autoridades exigen que se disponga de un oficio de suficiencia de recursos; éste se obtuvo en junio de 2014; pero los recursos fueron efectivamente ministrados hasta principios de 2015. Por otro lado, el gobierno estatal ha concentrado las adquisiciones en un comité de compras, liderado por la Secretaría de Finanzas. Las dependencias deben esperar el turno para efectivamente realizar las que les corresponde. Este factor retrasó la decisión de adquirir el único equipo que se le había autorizado al programa.

11. Al programa de Huella balística y Rastreo Computarizado de Armamento le fueron asignadas tres metas generales: realizar el mantenimiento del Sistema de Huella Balística; registrar a este último el ingreso de elementos balísticos; y emitir a la coordinación General de Servicios Periciales/PGR la estadística mensual de los ingresos de elementos balísticos (casquillos) al Sistema de Huella Balística.” De ellas, sólo las dos últimas fueron cumplidas, aunque sólo de manera parcial.

Este desempeño es el resultado de un subejercicio de 100%; es decir, de un avance nulo en el ejercicio de los recursos destinados al programa, que se aprecia particularmente en la meta de mantenimiento del Sistema. No se realizaron las acciones para adaptar el espacio físico, ni para la adquisición e instalación de los módulos de adquisición de casquillos y de balas, mientras que la compra de una estación remota para el Sistema Integrado de Identificación Balística y de un microscopio de comparación balística se encuentran en la fase de elaboración del proyecto.

Los avances en las otras dos metas se han logrado con base en el trabajo rutinario del personal dedicado a esta tarea, sin vinculación directa con el presupuesto directamente asignado.

12. La apertura del sistema de justicia a las mujeres ha sido una de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de equidad, en virtud de que los mecanismos con los que tradicionalmente ha sido ejercida constituyen una de las múltiples facetas de la desigualdad social, así como uno de los vacíos que deben cubrirse con acciones de naturaleza específica. Con este propósito, el gobierno federal ha diseñado y elevado al nivel de prioridad nacional el Programa de Acceso a la Justicia para las Mujeres. El punto nodal de la estrategia es la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), encargados de operar un grupo amplio de acciones para atender y reparar los agravios que sufre este género.

En el caso del Estado de México se han creado tres CJM: en Toluca, Cuautitlán Izcalli y, más recientemente, en Amecameca, que acusa rezagos en términos de equipamiento. Las metas para 2014 se enfocaron a capacitar al personal de los tres centros y a equipar el de Amecameca.

Ninguna de los dos fue cumplida, ni siquiera en forma parcial. En ello influyeron el retraso en el suministro de recursos federales, cuya disposición es legalmente necesaria para que la institución a cargo — la PGJ — pueda convocar las licitaciones públicas de equipamiento; el cambio en la normatividad, que ahora exige que toda acción de capacitación se realice mediante el servicio de carrera, lo que dejó a aquella instancia sin los recursos legales para emprender acciones en esta dirección; y, por último, la mengua que experimentó el financiamiento del programa, en aras de canalizar dinero al Nuevo Sistema de Justicia Penal.

13. Este Sistema no fue financiado originalmente, como ya se ha dicho. Sin embargo, el 28 de noviembre del 2014, el Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático Presupuestales del Estado de México decidió destinar recursos al programa,

ante la urgencia nacional de avanzar en este frente, orientado a cambiar de forma radical el sistema de impartición justicia que prevalece en el país.

El monto destinado fue de 77.9 millones de pesos. Con este acto se definieron metas ahí donde no existían, aunque éstas fueron estipuladas en términos de metas específicas o acciones. La más importante de ellas fue la adquisición de 57 soluciones para el análisis forense, que debería absorber 93% de la ampliación presupuestaria. Las otras se orientaban a mobiliario y equipo audiovisual.

Sin embargo, ninguna de ellas fue cumplida, ni siquiera parcialmente. Ello se ha reflejado en un ejercicio fiscal nulo, a pesar del sacrificio que, para otros programas, significó la ampliación del presupuesto.

14. El programa de Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional recibió del Anexo Técnico la consigna de cumplir con cinco metas: a) mantener al 100% la conectividad de 24 centros penitenciarios con la Plataforma México; b) mantener al 100% el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) en ocho centros, cuatro de ellos nuevos, así como integrar al 100% la información penitenciaria; c) mantener al 100% la inhibición de llamadas de los centros ubicados en Cuautitlán, Chalco, Ecatepec, Neza Bordo, Otumba Tepachico, Santiaguito, Valle de Bravo, Texcoco, Tlalnepantla; y nuevo Otumba Centro, que albergan a 92% de la población penitenciaria; d) Capacitar por lo menos al 20 por ciento del personal de seguridad técnico y administrativo del Sistema Penitenciario; y e) Mantener en operación los Centros Integrales para la Atención a las Adicciones de Almoloya, Chalco, Ecatepec, Penitenciaría Modelo de Neza y Neza Bordo, con programas terapéuticos, de desintoxicación y de mejoramiento físico y psicosocial.

Ninguna de éstas fue cumplida, ni siquiera parcialmente. No se realizó ninguno de los ocho cursos de capacitación convenidos; tampoco se adquirieron los equipos de conectividad y los de detección de sustancias prohibidas, que los reos suelen ocultar en cavidades; ni se obtuvo la licencia de un software, cuya adquisición estaba convenida para 2014.

La contrapartida de este desempeño fue un ejercicio nulo del presupuesto asignado y un subejercicio del 100%. Entre las razones argumentadas por los funcionarios para explicar el nulo avance físico y financiero de programa, destacan la desaparición de la instancia ejecutora, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, que fue sustituida en diciembre de 2014 por la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, que goza de autonomía técnica y operativa en sus decisiones; y los relevos de funcionarios en marzo de ese año.

Los nuevos funcionarios mostraron su desacuerdo con las metas convenidas y los presupuestos asignados, y pugnaron por modificarlos. Aunque su solicitud no fue aprobada, en atención a la normatividad federal que rige al FASP, la disputa acarrió dilaciones y pérdidas de tiempo, que desembocaron en la postergación de la consecución de las metas y del ejercicio del gasto. Este hecho se sumó a las restricciones tradicionales: retraso en la ministración de recursos y decisiones condicionadas a procedimientos lentos y en manos de terceras instancias.

15. El programa destinado a promover la Red Nacional de Telecomunicación recibió un monto de 81 millones de pesos, con el propósito de financiar la consecución de una meta general: mantener una disponibilidad de al menos un 95% promedio anual de los 21 sitios de radiocomunicación en la entidad y garantizar la cobertura en los municipios SUBSEMUN.

El equipo evaluador encontró difícil sopesar los avances en el cumplimiento de esta meta, en virtud de que — a pesar de su reiterada insistencia — el Centro de Mando y Comunicación entregó en varias ocasiones la misma información incorrecta. La disponibilidad de la red se mide con **el total del tiempo real** con el que efectivamente operaron los 21 sitios de la entidad, como proporción del **tiempo proyectado** de operación interrumpida en el período. El Centro no sólo no entregó estas variables, sino que realizó, por cuenta propia, la estimación con base en la proporción entre los **sitios en**

operación y los sitios existentes, para ofrecer un dato a todas luces incorrecto, que reporta una disponibilidad anual de 78%.

La impresión del equipo evaluador es que el Centro no suministra la información correcta, simplemente porque no la tiene; es decir, no cumple con la tarea de monitorear el tiempo que efectivamente operan los sitios.

La única herramienta disponible para intuir los avances es el ejercicio de los recursos. Pero en este frente el desempeño tampoco fue satisfactorio, en la medida en que el subejercicio fue equivalente al 70.9%. Es decir, sólo 29% de los recursos convenidos para este programa fueron ejercidos.

- 16.El Sistema Nacional de Información (Base de datos) es uno de los programas que mejor desempeño mostró durante 2014. Orientado a cumplir la meta de “alcanzar, al concluir el año 2014, un $\pm$ 5% de inconsistencias entre la información del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y los Listados Nominales, así como entre pases de lista y el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)”, las metas fueron cumplidas sobradamente con un Índice de consistencia en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública de 96.9%, y de 98.4% en el Índice de consistencia en el Registro Nacional de Información Penitenciaria.

El ejercicio de los recursos, sin embargo, no tuvo mejor suerte, ya que no fue aplicado 67.9% de un presupuesto que fue reducido en 1.5 millones de pesos. Este representa un caso típico del segundo causal que se enlistó para explicar los subejercicios: las dificultades técnicas para seleccionar equipos y proveedores, cuando se trata de bienes y servicios tecnológicamente sofisticados. El examen más detallado que se presenta en el capítulo correspondiente deja este mensaje, cuando se analizan las partidas de forma desglosada.

17. El servicio de llamadas de emergencia, 066, presenta dos facetas contrarias: por un lado, opera con gran eficiencia, en términos de tiempo de respuesta y canalización de llamadas a la corporaciones, porque el primero registra un promedio anual de 5 minutos y 55 segundos, que lo ubica por debajo de los 6 que el Anexo Técnico establece como norma, mientras que la totalidad de las llamadas desembocan en una de las instancias de seguridad pública con que cuenta la entidad. Sin embargo, los esfuerzos por homologar los 123 números alternativos al código 066 no han tenido éxito.

De hecho, el servicio está disponible en 101 municipios; de los cuales, en 96 prevalecen un total de 123 números telefónicos para brindar la misma atención. Sólo en cinco, el 066 opera como instancia para recibir este tipo de llamadas

Otro tanto sucede con el tiempo de respuesta y la canalización de las denuncias operadas a través del 089. Sin embargo, en este caso éste es el único código que presta este servicio.

En este contexto, el Anexo Técnico impuso una primera meta, consistente en entregar una relación de los municipios que enrutan sus servicios a 066 y al 089. El equipo no encontró evidencia de que esta relación, configurada con pruebas de llamadas, existiera.

La segunda meta consistió en entregar una relación análoga, pero referida al promedio de tiempo de atención, que incluye la atención telefónica, propiamente dicha, y la canalización de las llamadas a instituciones de seguridad. Como ya se dijo, los tiempos promedios anuales del servicio 066 estuvieron muy por debajo de los estándares que, como meta, se fijó el Anexo Técnico, mientras que en el caso del 089 ocurrió algo similar, al alcanzar una media de 10 minutos, estimada para los dos últimos meses del año. Este dato contrasta ventajosamente con la meta, que consistía en 15 minutos.

Otro logro satisfactorio lo aportó la encomienda de pagar en tiempo y forma los servicios de internet, enlaces inalámbricos, de voz y de datos, que soportan en buena medida los servicios de llamadas.

Donde el cumplimiento de metas exhibió fallos ostensibles fue en las metas restantes: adquisición de póliza de mantenimiento y soporte al aplicativo de emergencia; contar con un sistema integrado al conmutador del Centro de Mando y Comunicación, para identificar las llamadas Broma; y adquirir cartografía digital actualizada, estructurada y hecha a la medida. En todos estos casos, el subejercicio fue del 100%, y el avance presupuestal, nulo. En conjunto, el avance en el ejercicio de los recursos del programa fue de 54.7% del presupuesto.

18. Al programa de Genética Forense se le asignaron dos metas: reforzar el equipamiento del laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales y reforzar la adquisición de Reactivos para el Laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales. En ninguna de las dos se registraron avances, en virtud de que el ejercicio de los recursos fue nulo.
19. El rubro de Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia, más que un programa, es una partida destinada a fortalecer aquellos programas que son prioritarios para las entidades federativas y, que al mismo tiempo, refuerzan localmente aquellos con prioridad nacional. Por esta razón, reciben financiamiento conjunto y se delega en las autoridades estatales la decisión de escoger cuáles serán los que deberán ser promovidos en un determinado ejercicio fiscal.

En el caso del Estado de México, el Anexo Técnico para 2014 se propuso “fortalecer el equipamiento personal e institucional, así como la infraestructura de las instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia” mediante tres metas generales: a) dotar a los elementos de las corporaciones policiales y de la procuración de justicia del equipamiento, suministros y materiales de seguridad y protección para salvaguardar su integridad física y reforzar el mejor desempeño de su función; b) apoyarse

con el equipo de traslado necesario para implementar operativos, filtros de revisión, patrullajes y vigilancias fijas y móviles en las zonas criminológicas, a través del apoyo de las unidades para los recorridos en las diferentes zonas del Estado de México; y c) contar con mejores procedimientos y técnicas que permitan la aplicación de métodos científicos y tecnología de punta para el análisis y combate del fenómeno delictivo y criminal en la Entidad Federativa. Originalmente, estas metas generales deberían desplegarse mediante 135,292 acciones o metas específicas, que fueron ligeramente reducidas a 134,975, al alterarse a la baja el presupuesto destinado para este propósito. De estas últimas, se cumplieron 47,607, equivalente a 35% del total modificado.

En contrapartida, el monto de partida modificado sólo se ejerció en 34%, con un ejercicio significativo de 66%. Las razones de este desempeño y el que corresponde a la consecución de metas son las mismas que se expusieron anteriormente en el numeral 14: retraso en la ministración de recursos, desaparición de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y el rechazo de nuevos funcionarios a las metas y al presupuesto convenido que, aunque no prosperó, sí entrañó dilaciones que de otra forma no se hubieran registrado.

20. Los Lineamientos Generales solicitan un análisis de indicadores claves para los programas de seguridad pública con prioridad nacional. Estos se dividen en dos tipos: los estratégicos y los de desempeño, con la finalidad de distinguir — en términos gruesos — entre la instalación o creación de instituciones y el grado de eficiencia con las que éstas operan, una vez que se han puesto en marcha. El cuadro siguiente resume los resultados:

	Indicadores	
	Estratégicos	Desempeño
Centro Estatal de Prevención Social	100%	48%
Control de Confianza	100%	
Profesionalización	99.1%	
Huella Balística y Rastreo de Armamento	100%	78.40%
Acceso a las Justicia para las Mujeres	68.50%	
Nuevo Sistema de Justicia Penal	105.30%	
Capacidades del Sistema Penitenciario Nacional	73.04%	
Disponibilidad de la Red de Radiocomunicaciones		Sin datos
Consistencia en el registro en la Base de Datos:		
Del personal		96.90%
Información penitenciaria		98.40%
Informes policiales homologados		7.45%
Homologación al código de servicio 066	0.81%	
Homologación al código de servicio 089	100%	
Eficiencia en el tiempo de respuesta: servicio 066	98.60%	
Atención de llamadas al 066 y 089	100%	
Genética Forense	75.50%	100%
Programas de Prioridad Estatal		17.1%
Eficiencia en la aplicación de recursos FASP		34.60%

Como se puede apreciar, tanto los indicadores estratégicos como los de desempeño son satisfactorios. Las excepciones más notables las aportan las inconsistencias en el registro de los informes policiales homologados, el fortalecimiento de los Programas de Prioridad Estatal, la eficiencia en la aplicación de los recursos del FASP y, en el terreno estratégico, la homologación de los códigos de llamadas de emergencias correspondiente al 066.

21. En última instancia, la canalización de recursos del FASP tiene como propósito final fortalecer la seguridad pública en las entidades federativas y,

por esta vía, reducir la incidencia delictiva. Esto ha ocurrido en 2014 con la cantidad de delitos del fuero común, en la medida en que los 240,833 de actos criminales que se perpetraron en el Estado de México son 11.8% inferiores que los registrados un año antes.

El análisis demuestra que, a pesar de que en 2013 había repuntado, el menor número de delitos obedece a una tendencia declinante de la tasa de incidencia delictiva, que se ha registrado desde 2009 y que refleja los efectos retardados de las acciones de política pública, activadas en años anteriores. Para ilustrar esta influencia, considérese que la variación en la cantidad de delitos es producto de dos fuerzas: los cambios en la tasa de incidencia y los correspondientes a la población. Si la cantidad de los impulsados por este factor demográfico hubiera sido nula, los actos delictivos habrían descendido en 36,133, en lugar del decremento que efectivamente se registró: 32,163.

Adicionalmente, el análisis prueba que el comportamiento de la tasa delictiva es fundamentalmente tendencial y, sólo en una pequeña medida, cíclica. Ello revela una conducta de índole estructural, que refleja una mejoría en la eficiencia en los cuerpos de seguridad, a la hora de prevenir el delito.

Sin embargo, la mejora en la eficiencia policial, si bien es destacable, no oculta otro hallazgo del análisis: los altos *niveles* de ineficiencia que todavía ostentan los cuerpos de seguridad. Un policía promedio admite 71% más de delitos que los que prescriben las normas internacionales para países con igual grado de desarrollo que México, a pesar de que debe cubrir un número inferior de personas (346) que las que recomiendan aquellas normas (353). En otras palabras: en el Estado de México no existe una carencia de elementos policiales; antes bien, sobran. El problema es que operan con niveles de eficiencia sustancialmente menores a los que son aceptables, según las prescripciones internacionales.

Como es de esperarse, el Robo es delito más frecuente en el Estado de México. Junto con el rubro de “otros delitos” y las lesiones, explica 90% de las transgresiones. En 2014, las tres categorías disminuyeron; en virtud de su gran peso relativo, impulsaron la caída general del delito común.

Por grandes categorías, el año pasado fue testigo de disminuciones generalizadas. La única excepción fue la correspondiente a los homicidios, en sus dos modalidades: culposa y dolosa.

Los delitos de alto impacto sumaron 51,320, que representa una disminución de 21.6% con relación a 2013. Adicionalmente, todos los rubros que son catalogados como tales experimentaron decrementos, con la excepción de los homicidios dolosos, que se expandieron 9.9%.

El cuadro siguiente resume el comportamiento de este tipo de delitos:

Delitos de alto impacto			
	2013	2014	Variación
			%
	Delitos	Delitos	
Delitos de impacto social	65,476	51,320	-21.6
I. Homicidios dolosos	1,932	1,994	3.2
II. Secuestros	191	176	-7.9
III. Extorsión	1,668	1,010	-39.4
IV. Robo con violencia	59,360	46,181	-22.2
V. Violación	2,325	1,959	-15.7

Un análisis más detallado de este conglomerado de actos delictivos demostró que, desde 1997, existe un patrón sistemático conformado por dos tipos de fases que se alternan: a) el aumento acelerado de los delitos y una etapa de transición en la que la tasa de crecimiento se desacelera; y b) una tendencia

claramente declinante. El primer tipo ocurre en dos períodos: 1998-2002 y 2008-2011. El segundo también se registra en dos lapsos: 2002-2008 y 2011-2014. En este sentido, su declinación reciente se inscribe en una tendencia de más largo plazo, que arranca al iniciar la década.

22. El examen de los ejercicios anteriores arrojó que, al 31 de diciembre de 2014, se había ejercido 97.2% de los recursos totales de 2012; y 82.2%, de los correspondientes a 2013. Sin embargo, mientras que en el primero de estos dos años, el rezago es mayor en caso del financiamiento estatal, en el segundo la situación es la contraria, con un subejercicio más alto de las fuentes pecuniarias federales.

Tales datos revelan que los subejercicios se han convertido en una práctica arraigada, si se les observa en un horizonte estrictamente anual, lo que parece sugerir ciertas rigideces de orden institucional que impiden que la aplicación de los recursos se despliegue satisfactoriamente en ese lapso. Sin embargo, a medida que se extiende el horizonte, los montos y las porciones efectivamente erogadas tienden a ascender hasta lograr un ejercicio razonablemente satisfactorio. Así lo muestra de forma clara el ejercicio de 2012 y, en menor medida, el referido a 2013.

En este sentido, parece que dos años representan el lapso en que, en promedio, las autoridades estatales entregan resultados satisfactorios, en términos de ejercicio presupuestal y, en consecuencia, de la consecución de metas. De ser atinada esta aproximación, ello implicaría que el avance en el ejercicio presupuestal de 2014 se encuentra muy por debajo de lo que han sido los años anteriores y que, si se continuara con el ritmo de ejecución que ha prevalecido en estos últimos, no se podría arrojar los mismos resultados en un lapso de dos años. Por tanto, la afirmación de que lo acontecido en 2014 constituye un caso atípico es cierta, en la medida en que el desempeño presupuestal desbordó los marcos históricos de los últimos años.

En conclusión, la aplicación de recursos del FASP se caracterizó por el bajo desempeño que, tanto en términos de ejercicio del gasto como del logro de metas,

se registró en 2014. Los causales son aparentemente el retraso de la ministración de recursos y el entramado institucional que rige las decisiones de gasto, tanto en el gobierno nacional como en el del propio Estado de México, así como ciertas dificultades y precauciones entendibles, cuando se trata de la adquisición de equipo sofisticado.

Sin embargo, aunque los evaluadores comparten la idea de que 2014 ha sido un año particularmente atípico, que en mucho es explicado por ciertos cambios institucionales, señaladamente la sustitución de la Secretaría de Seguridad Ciudadana por una Comisión Estatal con mayor autonomía de gestión, dedicada a los mismos fines, y la rotación de funcionarios de primer nivel, también sostienen que este ejercicio es la versión pronunciada de una práctica que tiende a arraigarse y que representa ya una situación de equilibrio, en la que los agentes involucrados encuentran que es política y burocráticamente más rentable no ejercer el gasto e incumplir con las metas, que apegarse a un desempeño más eficiente.

Los incentivos están estructurados de esa forma. No se trata tanto de los causales antes enumerados, sino sobre todo de la forma en que éstos se engarzan y se retroalimentan entre sí hasta configurar un círculo vicioso, diseñado para castigar a los funcionarios que pretenden actuar de forma eficiente, así como para premiar con una zona de confort a quién se apega a una regla no escrita: subejercer es sobrevivir. A esta conclusión arriba la evaluación cuando despliega dos modelos para explicar este comportamiento: el modelo de agente-principal y el de racionalidad limitada.

De una manera más profunda, el bajo desempeño puede ser explicado a través de dos tipos de modelos que la ciencia política, la economía y la teoría de la administración nos han brindado: el modelo del agente-principal y el de racionalidad limitada.

El primero postula que cuando un principal delega en un agente la administración de una organización, de la cual este último es sólo un empleado, con intención de que actúe en su nombre y su beneficio, el agente usará el poder que le ha sido conferido para anteponer sus propios intereses sobre los de su empleador (el

principal); siempre y cuando existan argumentos que posibiliten justificar los malos resultados de la gestión mediante eventos que escapan de su control. Entre sus estrategias, destaca aquella que tiende a minimizar esfuerzos, en aras de desplegarlos a favor de múltiples objetivos, ajenos a los del principal y cruciales para el agente. De esta forma, se contraponen dos “funciones-objetivo”: mientras el principal trata de maximizar los resultados, el agente tiende a minimizar los esfuerzos que se encarrilan hacia los intereses del primero, porque ahora opera bajo múltiples objetivos, más cercanos a sus propios intereses.

Esto es lo que sucede con el diseño institucional de FASP: el gobierno federal funge como principal, y las entidades federativas como agente. No es necesario detenerse mucho para observar que la gran mayoría de los recursos son de origen federal (80%); que los programas que financia son abrumadoramente de prioridad nacional y, sólo en menor medida, local; y sobre todo, que la imposibilidad de excluir a una entidad es análoga y complementaria a la justificación con sucesos fuera del control, que normalmente usan estos modelos para explicar las dificultades de despedir al agente cuando las cosas no salen bien.

En términos generales, los problemas de agencia se resuelven cuando el principal otorga derechos de propiedad al agente (el dueño de una empresa da acciones de la compañía a su presidente o director general), con la intención de alinear la prosecución de intereses de ambos actores y de maximizar el esfuerzo del agente. Esto también ha ocurrido con los recursos del FASP: la ley cede a las entidades federativas derechos no sólo sobre las participaciones, sino también sobre las aportaciones federales, entre las cuales se encuentra el FASP, con la intención de que aquellas se vuelvan promotoras del interés del gobierno federal en materia de seguridad pública.

Sin embargo, a diferencia de la solución clásica, el FASP es una cesión de derechos de propiedad limitada. En primer lugar, porque los recursos están etiquetados y son auditables por la Auditoría Superior de la Federación; en segundo, su operación en los estados implica la inclusión de un segundo agente: la burocracia, que opera como tal ante un principal disminuido por su papel de agente del gobierno federal.

Se trata de los gobiernos estatales. A diferencia de estos últimos, a la burocracia no se le pueden ceder legalmente derechos de propiedad, aun cuando, como era usual en el viejo sistema político mexicano, fuera proclive a desarrollar actitudes patrimonialistas. Es decir, es imposible alinear sus intereses con los de los principales (el gobierno federal y el estatal). Por tanto, es probable que conserve la estrategia de minimizar esfuerzos y explore una gama amplia de pretextos cuando los resultados no son buenos para los dos principales. Este es el caso de los argumentos que el equipo evaluador oyó reiteradamente, funcionario tras funcionario: tardanza en la ministración de recursos; “se hizo el estudio y la solicitud a la instancia autorizadora”; “el proveedor no responde”, etc.

Es aquí cuando entra el segundo modelo de racionalidad limitada. A diferencia de los modelos clásicos y neoclásicos de la economía, que explican la conducta de los individuos con base en supuestos maximizadores y de racionalidad ilimitada, nuevas teorías sugirieron que: a) no pueden maximizar porque su racionalidad está limitada por el costo de la información y las capacidades cognitivas para procesarla; b) que el principio de maximización de resultados, aun cuando podría ser válido para los dueños de las empresas (los principales), no rige para los empleados, en especial para el agente; c) que en el mundo moderno, no son los accionistas o titulares (los principales) los que dirigen las organizaciones, sino los agentes, bajo la modalidad de presidente, director o gerente.

Cuando éstos no adquieren derechos de propiedad, como plantea la solución tradicional a los problemas de agencia, deben lidiar con múltiples asuntos, como se ha dicho y, por tanto, minimizar los esfuerzos invertidos en la promoción de los principales. Ello hace que la atención organizacional, entendida como la capacidad para detectar y resolver problemas de un cuerpo administrativo, que se transforme en un bien escaso. Por tanto, la dirigen hacia aquellos asuntos que no funcionan bien; es decir, cuyo desempeño está por debajo de lo que se considera “satisfactorio” o “normal”, sin que ello signifique prosecución de los mejores resultados, con el fin de ubicarlos en este nivel.

A fin de enfocarse en los aspectos deficitarios, con el propósito de conducirlos a un funcionamiento normal, los directivos desarrollan rutinas que operativizan procesos y que, al volverse rutinas, devienen instituciones (reglas del juego) que estructuran la conducta organizacional. Éstas les dicen a los individuos quiénes son en la organización y qué se espera de ellos. Las respuestas que obtienen es lo que ven en los demás, en sus compañeros corporativos. Saben que si se apegan a esa conducta, cumplirán “satisfactoriamente” y nada podrá reprochárseles, porque se ciñen a sus funciones, aunque éstas no desemboquen en los mejores resultados. Un maestro, por ejemplo, puede asistir a clases, impartir el curso y evaluar a sus alumnos, y con ello “cumple”, sin que tal cosa implique que lo haga bien. Nadie podrá reclamarle porque cumple con su función, aunque no obtenga el mejor aprovechamiento para sus pupilos.

De esta forma, se configura lo que se conoce como la “lógica de lo apropiado”: una combinación de renuncia a los mejores resultados, búsqueda de logros mediocres y de apego a una cultura organizacional dictada por la imitación. Salirse de ella acarrea costos para los individuos, en términos de segregación y exclusión, en un contexto en que — por definición — la cooperación es esencial para el funcionamiento organizacional y la supervivencia laboral. De esta forma, cualquier intento por mejorar los resultados conduce a costos que sobrepasan los potenciales beneficios. El resultado es la paralización; es decir, la tendencia a reproducir en el tiempo las prácticas del pasado, hasta volverlas una estructura que refleja dos cosas: a) un equilibrio en el que cada quién está lo mejor que puede, dado lo que hacen los demás; b) una trampa, en la que él que quiere actuar de manera distinta, para mejorar los logros grupales, pierde.

Con el FASP ha sucedido algo similar: los subejercicios y la cortedad en la consecución de metas se han convertido en conductas consuetudinarias porque son prácticas heredadas que han labrado una cultura signada por la “lógica de lo apropiado”. En esta última, las rutinas se entronizan hasta diluir el fin primordial para el que fue creada una organización o una institución. No es casual que en una de las entrevistas que efectuó el equipo evaluador, un alto funcionario dijera que los

subejercicios no son tales, sino “economías”. Como si el propósito del FASP fuera el ahorro financiero gubernamental, y no un conjunto de recursos destinados a *gastarse* en seguridad pública. El sentido último del mismo queda absolutamente desvanecido. La lógica de lo apropiado condujo a este funcionario a olvidar cuál es el propósito final de estos y de todos los dineros públicos: aplicarse a favor del bienestar social.

Igual que en el modelo de agencia, la burocracia y el propio gobierno estatal son agentes que tienen múltiples objetivos, incluso en el terreno de la seguridad pública: el FASP es uno de tantos, pero que no corresponde a sus prioridades, sino — como se ha dicho — fundamentalmente a las nacionales. De la misma manera, el bajo desempeño no acarrea repercusiones sobre las instancias ejecutoras y sus administradores, porque siempre existen otras esferas, dentro del sistema de seguridad estatal, que ofrecen la oportunidad de ser premiado y reconocido, aun cuando se haya desplegado una gestión notoriamente deficiente de aquel fondo.

En este sentido, el Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra en una trampa que le impide exigir mejores resultados con los recursos suministrados: retirar o disminuir los recursos no puede ser un instrumento, no sólo porque el reparto de los mismos se rige por normas jurídicas, sino también porque éste no podría ser vinculado a los resultados, en virtud de que una disminución de los mismos podría servir como un argumento para justificar, por ejemplo, una eventual alza de la incidencia delictiva. Es decir, el agente abundaría en su conducta, con el pretexto esgrimido tradicionalmente por quienes asumen este papel: justificación de resultados mediante la invocación de eventos fuera de control. En este sentido, está obligado a continuar suministrando recursos, con independencia de los resultados.

Las metas consignadas en los Anexos Técnicos del FASP asumen el rol de mejores resultados (*first best*). En un modelo de racionalidad ilimitada, maximizadora y de objetivos únicos, su operación demandaría la organización de las actividades en torno al logro de las mismas. Se trata de la gestión enfocada a resultados, que es la que cabe esperar cuando el principal es, simultáneamente, el encargado de esa operación. Sin embargo, cuando los agentes son los que operan y lo hacen al

amparo de la “lógica de lo apropiado”, las metas no sólo no organizan la actividad de las instituciones, sino que no son objetivos a perseguir. Simplemente son sustituidas por un espíritu de actuar para cumplir, y no para arrojar los mejores resultados. Esto es lo que ha pasado con los ya tradicionales incumplimientos de metas y subejercicios consuetudinarios del FASP.

El retraso de recursos no es argumento suficiente para estas prácticas: éstos se dispensan en diez ministraciones, y la única fuente de dilación posible es la firma del Convenio. Pero una vez firmado, los agentes tienen el tiempo suficiente para preparar los proyectos de inversión, acordar con los proveedores y estar listos para ejecutarlos, una vez que se cuente con aquellos; el entramado institucional de las decisiones puede ser rediseñado para que el Convenio devenga la única fuente de legalidad que ampara el ejercicio de los recursos y con el propósito de que el Secretariado Estatal sea entonces una agencia aglutinante que concentre esas decisiones, con el concurso y coordinación de las demás instancias involucradas

ÍNDICE

	Resumen Ejecutivo.
	Introducción
Capítulo I.	Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia con Participación Ciudadana
Capítulo II.	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en control de Confianza
Capítulo III	Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública.
Capítulo IV.	Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (UECS)
Capítulo V.	Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE'S)
Capítulo VI.	Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento
Capítulo VII	Acceso a la Justicia para las Mujeres
Capítulo VIII	Nuevo Sistema de Justicia Penal
Capítulo IX	Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas Del Sistema Penitenciario Nacional.
Capítulo X.	Red Nacional de Telecomunicaciones.
Capítulo XI	Sistema Nacional de Información (Bases de Datos)
Capítulo XII	Servicios de Llamadas de Emergencias 066 y de Denuncia Anónima 089
Capítulo XIII.	Genética Forense.
Capítulo XIV.	Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de justicia.
Capítulo XV.	Evaluación de indicadores
Capítulo XVI.	Análisis del comportamiento de la incidencia delictiva
Capítulo XVII	Análisis FODA de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública.
Capítulo XVIII	Conclusiones
Capítulo XIX	Recomendaciones
Capítulo XX.	Avance Presupuestal de Ejercicios Vigente y Anteriores.
Capítulo XXI	Análisis de los Indicadores Establecidos en el Portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
	Bibliografía
	Datos del evaluador y del costo de la Evaluación

INTRODUCCIÓN

En 1998, la Ley de Coordinación Fiscal agregó un capítulo a sus disposiciones para normar la constitución y distribución de un conjunto de fondos, destinados a la canalización de recursos federales hacia los gobiernos estatales, que desde entonces fueron denominados como “Aportaciones Federales”, para distinguirlos de las tradicionales “participaciones” en la recaudación federal participable. A diferencia de estas últimas, las aportaciones tenían un fin específico, que debería regir su aplicación y el ejercicio del gasto público estatal involucrado.

Las administraciones locales se encontraban necesitadas de mayores recursos para atender de forma más inmediata los problemas vividos en sus demarcaciones territoriales. En este sentido, el surgimiento de las aportaciones como nueva forma de reparto de los ingresos se inscribió en una corriente descentralizadora que respondía a un reclamo cada vez más generalizado: federalizar el gasto público, hasta entonces concentrado en el gobierno nacional.

Sin embargo, la medida no se estaba exenta de problemas: acostumbrados por décadas a un sistema político que aglutinaba funcionalmente las decisiones políticas, los recursos fiscales y las erogaciones públicas en el Ejecutivo Federal, los gobiernos locales no habían tenido oportunidad de desarrollar capacidades institucionales para ejercer eficientemente e institucionalmente los ingresos fiscales, especialmente cuando se trataba de montos tan significativos como los que entrañaban los fondos que integraban las nuevas “aportaciones”.

Por tal razón, se impuso la necesidad de someter a evaluación a algunos de estos fondos. Uno de ellos fue el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FASP).

El presente informe se encuadra en esta necesidad: tiene como propósito general evaluar el ejercicio de los recursos que el FASP canalizó al Estado de México durante el año 2014. Su estructura se finca en el examen de los programas que, en el rubro de seguridad pública, el gobierno federal ha designado como de prioridad

nacional, con la intención de imprimirle el mayor grado de coherencia a su estrategia de combate al delito.

En términos generales, el FASP financia diecisiete programas con prioridad nacional y estatal que se dirigen a la prevención del delito, la profesionalización y el desarrollo tecnológico de las instituciones de seguridad pública, la confiabilidad de las corporaciones, la coordinación entre órdenes de gobierno en la lucha contra ciertos delitos sensibles para la sociedad y a otros que responden a particularidades prioritarias de los estados de la República.

En 2014, los programas financiados en el estado de México no fueron diecisiete, sino quince:

- I. Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia con Participación Ciudadana
- II. Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza
- III. Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública.
- IV. Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (UECS)
- V. Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE'S)
- VI. Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento
- VII. Acceso a la Justicia Para Las Mujeres
- VIII. Nuevo Sistema de Justicia Penal
- IX. Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional.
- X. Red Nacional de Telecomunicaciones
- XI. Sistema Nacional de Información (Bases de Datos)
- XII. Servicios de Llamadas de Emergencias 066 y de Denuncia Anónima
- XIII. Genética Forense
- XIV. Evaluación de Programas
- XV. Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de justicia.

Con excepción del referente a la Evaluación de Programas, el informe evalúa tres aspectos de cada uno de ellos: el avance en la consecución de las metas convenidas entre el gobierno federal y el estatal (avance físico); el ejercicio de los recursos asociados a esas metas (avance financiero); y la justificación, esgrimida por las instancias ejecutoras, de las diferencias o desviaciones entre lo programado y lo realizado. De estas tareas se ocupan los primeros catorce capítulos: uno para cada programa financiado.

De forma complementaria, el informe dedica un capítulo especial para el análisis de dos tipos de indicadores sintéticos: los estratégicos y los de desempeño. Los primeros cuantifican los avances en ciertos aspectos cruciales para la estrategia nacional de seguridad pública, señaladamente la puesta en marcha de instituciones o el desarrollo de instrumentos tecnológicamente avanzados, cuya operación cabal resulta indispensable para potenciar los efectos deseados de aquella estrategia. Los segundos, en cambio, indagan y evalúan — también de forma cuantitativa — la eficiencia con la que operan aquellas instituciones o aquellos instrumentos, con el propósito de detectar fallas no estructurales y que, por tanto, pueden remediarse mediante una operación más eficiente. El capítulo XV da cuenta de los valores que tales indicadores asumen en Estado de México

El capítulo XVI, dedicado a la incidencia delictiva, es en el fondo un análisis de resultados: ninguna estrategia puede ser bien evaluada si no se traduce en un abatimiento sensible de los actos delictivos o de su tasa de incidencia. El método escogido y privilegiado para este tipo de examen consiste escrutar la dinámica tendencial del delito, porque es ésta la que mejor da cuenta del efecto que, en el mediano y en largo plazo, provocan las políticas de seguridad pública.

Enseguida, se desarrollan dos capítulos con pretensiones panorámicas. El XVII se orienta al análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de y a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia: el FODA. Sin ser exhaustivos, se tocan aquellas dimensiones externas e internas de sus organizaciones que pueden detonar cambios significativos en el funcionamiento y en los objetivos de las mismas.

El segundo de ellos aborda las dimensiones presupuestales mediante un examen de los ejercicios fiscales anteriores y del vigente. En el caso del FASP, los subejercicios han devenido una práctica arraigada, aunque con grados y modulaciones variables. Ello ha significado que buena parte de los recursos destinados a ejercerse en un año determinado queden sin aplicarse al finalizar este lapso. Sin embargo, deben continuar — y continúan — sufragándose en los años posteriores. Inquirir cuál es el grado de avance en su ejercicio durante el año de estudio (2014) es el principal objetivo del capítulo XX. Pero el carácter panorámico es complementado con una visión global del ejercicio vigente, en el sentido de que pone el acento en los aspectos macro, sin perderse en los detalles, de los que se ocupan las evaluaciones particulares de los programas. La conjunción del análisis de los ejercicios anteriores y del vigente posibilita visualizar también el destino de los recursos acumulados en un período multianual, que suministra un juicio más aquilatado de su aplicación intertemporal.

Por último, el informe incluye dos secciones dedicadas a las conclusiones y recomendaciones, como es costumbre. Ellas son incluídas en los capítulos XVIII y XIX, que diferencia de lo usual en otros informes no son los concluyentes: así lo exigen los Linamientos Generales, que decidieron anteponerlos al análisis de los ejercicios anteriores

El Colegio Mexiquense fue la institución académica encargada de elaborar el informe. El equipo estuvo conformado por tres investigadores de esta institución, y por uno de la Universidad Autónoma Metropolitana. Todos ellos con el grado de Doctor y, con excepción de uno, miembros del Sistema Nacional de Investigadores. Su experiencia profesional les ha permitido combinar la actividad académica con la consultoría bajo un común denominador: el estudio de las políticas públicas, especialmente de aquellas dirigidas hacia los problemas estatales y nacionales más sensibles y preocupantes para la sociedad mexicana.

El Dr. Henio Millán fungió como coordinador general del proyecto; los doctores Fernando Noriega, Ady Carrera y Arlette Covarrubias lo acompañaron en este esfuerzo. La Lic. Miriam Gutiérrez sirvió como un eficiente enlace entre el

Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública y el equipo de investigadores, así como encargada de los aspectos contractuales entre ambas instituciones. El costo total del proyecto fue de \$1,900,000, que incluyó el Informe de la Evaluación Institucional y el Informe Integral, que es el que hoy se entrega

La ayuda del Secretariado fue invaluable, tanto por su alto nivel de profesionalismo, como por sus sugerencias, correcciones y los esfuerzos desplegados para suministrar la información necesaria, así como por su notable amabilidad, rara en los ambientes burocráticos.

CAPITULO I. PROGRAMA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El 24 de enero del 2012 se aprobó la primera Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. En ella se define la prevención social 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 combatir las distintas causas y factores que la generan.”

En cumplimiento con esta ley, la legislatura del Estado de México promulgó el 17 de Julio del 2013 la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de México. En esta ley, la prevención social incluye los siguientes ámbitos:

- Social: implica la atención y disminución de los factores generadores de conductas violentas y delictivas mediante programas integrales de desarrollo social, cultural, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano que contribuya a la calidad de vida de las personas.
- Comunitario: comprende la participación de la comunidad en acciones tendientes a establecer prioridades de la prevención social mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de la prevención.
- Situacional: consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social y comunitaria, así como disminuir los factores que faciliten fenómenos de violencia y delincuencia.
- Psicosocial: tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad.

El Consejo Estatal es la máxima instancia para la coordinación y definición de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. El Secretario General

coordina e implementa las políticas de prevención social apoyándose en el Secretario Ejecutivo.

El 23 de abril del 2014, se firmó el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. En él, se le otorga financiamiento al Programa Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana. En el Anexo Técnico de este convenio se establecen los objetivos, metas, proyectos de inversión, así como los conceptos y montos convenidos al Programa. En este capítulo se propone: i) determinar el avance en el cumplimiento de las metas convenidas por el Programa en el Anexo Técnico de este convenio; ii) establecer las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) precisar el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

1. Objetivo del Programa

De acuerdo con el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del Estado de México, el objetivo del Programa es “el fortalecimiento del Centro Estatal de Prevención para contribuir a la reconstrucción del tejido social, mediante la implementación de políticas públicas que promuevan la participación ciudadana, atendiendo las causas de la violencia, la delincuencia y el delito, para transformar el entorno comunitario.” Con base en este objetivo, se establece que el alcance del Programa es el establecimiento de políticas transversales para articular ejes estratégicos que fortalezcan la prevención del delito y la participación ciudadana, mediante el combate a las causas que lo originan.

Éstas se describen a continuación:

2. Metas

De acuerdo a este alcance, se establecen siete metas basadas en sus ejes estratégicos.

1. Coordinar acciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito.

En el Observatorio se iba a iniciar un portal web con información pública en materia de prevención del delito y se iban a elaborar estudios sobre el tema para incluirlos en la web.

2. Capacitar al personal del Centro Estatal de Prevención.

El Anexo Técnico estableció la impartición de diplomados a 30 funcionarios públicos adscritos al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, los cuales contendrían los siguientes temas:

- Prevención del delito
- Sistemas de georreferenciación
- Formación de capacitadores
- Administración de proyectos

3. Servicios de investigación científica y desarrollo.

Realización de programas que atendieran a grupos con oportunidades de desarrollo en el Estado de México, al amparo de dos modelos:

- Modelo integral para las juventudes
- Modelo de prevención del secuestro y extorsión.

4. Equipar al centro de prevención.

Contempla la adquisición de:

- 10 equipos de cómputo
- 4 vehículos sedán. Los automóviles se requieren para el traslado del personal que dará seguimiento a los programas Federal y Estatal de Prevención. El Centro no cuenta con los vehículos necesarios para abarcar los 125 Municipios del Estado, lo que dificulta el

funcionamiento del Centro y retrasa el Seminario permanente de prevención del delito y cultura de la paz.

5. Seminario Permanente de Prevención del Delito y Cultura de la Paz.

A lo largo del año se plantean seis conferencias magistrales en temas de Prevención Social del Delito dirigidos a autoridades que implementan estrategias para la reducción de la incidencia delictiva y al público general, en los municipios con mayor incidencia delictiva en el estado.

6. Campaña estatal de prevención del delito y cultura de la paz.

El propósito es lanzar una campaña de comunicación a lo largo de la entidad para sensibilizar a la población acerca de los objetivos y beneficios de la prevención del delito; parte de la misma considerará la difusión de los números de emergencia y de denuncia anónima entre la población.

7. Sistema de prevención municipal

Adquirir un sistema de plataforma de internet que concentrará las acciones en materia de prevención de los municipios y dependencias estatales. En la primera etapa será un repertorio de datos y medidor de desempeño. Posteriormente, se pretende la obtención de reportes, la minería de datos y demás mecanismos que permitan observar el desempeño de los planes y acciones en la materia y su beneficio a la población de la entidad.

De esta forma, en congruencia con su objetivo y sus siete ejes estratégicos, el Programa se planteó una variedad de metas a cumplir en el 2014. En la siguiente sección se analizará el avance en el cumplimiento de cada una.

3. Avance en el cumplimiento de metas

En el cuadro 1, se muestra el grado de cumplimiento de las siete metas que el Programa estableció en el Anexo Técnico del convenio. De las siete metas que tenía el Programa en el 2014, sólo se cumplió una, la quinta meta que consiste en la puesta en marcha de un seminario permanente de prevención del delito y cultura de la paz, fue la única que se cumplió en su totalidad.

La consecución de esta meta demandaba realizar seis conferencias y se llevaron a cabo siete, en siete municipios y algunas de ellas tuvieron transmisión vía Youtube; las otras seis metas no se cumplieron ni parcialmente, debido a diversas causas que se detallan en la siguiente sección.

Cuadro I.1. Cumplimiento de las metas del programa Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, al 31 de diciembre del 2014.

Meta		Partida/Concepto	Metas convenidas en Anexo Técnico			Alcanzadas	Por alcanzar
			Unidad de Medida	Cantidad	Persona	Cantidad	Cantidad
1	Coordinar acciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito.	Servicios integrales	Servicio	1		0	1
2	Capacitar al personal del Centro Estatal de Prevención.	Cursos de capacitación	Servicio	2	30	0	2
3	Servicios de investigación científica y desarrollo.	Estudios e investigaciones	Servicio	2		0	2
4	Equipar al centro de prevención.	Computadora de escritorio	Pieza	10		0	10
		Vehículo	Pieza	4		0	4
5	Seminario permanente de prevención del delito y cultura de la paz.	Otras Asesorías para la operación de programas	Servicio	6		7	0
6	Campaña estatal de prevención del delito y cultura de la paz	Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	Servicio	1		0	1
7	Sistema de prevención Municipal	Servicios de informática	Servicio	1		0	1

Fuente: Anexo Técnico y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

4. Variaciones o desviaciones

A continuación se detallan los motivos por los cuales hubo desviaciones en el cumplimiento de seis de las metas del Programa.

1. Coordinar acciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito. De acuerdo a funcionarios del Programa, la Secretaría de Seguridad Ciudadana empezó un proyecto con la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) para construir el Observatorio Ciudadano. Durante el primer semestre se estaba considerando hacer un convenio con la UAEM, cuando el observatorio dejó de ser prioritario para el FASP, ya que se consideró que los observatorios ciudadanos no funcionan debido a que no son ciudadanos. Funcionarios del Programa hicieron un análisis de 10 observatorios, uno federal, y el resto estatales, encargados del SUBSEMUN (algunos de ellos ya no tenían financiamiento desde 2013). Se encontró que éstos no tenían el resultado deseado, incluso el Observatorio Nacional indicó que los observatorios estatales no eran legítimos. Finalmente, se decidió que era mejor canalizar recursos a otras acciones en lugar de financiar un observatorio que a la larga no iba a funcionar. Se entregaron como evidencia oficios en donde se le hace de su conocimiento y se le pide al [REDACTED] Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, que dé el visto bueno al Convenio Específico de Colaboración a firmar con la UAEM.

2. Capacitar al personal del Centro Estatal de Prevención. Funcionarios del Programa comentaron que ellos requerían capacitación en construcción y análisis de indicadores de impacto. Pidieron propuestas y la que les convenció más fue la que elaboró el Instituto Tecnológico de Monterrey. No obstante, no se pudieron compaginar las necesidades de capacitación de los empleados que ya llevaban tiempo y habían tomado varios cursos de prevención social, con aquel personal

nuevo que no había tomado ningún curso. Por lo tanto, debido a que no satisfacía sus demandas, el Secretariado decidió no aprobar la propuesta. Se entregó al equipo evaluador la propuesta de diplomado en Prevención del Delito realizada por el Instituto Tecnológico de Monterrey, con fecha del 21 de Octubre del 2014.

3. Servicios de investigación científica y desarrollo. Debido a la incidencia delictiva, por órdenes del Procurador y del Secretario Ejecutivo, les pidieron que se enfocaran en el Modelo de Prevención del Secuestro y Extorsión. Funcionarios del Programa indicaron que se le solicitó una propuesta a tres consultoras. Debido a que no son expertos en el tema de prevención del secuestro y extorsión, se les solicitó que remitieran a la oficina del Procurador estos modelos para que ellos tomaran la decisión y no han tenido respuesta todavía. Como evidencia, se presentó al equipo evaluador las tres propuestas de las tres consultoras y un oficio con fecha al 2 de junio del 2014, dirigido al [REDACTED] Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública en la cual se le presentan las tres propuestas y se le solicitan instrucciones a seguir.

4. Equipar al centro de prevención. Se entregó al equipo evaluador un oficio fechado el 10 de noviembre del 2014, dirigido a la [REDACTED] secretaria particular del Secretario Ejecutivo, donde se hace de su conocimiento los requerimientos de compra financiados con recursos FASP, validado por los titulares de las áreas que integra el Secretariado Ejecutivo. Funcionarios del Programa no indicaron si había o no obtenido respuesta a este oficio.

5. Seminario permanente de prevención del delito y cultura de la paz. Se llevaron a cabo siete conferencias (una más que la meta) en siete municipios y algunas de ellas tuvieron transmisión vía Youtube.

6. Campaña estatal de prevención del delito y cultura de la paz. El destino del recurso era para la reproducción de materiales ya que la campaña ya estaba generada. Todas las campañas estatales tienen que ser aprobadas por la Dirección

General de Mercadotecnia, quien otorga un número de dictamen. Para poder reproducir la campaña, la oficina de Recursos Materiales necesita este número. La campaña se les envió y Mercadotecnia no la aprobó. Les pidieron los materiales para ellos sacar su propuesta y hasta el momento siguen trabajando en el material. Al equipo evaluador se le entregó un Power Point con la presentación de la campaña y una serie de oficios, el último con fecha del 26 de noviembre del 2014, en donde la Dirección General de Mercadotecnia informa a la Secretaría General del Gobierno, que la campaña continúa en revisión de manera integral y que se complementará con otros materiales.

7. Sistema de prevención municipal. En el 2013 el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) desarrolló una primera propuesta de la plataforma en internet. En esta página web se coordina y sistematiza, para fines de seguimiento y evaluación, la programación de los recursos, las acciones realizadas y su evidencia, el número de gente beneficiada, la localidad y el polígono donde se realizaron,—así como el eje rector al que pertenecen. Todo ello para los 125 programas municipales de prevención y las 21 dependencias del ejecutivo estatal involucradas. En el último trimestre del 2013, comenzaron a trabajar con la plataforma. Se concertaron los recursos de FASP para la segunda etapa, que consiste en georeferenciar las acciones. Se les solicitó a los responsables que entregaran sus programas municipales con fecha límite del 21 de marzo del 2014; sin embargo, muchos municipios seguían entregando en noviembre del 2014. Hasta agosto del 2014 fue posible presentar a los municipios y dependencias estatales el sistema, así como otorgarles su clave. El 1 de septiembre arrancaron y se comenzó a cargar la información a la plataforma. Adicionalmente, se detectaron fallas en el sistema. Debido a que todavía no se ha subido toda la información al sistema y a que todavía necesitan arreglarse las fallas encontradas, no se le pudo pedir a la IAPEM que realice la segunda fase. Actualmente el sistema se encuentra activo: al 31 de diciembre, 79 municipios y 14 dependencias habían registrado sus acciones en el sistema. Fueron 1035 acciones en toda la entidad a nivel municipal y fueron 300 a nivel estatal.

De esta forma, sólo una de las siete metas fue cumplida en su totalidad. No obstante, se han estado llevando a cabo por parte de los funcionarios del programa, las acciones necesarias para cumplirlas. En uno de los casos se consideró que era mejor destinar el recurso a otras acciones, en otro, el Secretariado decidió no aprobar la propuesta de capacitación; en dos todavía no se obtenía dictamen de alguna dependencia, y en un último caso no se podía avanzar por cuestiones técnicas.

Debe destacarse que a pesar de que cuando el observatorio dejó de ser prioritario para el FASP y el Secretariado Ejecutivo decidió que era mejor encaminar los esfuerzos y recursos de la Meta 1 “Coordinar acciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito” a otras acciones, no se hicieron modificaciones a las metas y recursos del Programa en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México, efectuada el 28 de noviembre de 2014. De esta forma, no se reasignaron recursos de este Programa a otros que pudieron haber tenido necesidades y prioridades programático-presupuestales.

5. Avance Físico-Financiero

En esta sección se analiza el avance físico financiero que tuvo el Programa al 31 de diciembre del 2014. El cuadro I.2 muestra los recursos financieros otorgados en su conjunto al Programa, y aquellos que fueron pagados, comprometidos, devengados y que quedaron pendientes de aplicar. En el 2014, la totalidad de los recursos destinados al Programa provinieron de recursos estatales. Éstos, representaron 1.73% de los recursos totales y 8.63% de los recursos estatales. Al 31 de diciembre del 2014, solamente se había dado cumplimiento a una de las siete metas que el Programa estableció en el Anexo Técnico. En congruencia con el cumplimiento de sólo una meta, quedaron pendientes de aplicar 83.2% de los recursos. Incluso, del recurso que sí se aplicó, sólo una proporción pequeña se ejerció realmente. Del total

del recurso, se ejerció únicamente 6.8%; 8.3% quedó comprometido y 1% fue devengado.

Cuadro 1.2. Estructura presupuestaria 2014 del programa Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana

APORTACIONES FEDERALES (FASP)	APORTACIONES ESTATALES	FINANCIAMIENTO CONJUNTO
FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
ORIGEN DE LOS RECURSOS		
0	13,300,000	13,300,000
RECURSOS PAGADOS		
0	900,000	900,000
RECURSOS COMPROMETIDOS		
0	1,100,000	1,100,000
RECURSOS DEVENGADOS		
0	138,980	138,980
RECURSOS PENDIENTES DE APLICAR		
0	11,161,020	11,161,020

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

En el cuadro 1.3 se analiza a detalle la estructura presupuestal del Programa al 31 de diciembre del 2014, por meta y rubro. Debe recordarse, que las metas establecidas en el Anexo Técnico del convenio del FASP del Estado de México, son siete. La meta a la cual se le asignó una mayor proporción del recurso asignado al Programa, 30%, es la meta 1, “Coordinar acciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito”. Es esta meta la que dejó de ser prioritaria para el FASP, pero cuyos recursos no fueron modificados y reasignados a otra o a otro Programa. Por otra parte, a la meta 6, “Campaña estatal de prevención del delito y cultura de la paz”, se le asignó el 22% de los recursos financieros.

El restante 48% de los recursos financieros se distribuyó entre las cuatro metas restantes.

Cuadro I.3. Destino de los Recursos del programa Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2014.

Meta		Partida/ Concepto	Asignado	Pagado	Compro- metido	Devengado	Por Ejercer
1	Coordinaciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito.	Servicios Integrales	4,000,000	0			4,000,000
2	Capacitar al personal del Centro Estatal de Prevención.	Cursos de Capacitación	1,000,000	0			1,000,000
3	Servicios de Investigación Científica y Desarrollo.	Estudios e Investigaciones	1,000,000	0			1,000,000
4	Equipar al centro de prevención.	Computadora de escritorio	140,000	0		138,980	1,020
		Vehículo	760,000	0			760,000
5	Seminario permanente de prevención del delito y cultura de la paz.	Otras Asesorías para la operación de programas.	2,000,000	900,000	1,100,000		
6	Campaña estatal de prevención del delito y cultura de la paz.	Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales.	2,900,000	0			2,900,000
7	Sistema de Prevención Municipal.	Servicios de informática.	1,500,000	0			1,500,000
Recursos Totales Disponibles			13,300,000	900,000	1,100,000	138,980	11,161,020

Fuente: Anexo Técnico y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

En los estados financieros se desagrega el rubro en ejercido y pagado. Debido a que los recursos ejercidos, prácticamente están a punto de ser pagados, se agregaron en esta tabla como un mismo rubro.

Solamente la meta 5, “Seminario permanente de prevención del delito y cultura de la paz”, tuvo un avance. De hecho, ésta se cumplió en su totalidad. En congruencia con este hecho, el único rubro en el que se ejercieron recursos, fue el de esta meta, a la cual se le destinó el 15% del financiamiento total. No obstante, 55% del financiamiento de la misma no se había pagado y seguía comprometido.

Por otra parte, los recursos destinados a la adquisición de 10 computadoras de escritorio, como parte de la meta 4, “Equipar al Centro de Prevención”, estaban devengados. Sin embargo, este rubro al 31 de diciembre no mostraba todavía algún avance físico.

El 82% de los recursos quedaron pendientes de aplicarse. Estos recursos debían financiar la adquisición de vehículos, que es el otro rubro de la meta 4, y los recursos financieros de los rubros de las otras cinco metas financieras (la 1, 2, 3, 6 y 7). Por otra parte, si se considera como subejercicio el financiamiento del Programa que no fue pagado, es decir, lo que quedó comprometido, devengado o pendiente de ejercer, éste representó el 93% de los recursos. Los rubros de todas las metas contribuyeron a este sub-ejercicio, aunque debe recordarse que el rubro de la meta 5, ha sido el único que se pagó parcialmente.

Al analizar cómo se ejercieron los recursos mensualmente, en el cuadro I.5. se puede constatar que los recursos que se aplicaron comenzaron a comprometerse hasta junio del 2014, y no fue hasta septiembre del mismo año que parte de éste recurso comprometido (el 45%) fue ejercido. Debe recordarse que no fue sino hasta el 23 de abril del 2014, que se firmó el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. Es hasta después de que se firma este convenio, en junio del 2014, que llega el oficio de suficiencia presupuestaria, con la cual se pueden empezar a ejercer los recursos. No obstante, funcionarios del Programa indicaron que se preparan lo mejor posible, para poder gastar el recurso en cuanto éste les llegue.

Cuadro I.5. Estructura presupuestaria mensual del programa Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, 2014

	Pagado	Comprometido	Devengado	Pendiente de aplicar
Mayo				13,300,000
Junio		2,000,000		11,300,000
Julio		2,000,000		11,300,000
Agosto		2,000,000		11,300,000
Septiembre	900,000	1,100,000		11,300,000
Octubre	900,000	1,100,000		11,300,000
Noviembre	900,000	1,100,000		11,300,000
Diciembre	900,000	1,100,000	138,980	11,161,020

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Mayo, Junio, Julio, Agosto, Septiembre, Diciembre 2014).

6 Conclusiones y recomendaciones

En el Anexo Técnico, el Programa establece una diversidad de metas, cada una congruente con sus siete ejes estratégicos. De las siete metas, el Programa sólo tuvo un avance físico financiero en una, la cual fue cumplida completamente. No se registró ningún avance en ninguna de las otras seis metas. Esto no se debió a la falta de acciones por parte de los funcionarios del Programa, sino a una variedad de motivos fundamentados.

Cabe destacar que dos de las siete metas, no se cumplieron debido a que todavía no se obtenía respuesta de alguna dependencia. Para cumplir con la meta 3, “Servicios de investigación científica y desarrollo”, todavía se estaba esperando respuesta sobre el Modelo de Prevención del Secuestro y Extorsión de la oficina del Procurador. Para concluir con la meta 6, “Campaña estatal de prevención del delito y cultura de la paz”, el Programa seguía esperando el número de dictamen por parte de la Dirección General de Mercadotecnia. De este modo, es fundamental que se agilice la capacidad de respuesta de estos departamentos.

Adicionalmente, sólo se empezaron a ejercer recursos del Programa hasta septiembre del 2014, debido a que el oficio de suficiencia presupuestaria, que es

cuando se pueden empezar a ejercer recursos, se recibió hasta junio del 2014. Por lo tanto, es importante que se aceleren también los procesos de ministración de recursos por parte del Sistema Nacional.

También cabe resaltar que a pesar de que la meta 1, “Coordinar acciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del Delito”, dejó de ser prioritaria, no se modificaron sus recursos para destinarlos ya sea a otro rubro de este Programa, o a otro programa de prioridad nacional. Esto a pesar de que la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México se realizó hasta el 28 de noviembre de 2014.

CAPITULO II. PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN EN CONTROL DE CONFIANZA

En el marco de la vigésima tercera sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 21 de agosto del 2008, se suscribió el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2008. En este acuerdo, ejecutivos de los estados asumieron el compromiso de desarrollar acciones de evaluación permanente y de control de confianza de los servidores públicos que laboran en instituciones policiales de seguridad pública estatal y municipal, de procuración de justicia, así como de los centros preventivos y de readaptación social.

Por ello, en el Acuerdo por la Seguridad Pública Integral de los Mexiquenses se acordó la creación del Centro de Control de Confianza del Estado de México. El Decreto número 224 publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 1 de diciembre de 2008, formalizó la creación del Centro de Control de Confianza del Estado de México como un Organismo Público Descentralizado de la Secretaría General de Gobierno con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Centro de Control de Confianza atiende el proceso de selección de los candidatos más capaces y que estén apegados a los principios institucionales de acuerdo a los perfiles de puestos que requiere la Institución, para fortalecer los niveles de profesionalización y confiabilidad del personal. También ejecuta el proceso de evaluación, sistemático y periódico, del personal en activo para contribuir a verificar que actúe dentro del marco de conducta que dictan el código de ética y la normatividad institucional, para inhibir así actos de corrupción, impunidad y penetración del crimen organizado. Las evaluaciones de confianza son aplicadas a elementos de seguridad pública, estatales, municipales y seguridad privada. Las principales evaluaciones de confianza son:

- Evaluación Médica y Toxicológica
- Evaluación Psicológica
- Evaluación Poligráfica
- Evaluación de Entorno Social y Situación Patrimonial.

Así mismo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero del 2009. En ella se establecen las facultades de los Centros Nacionales de Acreditación y Control de Confianza. En el artículo 39 VIII, de esta misma ley, se indica que corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza. Adicionalmente, el artículo 56 se establece que los integrantes de las Instituciones de Procuración de Justicia deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño, con la periodicidad y en los casos que establezca la normatividad aplicable. De acuerdo con la Ley de Seguridad del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 19 de Octubre del 2011, la certificación (de confianza) tiene validez de tres años.

El 23 de abril del 2014, se firmó el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. En él se le otorga financiamiento al Programa Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza. En el Anexo Técnico de este convenio se establecen los objetivos metas, proyectos de inversión y los conceptos y montos convenidos al Programa. Cabe especificar que la Secretaría de Seguridad Ciudadana y los municipios, son los encargados de ejecutar el Programa; sin embargo, subcontratan al Centro de Control de Confianza para que realice las evaluaciones.

En este capítulo se propone: i) determinar el avance en el cumplimiento de las metas convenidas en el Anexo Técnico de este convenio; ii) establecer las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) precisar el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

1 Objetivo del Programa

De acuerdo con el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del Estado de México, el objetivo del Programa es “fomentar la permanencia del personal en las instituciones de seguridad pública mediante la evaluación y/o acreditación periódica de control de confianza, conforme lo establezca el Centro Nacional de Certificación y Acreditación y demás normativa aplicable, mediante la realización de evaluaciones a 3,495 policías preventivos estatales y 415 policías municipales en activo, por parte del Centro de Control de Confianza del Estado de México, de conformidad con lo establecido en el Art. Tercero Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” Este artículo transitorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 29 de octubre del 2013. En él, se establece que “los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en un plazo de doce meses, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del Servicio. De acuerdo con este objetivo, se establecieron dos metas a cumplirse en el 2014, que son las siguientes:

2 Metas

1. El Centro Estatal de Control de Confianza practicará evaluaciones de control de confianza a 3,495 policías preventivos en activo adscritos a la Secretaría

de Seguridad Ciudadana, así como a 416 policías preventivos en activo adscritos a las corporaciones de seguridad municipal.

2. El Centro Estatal de Control de Confianza supervisará directamente la evaluación de 1,600 policías preventivos en activo y 400 custodios en activo como parte del trámite obligatorio ante a SEDENA para obtener y/o actualizar la licencia de uso de armamento.

El Anexo Técnico del Convenio se indica que el Centro Estatal de Control de Confianza se encontraba refrendado en su certificación y de acuerdo al corte al mes de febrero de 2014, se ubicaba en el rango del 81 al 90% del personal evaluado a nivel estatal y municipal, por lo que las evaluaciones establecidas en la primer meta, coadyuvarían al alcance de la meta nacional establecida.

Por su parte, el examen toxicológico que se establece en la segunda meta, es un método analítico para identificar la presencia de metabolitos de drogas establecidos por la SEDENA para expedir los certificados de portación de armas de fuego. En la siguiente sección se analiza a fondo el avance que tuvo el Programa en el cumplimiento de estas dos metas se cumplieron al 31 de diciembre del 2014.

3 Avance en el cumplimiento de metas.

El cuadro II.1 muestra la situación en que se encontraba el cumplimiento de las metas el Programa al 31 de diciembre de 2014. A partir de esta información se aprecia que:

- Al 31 de diciembre del 2014, el Programa cumplió en su totalidad la primera meta que consistía en practicar evaluaciones de control de confianza a policías preventivos en activo, adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y corporaciones de seguridad municipal.
- No se registró ningún avance en el logro de la segunda meta de realizar exámenes toxicológicos a policías preventivos en activo y custodios.

Funcionarios del Secretariado indicaron que esto se debió a que se dio prioridad a la primera meta para dar cumplimiento a lo establecido en el Art. Tercero Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde se indica que al 29 de octubre del 2014 el 100% de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza.

- Las metas y recursos convenidos no fueron modificadas en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014.

Cuadro II.1 Cumplimiento de las metas del Programa de Fortalecimiento a las Capacidades de Evaluación de Confianza, 2014.

		Meta	Meta alcanzada	Meta por alcanzar
		Persona	Persona	Persona
Meta 1. Evaluaciones de control de confianza	Policías preventivos Secretaría de Seguridad Ciudadana	3,495	3,495	0
	Policías preventivos de Corporaciones de seguridad municipal	416	416	0
Meta 2. Evaluaciones toxicológicas	Policías preventivos	1,600	0	1,600
	Custodios	400	0	400

Fuente: Anexo Técnico y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

Todo el esfuerzo se concentró en cumplir la meta 1, ya que por decreto al 29 de octubre, todo el personal de seguridad pública debía de contar con la certificación de control de confianza. Como puede observarse en el cuadro II.2, se logró cumplir con este decreto. Sin embargo, esto implicó que del 15 de octubre del 2014 al 30 de octubre del 2014, se evaluaron a 1,110 elementos, lo cual parece una cantidad

muy elevada por todos los exámenes, médicos, psicológicos, socioeconómicos y de poligrafía que conlleva esta evaluación.

Cuadro II.2. Porcentaje de Personal de Seguridad Pública con Evaluación de Confianza, 2014.

	Personal evaluado	Personal de seguridad pública	Porcentaje personal evaluado
Al 15 de octubre de 2014	47,093	48,478	97.14
Al 30 de octubre de 2014	48,203	48,203	100.00
Al 31 de diciembre de 2014	47,896	47,906	99.98

Fuente: elaboración propia con datos de SESNSP; y Centro de Control de Confianza del Estado de México

Haciendo un análisis de personal de seguridad evaluada entre 2012 y 2014, que se muestra en el cuadro II.3, se encontró que una gran diferencia entre la cantidad de elementos evaluados en el 2014, con el de 2013. En el 2013 se evaluaron a 4 veces más elementos que en el 2014, que es un contraste muy alto. En el 2012, también se evaluaron a más elementos que en el 2014, pero la diferencia es solamente del 24%. La información fue obtenida de los avances financieros anuales enviados a los evaluadores. Es posible que exista un error en estos, sin embargo, los funcionarios del Centro de Control de Confianza y la Secretaría General del Gobierno pensaron que sí era factible que se evaluara a esa cantidad de policías en el 2013.

Cuadro II.3. Costo unitario de evaluaciones de control de confianza, 2012, 2013 y 2014.

	Recursos Utilizados	Elementos Capacitados	Costo Unitario Capacitación
2014	19,554,600	3,911	5,000
2013	14,433,000	17,692	816
2012	19,439,938	4,860	4,000

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación 2014, 2013, y 2012 (Diciembre 2014).

Hasta ahora, se ha analizado el avance que hubo en las metas establecidas en el anexo en el 2014. Todos los esfuerzos se concentraron en cumplir únicamente la primera meta y esto se logró satisfactoriamente.

4. Variaciones o desviaciones

En esta sección se analizan las variaciones o desviaciones que se presentaron en las metas comprometidas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Programa. Como se corroboró en la sección anterior, en el 2014, se establecieron dos metas pero todo el esfuerzo y el recurso disponible del FASP se centró en cumplir únicamente la primera meta, que consistió en practicar evaluaciones de control de confianza a policías preventivos en activo adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y a las corporaciones de seguridad municipal. Por lo tanto, no se avanzó en la segunda meta que consistía en evaluar exámenes toxicológicos a policías preventivos en activo y a custodios en activo como parte del trámite obligatorio ante a SEDENA para obtener y/o actualizar la licencia de uso de armamento.

Funcionarios de la Secretaría de Seguridad Ciudadana indicaron que se dio prioridad a la primer meta ya que de acuerdo al artículo Tercero Transitorio de la

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, todos los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, debían obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, al 29 de octubre del 2014. Cabe señalar, que la necesidad de hacer cumplir este decreto ya estaba previsto en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Programa. No queda claro, cuáles fueron las circunstancias que ocurrieron durante el 2014, que incidieron en la necesidad de sólo centrar esfuerzos en cumplir la primera meta para poder cumplir con el decreto, y no avanzar entonces en la segunda meta.

5. Avance Físico- Financiero

En esta sección se hará la evaluación del ejercicio y destino de los recursos del ejercicio fiscal del 2014, conforme a los conceptos y montos convenidos en el Anexo Técnico del Programa. En el 2014, todo el financiamiento otorgado al Programa Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza provino de aportaciones federales. El financiamiento total otorgado al Programa fue de \$20, 455,600 pesos, lo cual representa el 2.66% de la totalidad de recursos del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP) en el 2014.

El Cuadro II.4., muestra el ejercicio de los recursos por parte del Programa al 31 de diciembre del 2014. Todo el recurso se destinó a un solo rubro que es el de subcontratación de servicios a terceros. Los titulares de las instituciones de seguridad pública son los encargados de cubrir el monto del pago de los servicios que presta el Centro de Control de Confianza del Estado de México. Por lo tanto, financiamiento del Programa es suministrado a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y esta institución se encarga de pagar al Centro de Control de Confianza las evaluaciones de los policías preventivos adscritos a esta institución. [REDACTED]

[REDACTED] Cabe mencionar que en 2014 el 10% del

total del financiamiento otorgado al Programa se destinó a los municipios. Este monto es congruente con la cantidad de elementos adscritos a corporaciones de seguridad municipal a los que se les realizaron evaluaciones de control de confianza en el 2014.

Cuadro II.4. Estructura presupuestaria del Programa de Fortalecimiento a las Capacidades de Evaluación de Confianza, 2014

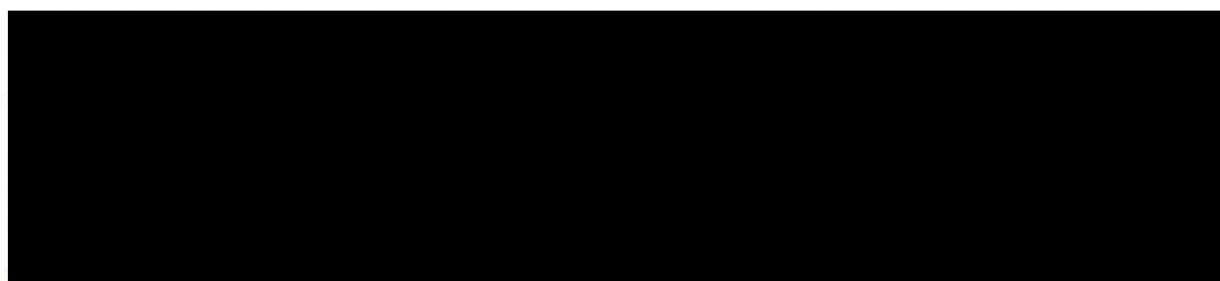
	Origen de los Recursos	Recursos Pagados	Recursos Pendientes de Aplicar
Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios			
Subcontratación de servicios con terceros	20,455,600	19,554,600	901,000

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

En los estados financieros se desagrega el rubro ejercido y pagado. Debido a que los recursos ejercidos, prácticamente están a punto de ser pagados, se agregaron en esta tabla como un mismo rubro.

Como puede observarse en el cuadro II.4, al 31 de diciembre del 2014 se ejerció 95.6% de los recursos y solamente 4.4% quedó pendiente de aplicar. Como se ha explicado previamente, sólo se concentraron esfuerzos en cumplir la primera meta que consiste en practicar evaluaciones de control de confianza a 3,495 policías preventivos en activo adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, así como a 416 policías preventivos en activo adscritos a las corporaciones de seguridad municipal. Todos los recursos que se ejercieron en el ejercicio fiscal del 2014, se destinaron a cumplir esta meta.

Como no se avanzó en el cumplimiento de la segunda meta, que planteaba hacer exámenes toxicológicos a 1,600 policías preventivos en activo y 400 custodios en activo como parte del trámite obligatorio ante a SEDENA para obtener y/o actualizar la licencia de uso de armamento, no se utilizaron recursos para este fin. Es importante observar que quedaron \$900,000 pesos pendientes de aplicar. Debido a que el Programa cumplió en su totalidad la primera meta, este monto hubiera sido la totalidad del financiamiento disponible para cumplir su segunda meta. Como esto consistía en aplicar el examen toxicológico a 2,000 elementos, es probable que el financiamiento disponible no hubiera sido suficiente, ya que para cumplir con esta meta el costo unitario por examen tendría que de ser de \$450 pesos.



El cuadro II.5., muestra el comportamiento mensual de la aplicación de recursos para el ejercicio fiscal del 2014. Se puede observar que parte del recurso fue pagado desde mayo del 2014. Este es el financiamiento que se distribuye a los municipios una vez que el recurso es liberado. No obstante, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pudo ejercer recursos para las evaluaciones de los policías adscritos a esta institución hasta Octubre del 2014. Sin embargo, fue posible realizar las evaluaciones y así cumplir la primera meta debido a que una vez que hay un convenio de colaboración entre la Secretaría de Seguridad Ciudadana y el Centro de Control de Confianza, se pueden empezar a hacer las evaluaciones.

Cuadro II.5. Estructura presupuestaria mensual del Programa de Fortalecimiento a las Capacidades de Evaluación de Confianza, 2014

	Origen de los Recursos	Recursos Pagados ⁱ	Recursos Pendientes de Aplicar
Mayo	20,455,600	2,079,600	18,376,000
Junio	20,455,600	2,079,600	18,376,000
Julio	20,455,600	2,079,600	18,376,000
Agosto	20,455,600	2,079,600	18,376,000
Septiembre	20,455,600	2,079,600	18,376,000
Octubre	20,455,600	19,554,600	901,000
Noviembre	20,455,600	19,554,600	901,000
Diciembre	20,455,600	19,554,600	901,000

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Mayo, Junio, Julio, Agosto, Septiembre, Octubre, Noviembre y Diciembre 2014).

En los estados financieros se desagrega el rubro ejercido y pagado. Debido a que los recursos ejercidos, prácticamente están a punto de ser pagados, se agregaron en esta tabla como un mismo rubro.

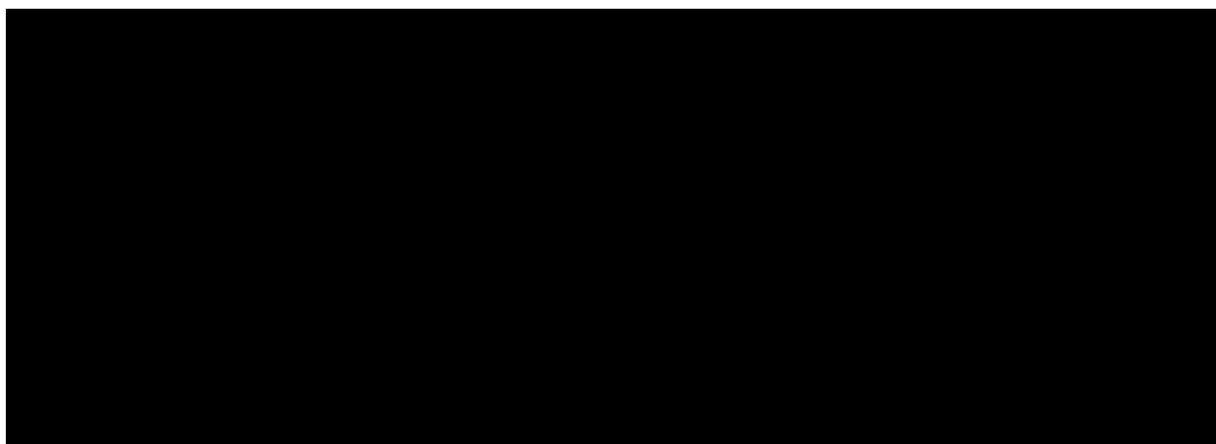
6 Conclusiones y recomendaciones

En el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) 2014, se establecen dos metas para el Programa de Fortalecimiento a las Capacidades de Evaluación de Confianza. Únicamente se cumplió la primera meta que consistía en practicar evaluaciones de control de confianza a 3,495 policías preventivos en activo adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y a 416 policías preventivos en activo adscritos a las corporaciones de seguridad municipal. Los esfuerzos se centraron en esta meta, ya que en el Art. Tercero Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se especificaba que para el 29 de Octubre del 2014, la totalidad

de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública debían obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza. Por enfocar esfuerzos en esta meta, el avance de la segunda meta de evaluar a 1,600 policías preventivos en activo y 400 custodios en activo, como parte del trámite obligatorio ante a SEDENA para obtener y/o actualizar la licencia de uso de armamento, quedó relegado.

Es justificada la urgencia de cumplir con lo determinado en el artículo Art. Tercero Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de enfocar, por lo tanto, esfuerzos únicamente al cumplimiento a la primera meta. Sin embargo, la necesidad satisfacer este compromiso ya estaba considerado desde que se firmó el Convenio del FASP, por lo que no se explica por qué se estableció la segunda meta en el Anexo Técnico.

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Ciudadana comenzó a ejercer recursos del Programa hasta octubre del 2014, debido a que el oficio de suficiencia presupuestaria, mediante el cual se pueden empezar a ejercer recursos, se recibió hasta junio del 2014. Sin embargo, pudieron hacerse las evaluaciones de confianza a policías preventivos en activo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en tiempo, ya que éstas pueden realizarse una vez que el convenio entre el Centro de Control de Confianza y esta institución es firmado, aunque el costo sea pagado después. Esto no implica, que no sea importante, que se aceleren también los procesos de administración de recursos por parte del Sistema Nacional.



CAPÍTULO III. PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

En el conjunto de los diecisiete Programas con Prioridad Nacional acordados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, éste es el tercero, como lo es también en el Convenio de Coordinación del FASP establecido con el Estado de México para el ejercicio fiscal 2014. Su importancia trasciende a todos los planos de las instituciones de seguridad pública del Estado de México, y contempla todos los niveles jerárquicos y operativos. Su concreción en términos de metas y de aplicación de los recursos financieros asignados para el efecto, subordina estratégicamente a los dieciséis programas restantes.

El desarrollo de actitudes, aptitudes y conocimientos específicos de los elementos que conforman los cuerpos de seguridad pública del Estado de México, son el recurso técnico de primera instancia para el ejercicio eficiente del sistema en su conjunto. Considerando las deficiencias propias del sistema de educación básica y media en todo el territorio nacional, y que el nivel educativo medio de los cuerpos de seguridad según la Encuesta Institucional realizada a los mismos es de 34.4% con secundaria completa; 39% con preparatoria completa; 9.6% con universidad completa y 1.6% con estudios de posgrado, es inevitable que la profesionalización de los cuadros de seguridad pública asuma de manera general el papel de mecanismo remedial de aquellas deficiencias que impiden el progreso del personal hacia niveles especializados de conocimiento y de ejercicio técnico en el campo de la seguridad pública, así como su evolución progresiva y acelerada hacia niveles cada vez más elevados y específicos de conocimientos.

Su importancia se remarca al tener en cuenta que el estado actual de la inseguridad deriva de organizaciones criminales cuya complejidad revela niveles de especialización en el uso de los recursos humanos, institucionales,

infraestructurales, de armamento, de estrategias y tácticas, que en muchos casos han puesto en evidencia su superioridad respecto a los propios de las instituciones del Estado. De ello resulta que la atención eficaz de esta prioridad nacional se convierte en el eje del impacto benéfico deseable de las instituciones de seguridad pública sobre la sociedad.

Este programa contempla los siguientes aspectos:

1. Capacitación en los siguientes grandes campos: Inducción, Formación Inicial, Actualización, Especialización, Evaluación de Habilidades, Destrezas y Conocimientos y Renivelación Académica. Esto se tradujo durante 2014, según la Encuesta Institucional, en treinta cursos diferentes, incluido el de Inducción.
2. Becas y ayudas sociales para programas de capacitación.
3. Mejoramiento y ampliación de la infraestructura en el Colegio de Policía Plantel Netzahualcóyotl; Colegio de Policía Plantel Valle de Toluca, y Colegio de Policía Plantel Tlalnepantla.

1 Objetivo del programa

Según el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014, los objetivos de este programa, a la letra, son:

1. “Profesionalizar a los elementos de las instituciones de seguridad pública a través del establecimiento del Servicio Profesional de Carrera Policial, con carácter obligatorio y permanente que garantice la igualdad de oportunidades en el ingreso, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito de manera planificada y apegada a derecho, con base en el mérito, en el desempeño y la capacidad, así como en la evaluación periódica y continua.”
2. “Coadyuvar con las instituciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Estado a cumplir con las atribuciones que la ley les confiere

mediante la profesionalización de su personal proporcionándoles los medios y conocimientos para un mejor ejercicio de las labores de los elementos policiales.”

3. “Impulsar el sistema académico, de docencia, de servicio y de actuación y un servicio de carrera policial como un método para nombrar los procesos de reclutamiento, selección, integración y desarrollo del personal.”

2 Metas

Las metas establecidas para este proyecto, según el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 son:

1. “Capacitación de personal perteneciente a la Secretaría de Seguridad Ciudadana: cursos de actualización para 2,150 elementos, cursos de especialización para 2,086 elementos y cursos de especialización táctica para 256 elementos, los Municipios de la Entidad Federativa se comprometen por su parte a brindar cursos de actualización a 463 elementos y cursos de especialización a 487 elementos. En el mismo sentido la Procuraduría General de Justicia se plantea la realización de cursos de capacitación especializada en materia de robo de vehículos a 50 servidores públicos.”
2. “El Estado se compromete a evaluar como mínimo a 2,600 elementos del total de su estado de fuerza en materia de evaluaciones del desempeño y habilidades, dicho compromiso será con recursos propios; asimismo, a nivel municipal se contemplan 337 evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos generales.”
3. “El Estado se compromete a que en la medida de sus posibilidades, capacitará 60 horas anuales a todo su estado de fuerza, tal como lo marca la legislación.”
4. “El Estado se compromete a publicar, difundir y registrar ante la DGAT los reglamentos del servicio profesional de carrera tanto de la SSC, como de la Procuraduría General de Justicia durante el segundo semestre del año, y

registrar ante la DGAT los instrumentos jurídico-administrativos, e iniciar los trabajos de la herramienta de control y seguimiento.”

5. “Becas: que la Secretaría de Seguridad Ciudadana capte y desarrolle los elementos necesarios para mantener actualizada su plantilla de operación a través de una selección rigurosa mediante un proceso de preparación para su posterior incorporación a los cuerpos policiales de seguridad pública, cabe mencionar que la formación inicial de los cadetes se realiza con recursos de la Entidad Federativa.”
6. “Implantación del Modelo de Certificación de Competencias en la PGJEM. El reto para la total implantación del sistema procesal penal es la profesionalización y capacitación del recurso humano, considerando que ésta debe superar los cursos aislados, que si bien son útiles, lo que se debe alcanzar el acreditamiento de competencias en el desempeño en la función individual de cada uno de los operadores en el modelo de justicia penal acusatorio, a través de la certificación de competencias, conocimientos, habilidades y actitudes. Con la participación de representantes de las institucionales convocadas, a saber: Consejo de la Judicatura y del Poder Judicial del Estado de México, CONOCER, Universidad Autónoma del Estado de México, SETEC, INACIPE y de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se firmó el Convenio de Colaboración y el Acuerdo para operar el Comité de Gestión de Competencias como órgano colegiado para la implementación del Modelo de Certificación de Competencias en la PGJEM, con una meta inicial de 200 servidores públicos.”
7. “Con el objeto de mejorar las instalaciones de los Colegios de Policía Plantel Nezahualcóyotl, Plantel Valle de Toluca y Plantel Tlalnepantla, se realizarán diversas obras para garantizar la continuidad de su operación.”

3 Avance en el cumplimiento de metas

Las metas alcanzadas al término de 2014 (véase Cuadro N° III.1 al final de este apartado), siguiendo los numerales previos, fueron:

1. **Capacitación:** En materia de capacitación, teniendo como referencia las metas convenidas, especificadas en el Anexo Técnico, se alcanzó a cubrir a 5,442 de 5,492 elementos convenidos. Esta cobertura, equivalente al 99.1%, de logro de la meta; es decir, 98.9% en los cuadros de la Policía Estatal, 100% en los de la Policía Municipal, y 0% en los elementos de la PGJE.
2. **Evaluaciones:** En materia de evaluaciones de habilidades, destrezas y conocimientos generales, a nivel municipal se cumplió la meta comprometida de cobertura de 337 elementos.
3. **Cobertura total de capacitación anual:** El compromiso estatal de capacitar 60 horas anuales a todo su estado de fuerza, tal como lo marca la legislación, según los funcionarios entrevistados se ha cumplido con creces, y según las cifras oficiales reportadas al cierre de 2014, así como las propias de la Encuesta Institucional, efectivamente se ha cubierto.
4. **Servicio Profesional de Carrera:** El 30 de enero de 2014 se creó la Comisión del Servicio Profesional de Carrera por parte de la SSC, y el Gobierno del Estado en sus diferentes instancias registró el reglamento y aprobó los mecanismos de seguimiento y evaluación. Según la información provista por la Encuesta Institucional, 56.5% de los elementos dice contar con dicho servicio, mientras que 33.2% no. El 10.3% de los elementos no sabe si cuenta o no con el mismo.
5. **Becas y apoyos para capacitación:** Según la información contenida en la estructura presupuestaria para el seguimiento de los recursos del FASP 2014, el alcance de la meta fue nulo. Sin embargo, en las entrevistas con funcionarios responsables de la ejecución de los recursos se afirmó que no hubo problema en el logro del 100% de la meta establecida. Señalaron que las becas se utilizaron en apoyos a Fuerzas Especiales de Seguridad.
6. **Certificación:** En lo concerniente al Modelo de Certificación de Competencias en la PGJEM, cuya meta inicial comprometida fue de 200 servidores públicos, según la información disponible, no se ha logrado ningún avance al cierre de 2014.

7. **Infraestructura:** En lo concerniente a la inversión en mejoramiento y ampliación de las instalaciones de los Colegios de Policía Plantel Nezahualcóyotl, Plantel Valle de Toluca y Plantel Tlalnepantla, el avance durante 2014 ha sido nulo.

Cuadro III.1 Metas programadas y alcanzadas en capacitación del personal

I. Metas de capacitación del Anexo Técnico					
	Cursos				
Personal adscrito a:	Actualización	Especialización	Especialización táctica	Robo de vehículos	Total
A. Personal Estatal	2,150	2,086	256	50	4,542
A.1. Secretaría de Seguridad Ciudadana	2,150	2,086	256		4,492
A.2.Procuraduría General de Justicia				50	50
B. Personal Municipal	463	487			950
Total	2,613	2,573	256	50	5,492
II. Metas de capacitación alcanzadas					
	Cursos				
Personal adscrito a:	Actualización	Especialización	Especialización táctica	Robo de vehículos	Total
A. Personal Estatal	2,150	2,086	256	0	4,492
A.1. Secretaría de Seguridad Ciudadana	2,150	2,086	256	0	4,492
A.2.Procuraduría General de Justicia				0	0
B. Personal Municipal	463	487			950
Total	2,613	2,573	256	0	5,442
Fuente: elaboración propia con datos de Anexo Técnico y Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, Oficio 22607A000/DGAS/102/205					

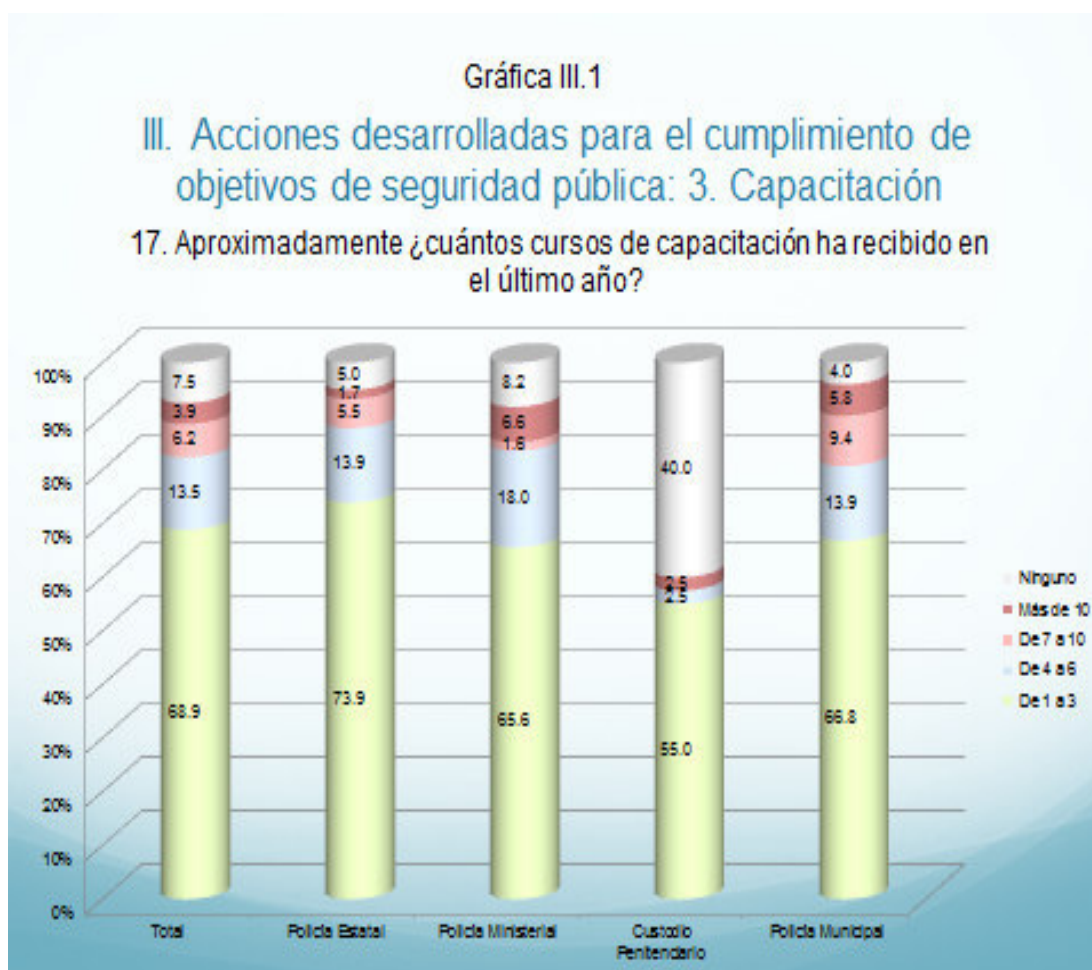
La síntesis comentada de las metas comprometidas versus las alcanzadas en este programa, se encuentra en el cuadro siguiente:

Cuadro III.2 Metas comprometidas vs metas alcanzadas en materia de profesionalización durante el 2014

CUADRO N° III.2			
PROFESIONALIZACIÓN			
METAS COMPROMETIDAS VS METAS ALCANZADAS 2014			
METAS COMPROMETIDAS 2014	METAS ALCANZADAS 2014	VARIACIONES Y DESVIACIONES	
CAPACITACIÓN			
1. Actualización de 2150 elementos	Sí se alcanzó	Ninguna	
2. Especialización de 2086 elementos	Sí se alcanzó	Ninguna	
3. Especialización táctica de 256 elementos	Sí se alcanzó	Ninguna	
4. Actualización de 463 elementos municipales	Sí se alcanzó	Ninguna	
5. Especialización de 487 elementos municipales	Sí se alcanzó	Ninguna	
6. Especialización en robo de vehículos a 50 elementos	No se alcanzó	La información oficial muestra que estos cursos no se llevaron a cabo.	
7. 60 horas anuales a todos los elementos	Sí se alcanzó	Ninguna	
EVALUACIÓN			
1. Evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos a 337 elementos municipales	Sí se alcanzó	Ninguna	
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA			
1. Publicar, difundir, registrar los reglamentos	Sí se alcanzó	Ninguna	Según la Encuesta: 56.5% de los elementos dice contar con el servicio 33. 2% no y 10.3% no sabe si cuenta o no con el mismo.
2. Registrar instrumentos jurídico-administrativos	Sí se alcanzó	Ninguna	
3. Iniciar trabajos de herramientas de control de seguimiento	Sin Información		
BECAS			
1. Apoyo a 50 elementos	Sí se alcanzó	Ninguna	Datos proporcionados por los funcionarios durante la entrevista.
CERTIFICACIÓN			
1. Certificación de competencias a 200 elementos de la PGJE	No se alcanzó	No hubo certificaciones registradas	
INFRAESTRUCTURA			
1. Mejoramiento y/o ampliación de 3 Colegios de Policía	No se alcanzó	Según la información de la entrevista a funcionarios, los rezagos de hasta cinco meses en las ministraciones provocan irregularidades en proveeduría y seguimiento de obras. Hay rezago estimado de 3 años en ellas.	
CONSIDERACIONES GENERALES			
Se desprenden dos problemas para todas las metas incumplidas: el primero, la imposibilidad de lograr la correspondencia temporal del ejercicio presupuestal con la propia de las metas comprometidas; el segundo, la inevitable superposición de metas no alcanzadas de un año previo con las del año vigente. La incidencia simultánea de estos dos problemas, da lugar a un escenario de imposibilidad técnica, tanto en la correspondencia efectiva de las metas de un año con los recursos presupuestados para este efecto, cuanto en la realización simultánea de metas de dos años en por lo menos algunos meses de cada gestión. Esto significa que el mismo aparato administrativo y los mismos sujetos de impacto de los cursos deben dar lugar a que se realicen hasta su término las metas de un año previo, de manera simultánea al avance de las metas convenidas para el año vigente.			
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal y por la Encuesta Institucional 2014			

4. Variaciones o desviaciones

1. **Capacitación:** Durante 2014 se alcanzó de manera notable el 99.1% de la meta comprometida, referida a 4,492 elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y a 950 elementos pertenecientes a la Policía Preventiva Municipal. Cabe destacar que de los elementos pertenecientes a las PGJE, no se capacitó a ninguno. Como se observa en la gráfica siguiente, según la información registrada por la Encuesta Institucional, poco más del 92.5% fue cubierto por uno o más cursos, diferencia respecto a la meta documentada que puede deberse a variaciones en el rango del nivel de confianza de la Encuesta misma:



Fuente: Encuesta Institucional 2014

Tanto en este rubro como en todos los restantes, se aduce por parte de los responsables institucionales que han sido entrevistados, un retraso considerable en la ministración de los recursos federales, mismo que durante la gestión 2014 representó cinco meses. Se constata por los reportes financieros de 2012 y 2013, que los rezagos en las ministraciones han sido recurrentes y difícilmente previsibles por las entidades receptoras de última instancia. De ello se desprenden dos problemas: el primero, la imposibilidad de lograr la correspondencia temporal del ejercicio presupuestal con la propia de las metas comprometidas; el segundo, la inevitable superposición de metas no alcanzadas de un año previo con las del año vigente. La incidencia simultánea de estos dos problemas da lugar a un escenario de imposibilidad técnica, tanto en la correspondencia efectiva de las metas de un año con los recursos presupuestados para ese efecto, cuanto en la realización simultánea de metas de dos años en por lo menos algunos meses de cada gestión. Esto significa que el mismo aparato administrativo y los mismos sujetos de impacto de los cursos deben dar lugar a que se realicen hasta su término las metas de un año previo, de manera simultánea al avance de las metas convenidas para el año vigente.

Así, se detecta un problema de carácter financiero proveniente de los tiempos de las ministraciones, y un problema de desarticulación entre metas pendientes y capacidades institucionales para alcanzarlas.

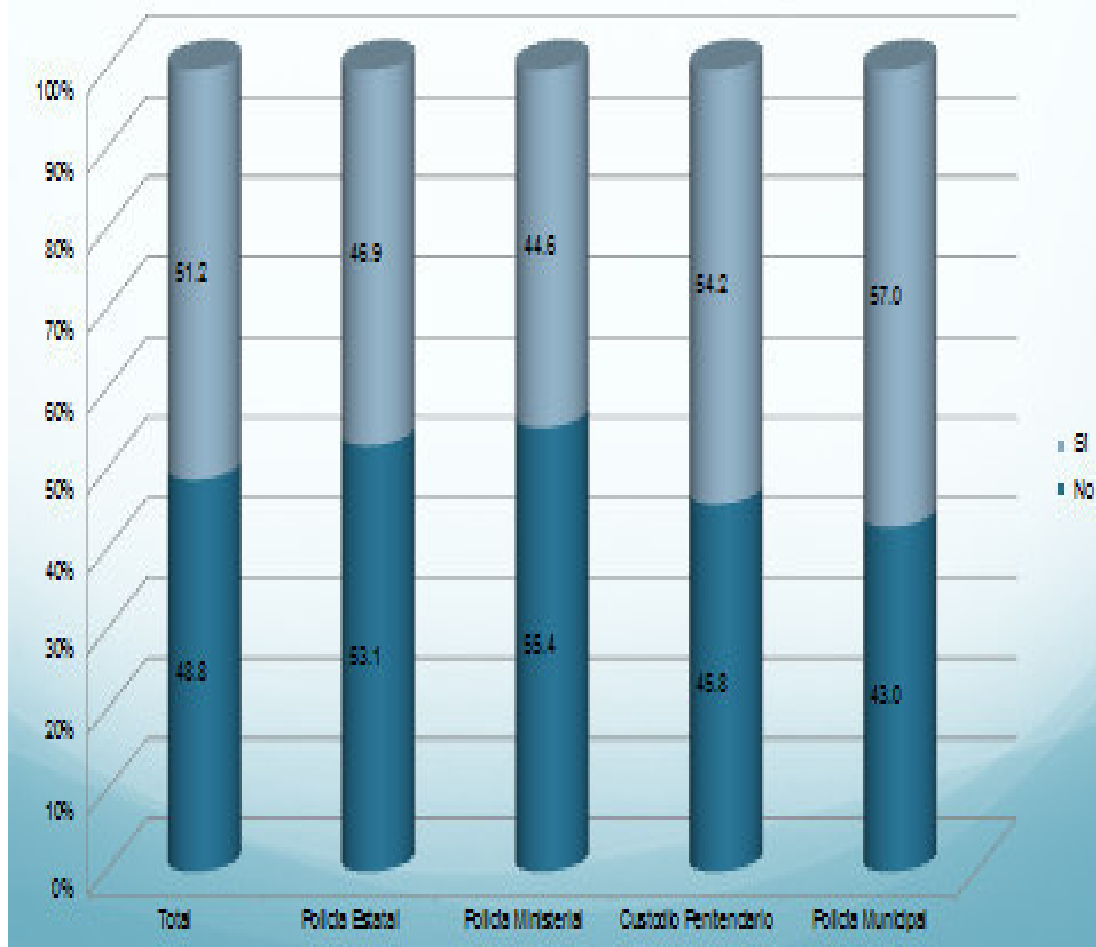
2. **Evaluaciones:** No ha habido variaciones ni desviaciones a nivel municipal. El 100% de las metas comprometidas se ha cumplido, con el pleno ejercicio del presupuesto asignado.
3. **Cobertura total de capacitación anual:** No existe en las metas comprometidas ningún señalamiento que identifique específicamente las 60 horas anuales de capacitación por elemento para todo el estado de fuerza; sin embargo, de la Encuesta Institucional se desprende que los 29 cursos que se han impartido a lo largo de 2014 han dado cobertura de capacitación

al 92.5% que afirma haber cursado entre uno y seis cursos. Ello implica que cerca de 93 de cada 100 dicen haberse beneficiado de algún curso de capacitación. Algunos ejemplos de ello se exhiben en las gráficas III.2 y III.3.

Gráfica III.2

III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 3. Capacitación

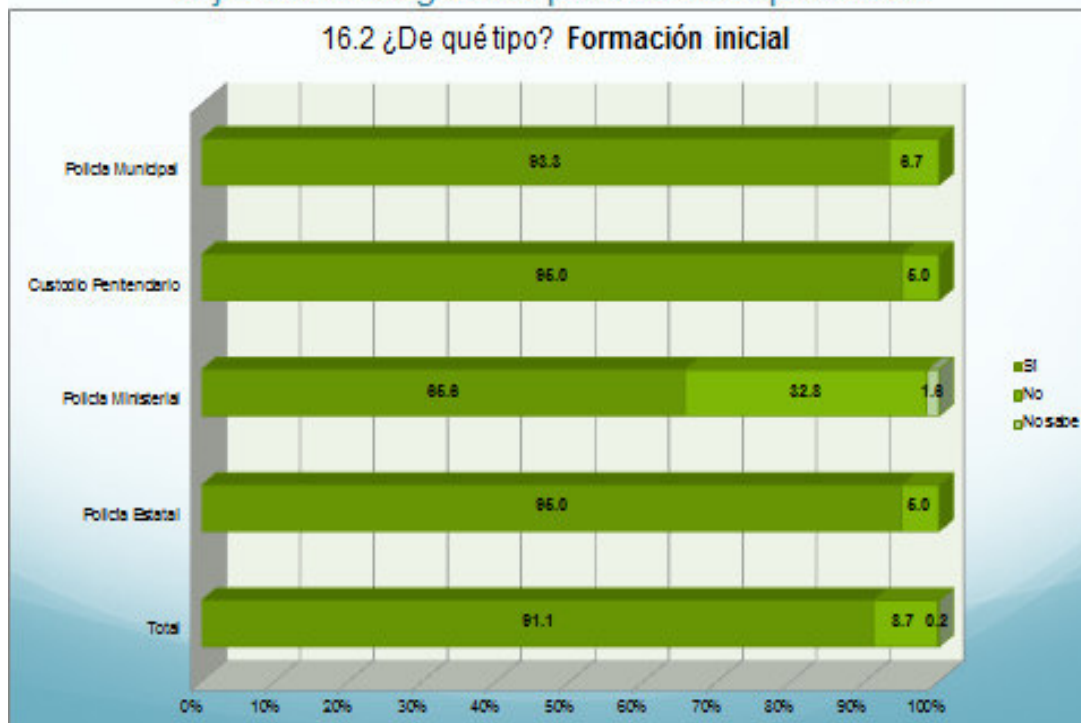
18.1 Marque con una "X" los temas de los cursos a los que asistió en el último año. **Actualización**



Fuente: Encuesta Institucional 2014

Gráfica III.3

III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 3. Capacitación



Fuente: Encuesta Institucional 2014

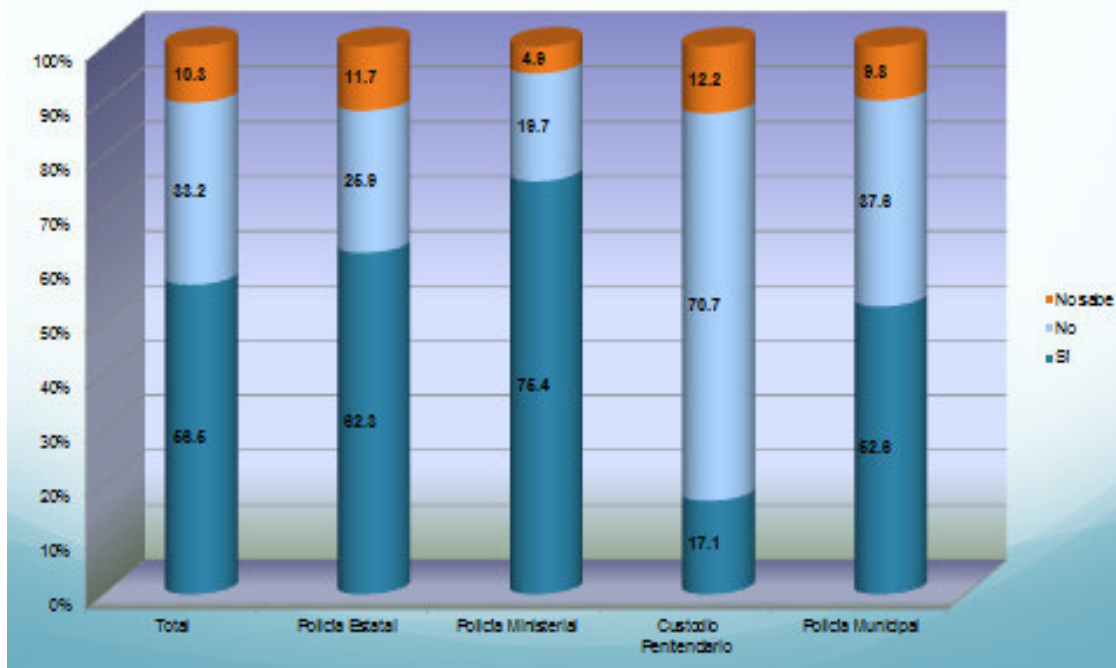
Eso implica que esta meta, que podría considerarse parte de las metas generales de capacitación ya referidas en el numeral 1, se ha cumplido según la Encuesta Institucional. Para efectos de esta meta, se han empleado los recursos financieros destinados a la misma casi en su totalidad.

4. **Servicio Profesional de Carrera:** No ha habido desviaciones ni variaciones en la meta. Sin embargo, obsérvese en la gráfica siguiente el grado de información que los elementos de la policía poseen sobre el particular:

Gráfica III.4

III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 2. Profesionalización

12. ¿Su institución cuenta con el Servicio Profesional de Carrera?



Fuente: Encuesta Institucional 2014

5. **Becas y apoyos para capacitación:** La meta se cumplió, según la información proporcionada por los funcionarios responsables durante la entrevista, a través del otorgamiento de apoyos a Fuerzas Especiales de Seguridad. Sin embargo, tanto los ya señalados rezagos en la ministración de los recursos como el traslado intertemporal de metas, dificultan la precisión en el seguimiento de las mismas.

Pese a ello, las cifras reportadas muestran que se utilizó el 100% de los recursos asignados a este rubro; lo que coincide con lo señalado por los funcionarios entrevistados, pese al desfase en el periodo al que se refiere según ellos el alcance de la meta (enero de 2015), que queda fuera del evaluado en estricto apego a los términos de referencia de esta evaluación.

6. **Certificación:** Esta meta fue definida por la PGJE a través del Convenio de Colaboración y el Acuerdo para la operación del Comité de Gestión de Competencias para ejercer el Modelo de Certificación de Competencias en la propia Procuraduría, con una meta inicial de 200 servidores públicos. Aun cuando ni la meta ni los recursos financieros destinados a este rubro fueron modificados a la baja, la meta no se cumplió en lo absoluto ni los recursos se ejercieron durante 2014.

En la entrevista sostenida con el personal ejecutivo de la Procuraduría, se arguyó como causa del incumplimiento el retraso excesivo en la ministración de los recursos, que en 2014 fue, según reportan, de hasta seis meses.

7. **Infraestructura:** La meta se ha incumplido en su totalidad, y según los reportes financieros, con un subejercicio de 100% en la partida correspondiente.

En la entrevista con los funcionarios responsables se señaló como la causa fundamental del incumplimiento a la dilación excesiva en la ministración de los recursos. Ésta ocasiona, según refieren, problemas de cumplimiento en la provisión de materiales por parte de los proveedores, a lo que se suma la ineficiencia de Obras Públicas en la evaluación y seguimiento del avance de obra, que en el caso de las referidas a este rubro del FASP, revela hasta tres años de rezago.

5 Avance Físico - Financiero.

Al 31 de diciembre de 2014, este proyecto exhibía un subejercicio de 20.9% del total de los recursos que le fueron asignados y que no sufrieron modificación alguna desde su asignación inicial. Sin embargo, en un marcado contraste y pese a las restricciones derivadas en la ministración de recursos, revela que en materia de capacitación se alcanzó el 99.1% de la meta comprometida. En diferente sentido, en el servicio relacionado con certificación de procesos, se logró el 0%; en becas y apoyos para la capacitación, 0% al 31 de diciembre de 2014 (aunque hacia enero

de 2015, se habría logrado el 100%, según se reportó en la entrevista a funcionarios). En lo concerniente al mejoramiento y ampliación de la infraestructura, el logro de meta fue de 0%, con un subejercicio financiero de 100%. En síntesis hasta este punto, el subejercicio en la partida de PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA se situó a poco más de dos tercios por debajo del subejercicio global del FASP estatal, que fue de 65.4%, con un logro de metas que en lo esencial ha sido elevado en porcentaje respecto al 79.1% de aplicación de los recursos. Particularmente en materia de capacitación, se ha logrado más de lo que en la programación financiera y a la luz del ejercicio efectivo de los recursos se preveía. Esto muestra la eficiencia operativa de las corporaciones, en la medida en que les ha sido posible compensar los impactos de las deficiencias administrativas, con acciones que finalmente se han concretado en un elevado cumplimiento de metas, claramente excesivo respecto a la ministración efectiva de recursos financieros.

Debe destacarse, en primer lugar, que en materia de servicios de capacitación (Formación inicial, Actualización, Especialización, y Evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos generales), de los policías preventivos municipales, los municipios aplicaron dentro del periodo de evaluación el 100% de los recursos que les fueron otorgados para este rubro, con un logro de 100% de las metas comprometidas. Conciérne al 17.41% de los recursos asignados a estos fines. En segundo lugar, debe subrayarse que el 82.6% restante de los mismos, que no fue aplicado en porcentaje alguno hasta el 31 de diciembre de 2014, fue programado para policías de la SSC y de la PGJE, con un logro elevado (prácticamente total), de las metas convenidas (99.1%). En tercer y último lugar, debe destacarse que, según las cifras de la Encuesta Institucional, el 97.7% de los elementos ha recibido capacitación desde su ingreso a la corporación, que en promedio exhibe una antigüedad laboral de 9.4 años en la misma, y durante 2014, según la Encuesta Institucional, el 92.5 de los encuestados afirma haber recibido capacitación de algún nivel en su corporación.

Estos datos ponen de manifiesto que pese al subejercicio presupuestal, a los obstáculos propios de la ministración de recursos federales ya señalados en apartados previos, y gracias a que en términos nominales el presupuesto asignado a este proyecto creció un 13.51% respecto al año previo -que bajo la hipótesis de una inflación media anual de 5%, representa un incremento de 8.11% en términos reales)- las corporaciones han logrado concretar un avance importante de las metas comprometidas, con un ejercicio razonable en términos comparativos con el subejercicio del FASP estatal, de los recursos que le fueron asignados a este proyecto. (Véase Cuadro N° III.3)

Cuadro III.3 Evolución presupuestal y recursos pendientes de aplicación del programa
Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública.

(En pesos (valores nominales), y en pesos base 2012 (valores reales))

AÑO	TOTAL RECURSOS FASP	TASA DE CRECIMIENTO		PRESUPUESTO DEL PROGRAMA	PARTICP. (%) DEL PROYECTO	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO PREVIO	
		Real	Nominal			Real	Nominal
2012	735,201,864			34,314,660	4.67%		
2013	765,735,575	-0.81	4.15	45,243,500	5.91%	25.57%	31.85%
2014	770,177,035	-4.21	0.58	51,357,443	6.67%	8.11%	13.51%
RECURSOS 2012, 2013 Y 2014 PENDIENTES DE APLICACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 (%)							
	2012			2013		2014	
	0.00%			23.76%		20.90%	
Tasa de crecimiento subejercicio	*			INCALCULABLE		0.03%	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal a través del SSYE 2013 (diciembre de 2014).

6 Conclusiones y recomendaciones

Los recursos pendientes por aplicar al 31 de diciembre de 2014, provenientes de la gestión 2013 ascienden al 23.76% y se añaden al subejercicio del 20.94% de 2014, con la consiguiente dificultad técnica en el cumplimiento cabal de las metas asociadas a cada gestión financiera, debido a que con la misma infraestructura y con una población de elementos prácticamente igual, se hace necesario lograr resultados satisfactorios en términos de las metas comprometidas en ambas gestiones.

El rezago sistemático en las ministraciones representa un problema mayor, en primer lugar, para el ejercicio regular de los proyectos y el alcance de metas, y en segundo, para la evaluación técnico financiera eficaz. Lo que en realidad se hace posible evaluar en los términos formalmente convenidos, no corresponde a la temporalidad propia de los procesos que se efectúan en las diferentes instancias de ejecución de los proyectos. Así, lo remarcable de que en algunos proyectos como éste se verifiquen porcentajes importantes de logro en las metas comprometidas, pese a los obstáculos de la gestión financiera, revela la capacidad implícita de compensación de las organizaciones policiales y de la capacidad técnica de los mismos.

La recomendación fundamental que deriva de esta evaluación, es que las instancias federales y estatales que determinan los términos del FASP para cada gestión, procuren dar agilidad a la transferencia de recursos, de manera que las gestiones contables coincidan efectivamente con las técnicas.

Por último, las entrevistas efectuadas para esta evaluación a instancias del Secretariado Estatal, pusieron en evidencia un alto grado de conocimiento, profesionalidad y compromiso institucional por parte de los funcionarios entrevistados.

CAPÍTULO IV. INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SECUESTRO (UECS)

Con base en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, firmado el 21 de agosto de 2008, en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se acordó la Estrategia Nacional e Integral Contra el Delito de Secuestro. El 4 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma constitucional al párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 para facultar al Congreso a expedir una ley general en materia de secuestro. En febrero de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para expedir la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual fue aprobada, publicándose el 30 de noviembre de 2010.

En su Artículo Décimo Transitorio, la Ley señala “Para el establecimiento y organización de las unidades especializadas contra el secuestro a que se refiere esta Ley, las entidades federativas dispondrán de los recursos del Fondo de Apoyo a la Seguridad Pública que respectivamente hayan recibido”. En cumplimiento al marco normativo que regula el ejercicio de los recursos de dicho fondo, este capítulo se propone: i) determinar el avance en el cumplimiento de las metas convenidas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 de la estrategia en el combate al secuestro; ii) establecer las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) precisar el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

1 Objetivo del programa

De acuerdo con el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del Estado de México, el objetivo de este programa es contar con unidades especializadas en combate al secuestro para la atención homogénea de este ilícito en todas las entidades federativas, que articulen de manera armónica las funciones de inteligencia y operación policial, dotándolos del equipo tecnológico adecuado para su operación, con la finalidad de optimizar funciones y cumplimentar de manera eficiente, la participación del Ministerio Público, para la obtención de sentencias condenatorias por el delito de secuestro, permitiendo la reducción del índice de dicho delito en cada entidad.

Así pues, los recursos asignados a este programa de prioridad nacional buscan que las tres esferas de gobierno tengan los mismos recursos logísticos para articular sus esfuerzos en la lucha contra este delito. De acuerdo con el Anexo referido, su alcance es que “las Fiscalías Especializadas de Secuestros cuenten con las principales herramientas de investigación y persecución del delito. Lo anterior para que el personal adscrito (Policías Ministeriales y Ministerios Públicos) tengan éxito en las investigaciones en combate al delito al secuestro”.

El Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del Estado de México señaló como única meta para la estrategia en el combate al secuestro:

1. Reforzar el equipamiento de las Fiscalías Especializadas de Secuestros (Mobiliario, Bienes Informáticos y Vehículos).

La Procuraduría General de Justicia estatal fue la institución responsable de ejecutar el programa. En el siguiente apartado se analiza en qué medida cumplió esa meta con base en el análisis de las metas específicas convenidas en el Anexo mencionado.

2 Avance en el cumplimiento de metas

El cuadro IV.1 muestra la situación en que se encontraba el cumplimiento de las metas de la estrategia en el combate al secuestro al 31 de diciembre de 2014. A partir de esta información se aprecia que:

- Las metas convenidas en el Anexo Técnico fueron modificadas.
- De las metas convenidas/modificadas solo se alcanzó una.
- Ello significa que solo se cumplió con 0.3 por ciento de las metas específicas.

La evaluación de esta información debe realizarse ponderando el peso específico de cada meta con base en el presupuesto que le fue asignado; ejercicio que se realizará más adelante. Antes de eso es conveniente explicar los motivos de las modificaciones realizadas.

Cuadro IV.1 Metas convenidas y alcanzadas en la instrumentación de la Estrategia en el combate al secuestro

Partida/Concepto	Metas Convenidas		Avance de las Metas		
	Anexo Técnico	Modificaciones	Alcanzadas	Por Alcanzar	
	Unidad de Medida	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Vestuario y uniformes					
Vestuario y uniformes	Par pieza	100	100	0	100
Prendas de protección para seguridad pública y nacional					
Prendas de protección para seguridad pública y nacional	Pieza	100	100	0	100
Refacciones y accesorios menores de equipo de cómputo y tecnologías de la información					
Refacciones y accesorios para equipo de cómputo	Pieza	15	15	0	15
Equipo de cómputo y de tecnologías de la información					
Computadora de escritorio	Pieza	50	50	0	50
Computadora portátil	Pieza	26	26	0	26
Escáner	Pieza	10	10	0	10
Impresora	Pieza	36	36	0	36
Plotter	Pieza	4	4	0	4
Servidor	Pieza	1	1	0	1
Multifuncional	Pieza	10	10	0	10
Fax	Pieza	3	0	0	0
Otros mobiliarios y equipos de administración					
Circuito Cerrado de Televisión CCT	Pieza	1	0	0	0
Grabadora	Equipo/Plaza	25	0	0	0
Kit de apoyo tecnológico	Equipo/Pieza	9	0	0	0
Cámara de video y fotográfica	Pieza	9	0	0	0
Equipo Sistema Cellebrite de Análisis Forense	Equipo/Pieza	2	0	0	0
Vehículo	Pieza	63	0	0	0
Binoculares Visión Nocturna	Pieza	16	0	0	0
Equipo GPS	Pieza	20	0	0	0
Equipo de radiocomunicación con GPS	Pieza	55	0	0	0
Software					
Software	Licencia	1	0	0	0
Licencias informáticas e intelectuales					
Licencias informática e intelectuales	Licencia	3	1	1	0
TOTAL		559	353	1	352

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

3 Variaciones o Desviaciones

No hubo desviaciones en las metas de la estrategia en el combate al secuestro, pero sí se realizaron algunas modificaciones a las metas convenidas en el Anexo Técnico. Estos cambios fueron acordados en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014. Como se muestran en el cuadro IV.1, las metas en las partidas Otros mobiliarios y equipos de administración y Software fueron eliminadas y las de Equipo de cómputo y de tecnologías de la información y Licencias informáticas e intelectuales disminuyeron. Con estos cambios, el monto total convenido en el Anexo Técnico disminuyó 58.7 por ciento, todos ellos recursos provenientes de la Federación.

El Acta de la 26ª sesión del Comité Técnico justifica estos cambios con dos argumentos:

- El replanteamiento de necesidades reales para dar cumplimiento al acuerdo 04/xxxvi/14, referente a los objetivos del programa con prioridad nacional: Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- En virtud de que no es posible darle cumplimiento a las metas programadas.

El acta no explica por qué no fue posible cumplir con las metas programadas, pero los recursos que estaban dedicados a las metas eliminadas se reasignaron para financiar la partida Equipo de cómputo y de tecnologías de la información del programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. Llama la atención que la única meta de este programa fue reforzar el equipamiento de las Fiscalías Especializadas de Secuestros mediante la adquisición de mobiliario, bienes Informáticos y vehículos. Sin embargo, en las metas específicas convenidas en el Anexo Técnico se incluyeron otras partidas: Vestuario y uniformes y Prendas de protección para seguridad pública y nacional. Por otra parte, la modificación de las metas

específicas eliminó recursos precisamente para la adquisición de mobiliario, parte del equipo informático y todas las de vehículos.

4 Avance Físico- Financiero

El Cuadro IV.2 muestra la relación entre los recursos asignados a cada meta específica y el cumplimiento de las mismas. Con esta información es posible evaluar con mayor precisión el avance de las metas.

Cuadro IV.2 Recursos presupuestados y metas para la instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro

PARTIDA/CONCEPTO	ORIGEN DE LOS RECURSOS			METAS		ESTRUCTURA % DE LOS RECURSOS			METAS		
	FEDERAL	ESTATAL	CONJUNTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	FEDERAL	ESTATAL	CONJUNTO	ESTRUCTURA %	ALCANZADAS	POR ALCANZAR
TOTAL	17,344,497.00	9,000.00	17,353,497.00		353	100	100	100	100	1	352
Vestuario y uniformes	1,390,000.00	0.00	1,390,000.00	Par	100	8.01	0.00	8.01	28.3	0	100
Chaleco balístico nivel III-A	1,798,000.00	0.00	1,798,000.00	Pieza	100	10.37	0.00	10.36	28.3	0	100
Refacciones y accesorios para equipo de cómputo	0	9,000.00	9,000.00	Pieza	15	0.00	100.00	0.05	4.2	0	15
Computadora de escritorio	1,427,250.00	0.00	1,427,250.00	Pieza	50	8.23	0.00	8.22	14.2	0	50
Computadora portátil	657,384.00	0.00	657,384.00	Pieza	26	3.79	0.00	3.79	7.4	0	26
Escáner	65,000.00	0.00	65,000.00	Pieza	10	0.37	0.00	0.37	2.8	0	10
Impresora	216,540.00	0.00	216,540.00	Pieza	36	1.25	0.00	1.25	10.2	0	36
Plotter	880,000.00	0.00	880,000.00	Pieza	4	5.07	0.00	5.07	1.1	0	4
Servidor	855,323.00	0.00	855,323.00	Pieza	1	4.93	0.00	4.93	0.3	0	1
Multifuncional	55,000.00	0.00	55,000.00	Pieza	10	0.32	0.00	0.32	2.8	0	10
Fax	0.00	0.00	0.00	Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Circuito Cerrado de Televisión CCTV	0.00	0.00	0.00	Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Grabadora	0.00	0.00	0.00	Equipo/Plaza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Kit de apoyo tecnológico	0.00	0.00	0.00	Equipo/Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Cámara de video y fotográfica	0.00	0.00	0.00	Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Equipo Sistema Cellebrite de Análisis Forense	0.00	0.00	0.00	Equipo/Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Vehículo	0.00	0.00	0.00	Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Binoculares	0.00	0.00	0.00	Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Equipo GPS	0.00	0.00	0.00	Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Equipo de radiocomunicación con GPS	0.00	0.00	0.00	Pieza	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Software	0.00	0.00	0.00	Licencia	0	0.00	0.00	0.00	0.0	0	0
Licencias	10,000,000.00	0.00	10,000,000.00	Licencia	1	57.66	0.00	57.63	0.3	1	0

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

En el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014, se alcanzó el 0.3 por ciento de las metas utilizando el 57.6 por ciento de los recursos asignados a este programa. En términos de presupuesto, este rubro era el de mayor importancia aunque su contribución al avance de las metas convenidas no resulta relevante. Por su parte, los rubros de Vestuario y uniformes y chaleco balístico son importantes en términos tanto financieros como para el cumplimiento de metas.

El cuadro IV.3 detalla la situación en que se encontraba el ejercicio de los recursos financieros al 31 de diciembre de 2014. Como puede verse, el rubro de chaleco balístico se reporta como comprometido, lo que significa que aunque esos recursos no han sido utilizados para adquirir dichos bienes, esta transacción se ha formalizado mediante la firma de un documento jurídico con el proveedor (es) respectivo (s). Por lo tanto, para efectos del avance en la ejecución financiera, estos recursos se consideran como ejercidos.

Cuadro IV.3 Ejercicio de los recursos asignados a la instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro 2014

Partida/Concepto	Presupuesto modificado			Presupuesto comprometido			Presupuesto pagado			Saldo por ejercer		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
Vestuario y uniformes	1,390,000.00	0.00	1,390,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,390,000.00	0.00	1,390,000.00
Chaleco balístico nivel III-A	1,798,000.00	0.00	1,798,000.00	1,798,000.00	0.00	1,798,000.00	0	0	0	0	0	0
Refacciones y accesorios para equipo de cómputo	0	9,000.00	9,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9,000.00	9,000.00
Computadora de escritorio	1,427,250.00	0.00	1,427,250.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,427,250.00	0.00	1,427,250.00
Computadora portátil	657,384.00	0.00	657,384.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	657,384.00	0.00	657,384.00
Escáner	65,000.00	0.00	65,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	65,000.00	0.00	65,000.00
Impresora	216,540.00	0.00	216,540.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	216,540.00	0.00	216,540.00
Plotter	880,000.00	0.00	880,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	880,000.00	0.00	880,000.00
Servidor	855,323.00	0.00	855,323.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	855,323.00	0.00	855,323.00
Multifuncional	55,000.00	0.00	55,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	55,000.00	0.00	55,000.00
Fax	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Círculo Cerrado de Televisión CCTV	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Grabadora	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Kit de apoyo tecnológico	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cámara de video y fotográfica	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Equipo Sistema Cellebrite de Análisis Forense	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Vehículo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Binoculares	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Equipo GPS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Equipo de radiocomunicación con GPS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Software	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Licencias	10,000,000.00	0.00	10,000,000.00	0.00	0.00	0.00	9,999,999.99	0	9,999,999.99	0.01	0.00	0.01
TOTAL	17,344,497.00	9,000.00	17,353,497.00	1,798,000.00	0.00	1,798,000.00	9,999,999.99	0.00	9,999,999.99	5,546,497.01	9,000.00	5,555,497.01

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

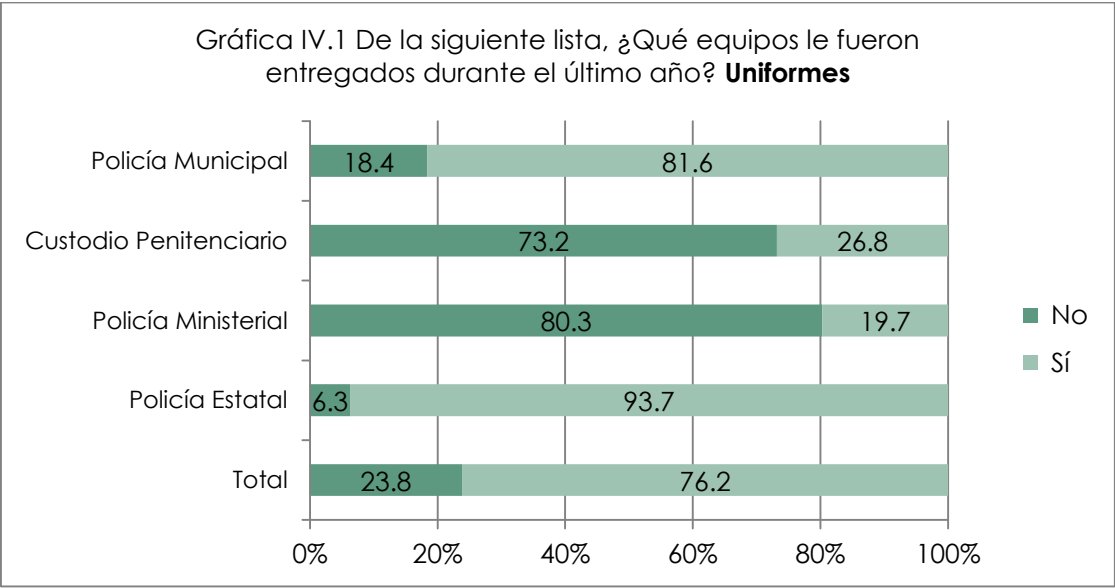
De esta forma, el presupuesto asignado a la instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro reporta un avance en su ejercicio de 68 por ciento (cuadros

IV.2 e IV.3), aunque el cumplimiento de metas no varía. Esto significa que el subejercicio de los recursos de este programa fue de 32 por ciento y no se alcanzó 99.7 por ciento de las metas.

Los resultados obtenidos del avance físico-financiero de este programa plantean dos dudas importantes:

- ¿Qué impacto pudo tener la modificación de las metas y el incumplimiento de las acordadas en la instrumentación de la Estrategia en el combate al secuestro?
- ¿Por qué no se ejerció 31 por ciento de los recursos financieros para cumplir con 99.7 por ciento de las metas?

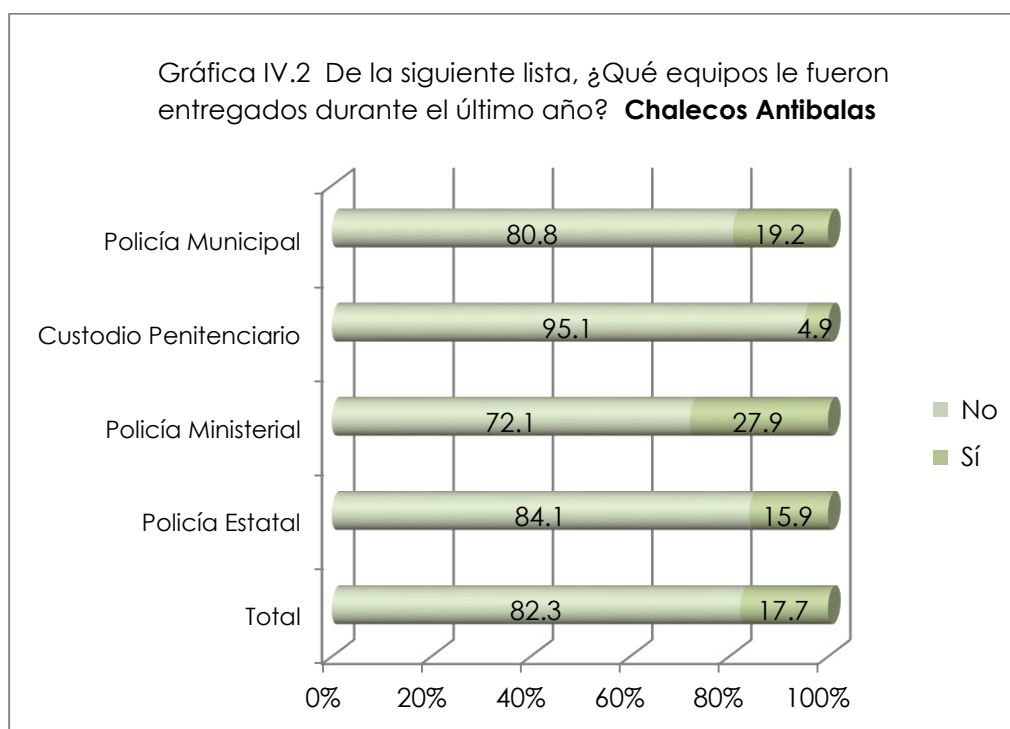
Para responder a la primera pregunta es necesario considerar la importancia de los bienes que fueron objeto de las modificaciones e incumplimiento físico y financiero. La gráfica IV.1 muestra los resultados de la Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014 en relación con la provisión de uniformes a la fuerza policial de todo el estado.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

Como puede apreciarse, la adquisición de uniformes, meta que no tuvo ningún avance y representa 28 por ciento del total acordado, se presenta como una necesidad quizá no urgente pero destacada, sobre todo en el caso de la policía

ministerial. Por lo que hace a la compra de chalecos balísticos, meta aún no alcanzada pero que sus recursos se consideran como ejercidos, los datos acusan que casi tres cuartas partes de los elementos ministeriales manifestaron no haber recibido este equipo en el último año (gráfica IV.2).

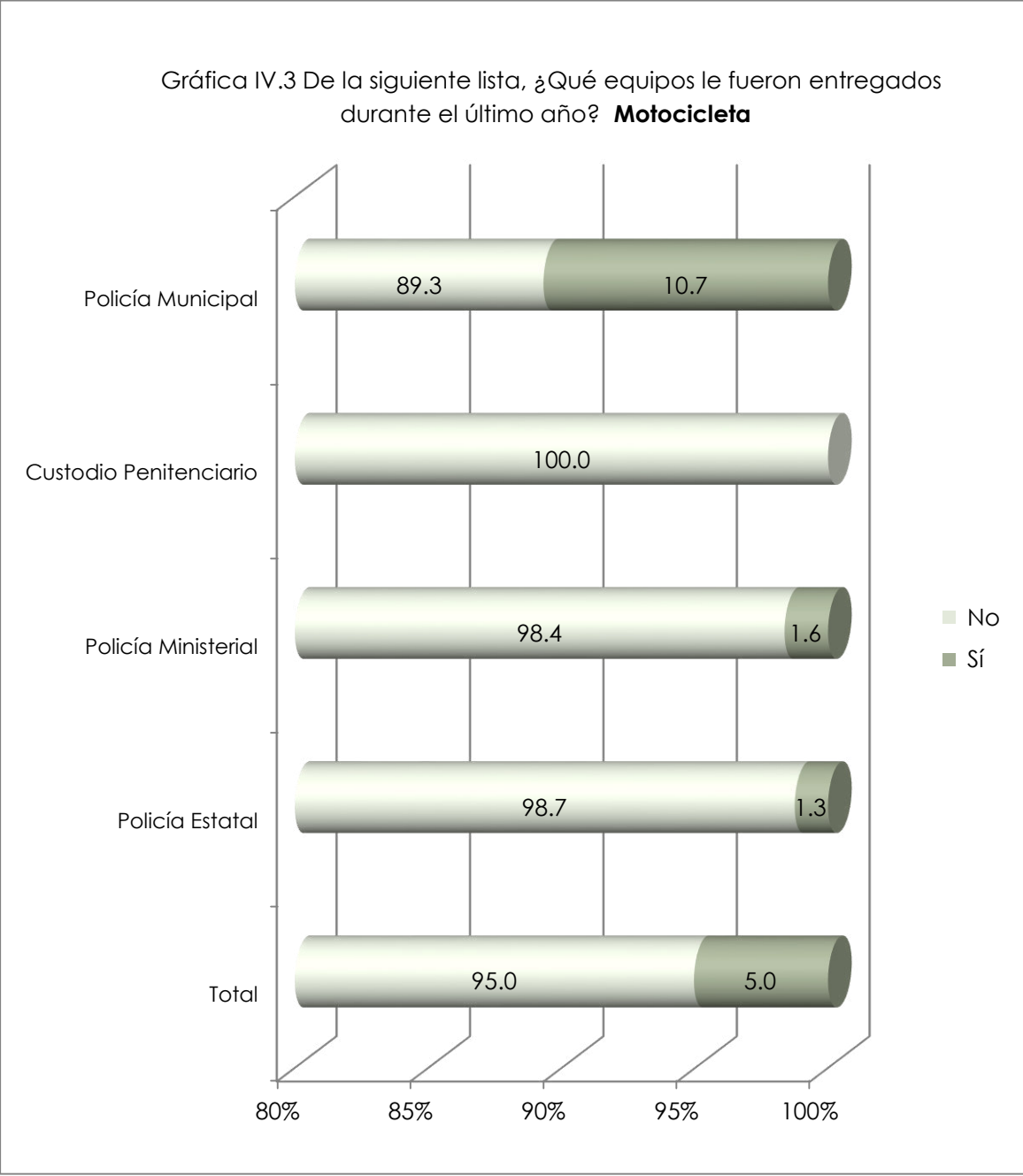


Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

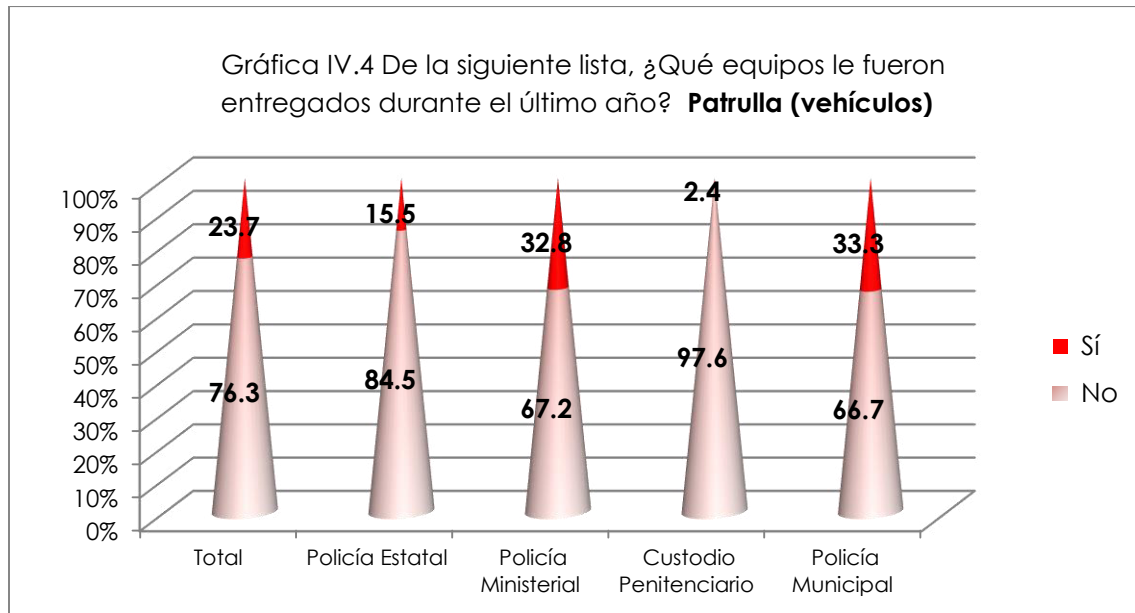
Las otras metas que no han sido alcanzadas corresponden a la partida Equipo de cómputo y tecnologías de la información, que es la única que se conservó de las metas originalmente convenidas. De acuerdo con la información de la Evaluación Institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014, 82 por ciento de la policía ministerial afirmó que no se le había entregado este tipo de equipo en el último año, aunque 97 por ciento dijo tener conocimiento sobre cómo operar una computadora y usar la Internet.

En relación con la adquisición de vehículos, meta eliminada con las modificaciones, las gráficas IV.3 y IV.4 muestran que prácticamente toda la policía ministerial no ha

recibido motocicletas, y a dos terceras partes no se la han entregado patrullas, en el último año.

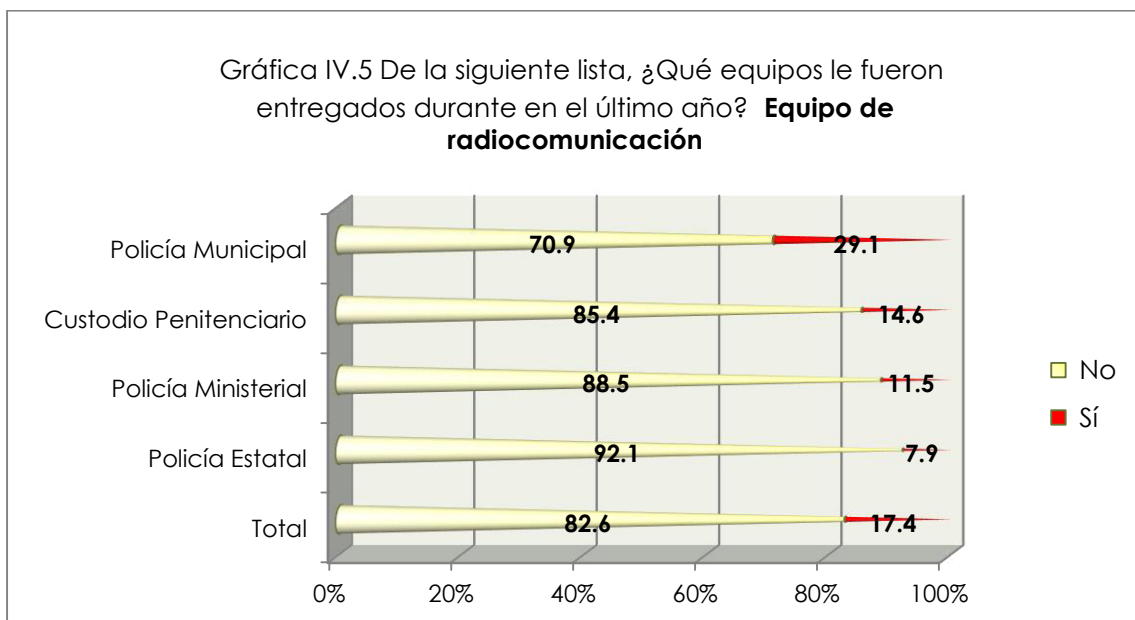


Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



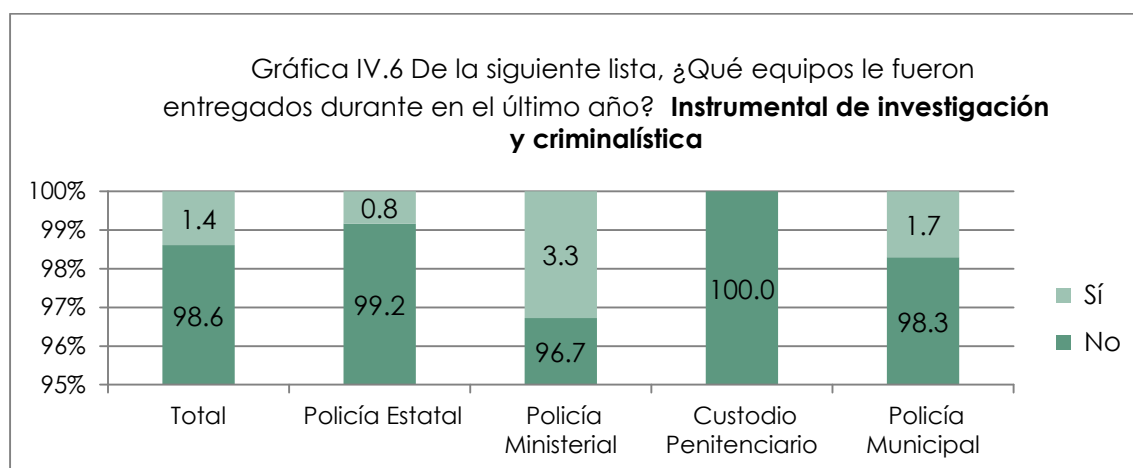
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

Sobre los equipos de radiocomunicación, bienes que también fueron suprimidos con las modificaciones, la gráfica IV.5 indica que 89 por ciento de la fuerza ministerial del estado no ha recibido este equipo en los últimos doce meses.

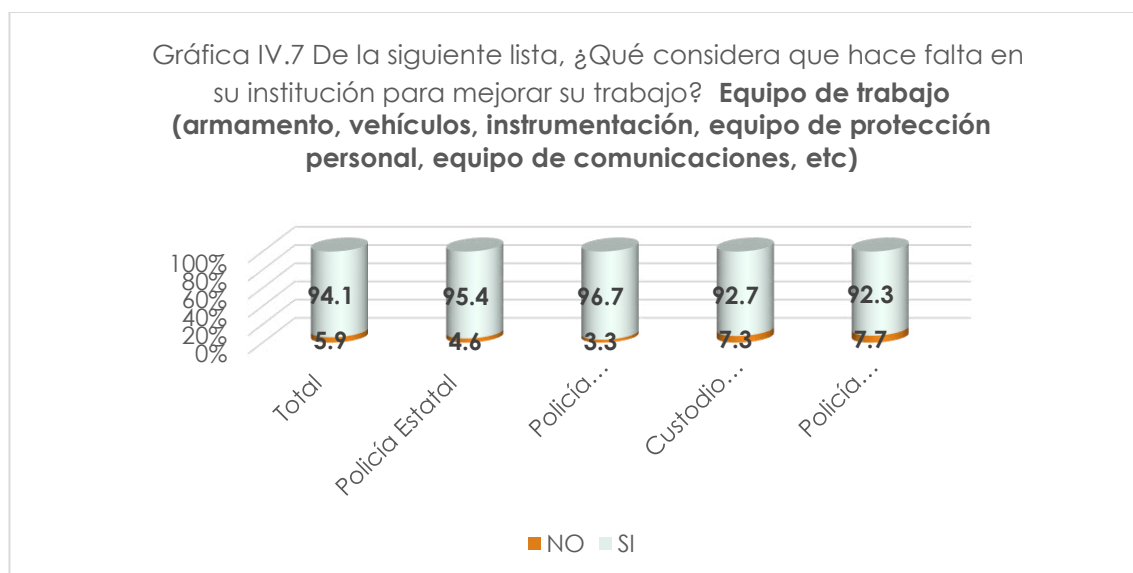


Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

De acuerdo con la información de la gráfica IV.6, 97 por ciento de los miembros de la policía ministerial de la entidad no ha recibido instrumental de investigación y criminalística en el último año, como el equipo de análisis forense que fue excluido de las metas cuando éstas sufrieron modificaciones. Por último, la información de la gráfica IV.7 es contundente, prácticamente todos los elementos ministeriales encuestados consideraron que les hace falta equipo de trabajo para mejorar su desempeño.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

Con el fin de disponer de mayor información sobre el impacto que puede tener en la instrumentación de la Estrategia en el combate al secuestro la falta de cumplimiento de las metas y las modificaciones realizadas, se han buscado información complementaria.

Al respecto, el 9 de abril de 2014, más de 60 policías ministeriales y operativos asignados a las Bases de Operación Mixta de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), se manifestaron en las oficinas centrales para exigir se mejorara la provisión del equipo que requieren para llevar a cabo su labor. De acuerdo con sus declaraciones, no contaban con pistolas, balas, ametralladoras, chalecos antibalas, ni patrullas o gasolina para trasladarse a los puntos de revisión, ni viáticos para su alimentación (González, 2014).

La información recién proporcionada debe complementarse con el perfil que tiene el delito de secuestro en el Estado de México. En el capítulo XVI se explica detalladamente que el conjunto de delitos de alto impacto social en la entidad, en los que se incluye el secuestro, mostró una tendencia declinante de 2008 a 2014. Sin embargo, no se cuenta con evidencia para asegurar que este fenómeno sea estructural, es decir, que vaya a mantenerse. El delito de secuestro es particularmente relevante en el Estado de México, la entidad muestra uno de los mayores crecimientos en este rubro, que se triplicó entre 1997 y 2014. Como se verá, no hay elementos para vincular el descenso en el número de secuestros registrados en 2014 con una mayor eficacia de las autoridades para combatirlo. Por el contrario, lo más probable es que se trate de un fenómeno coyuntural que puede cambiar en el corto o mediano plazo.

Los datos disponibles sobre el comportamiento del secuestro en 2015, sugieren que su tendencia en el país y el Estado de México es a la alza. El 24 de febrero del presente año, el coordinador Nacional Antisecuestros, Renato Sales Heredia, y la organización 'Alto al Secuestro', dieron a conocer que en enero de 2015 se registraron 163 secuestros, 7 por ciento más que en diciembre de 2014 (Cárdenas, 2015). El Estado de México se colocó en el primer lugar al concentrar 32 por ciento

de los casos, 52; los cuales equivalen al 30 por ciento de los 176 secuestros denunciados en la entidad ante el ministerio público en 2014.

De acuerdo con información de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, del total de las denuncias presentadas ante las agencias del ministerio público de enero a diciembre de 2014, las de secuestro representaron menos del uno por ciento al registrarse 176 casos. Sin embargo, la organización 'Alto al Secuestro' asevera que los plagios reportados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) representan solo 40 por ciento de todos los casos ocurridos en la entidad (Vela y Tirado, 2015).

Es importante recordar que según el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., (CIDAC), el secuestro es el delito que mayor impacto tiene en la percepción de inseguridad de la ciudadanía (CIDAC, 2013). Su efecto es tan contundente que un aumento de 10 secuestros por cada 100 mil habitantes aumenta la percepción de inseguridad en el país en más de 5 por ciento. Como punto de comparación, para lograr el mismo impacto mediante el delito de extorsión se requeriría un aumento de 93 por cada 100 mil habitantes (Id.:10).

El capítulo XVI también aporta elementos para apoyar la hipótesis de que si bien una parte de los secuestros que ocurren en la entidad es atribuible a las células del narco, la mayor parte de estos delitos son cometidos por otros grupos. Esto quiere decir que el combate al secuestro es particularmente relevante ya que se trata de grupos delictivos que han concentrado su actividad en este rubro, especializándose en este delito y que por lo tanto requieren de una estrategia específica que contenga su expansión y disminuya su impacto.

En este contexto más amplio, la falta de cumplimiento en las metas de la instrumentación de la Estrategia en el combate al secuestro resulta por lo menos preocupante. Existe consenso en que la carencia o deficiencia de recursos materiales y tecnológicos tales como sistemas de comunicación e información con tecnología de punta, vehículos, armas, esposas, escudos, chalecos antibalas, cascos, uniformes y otros aparatos de protección son un requisito indispensable para que los cuerpos de seguridad cumplan su labor de manera eficaz (PUDH-

UNAM, 2013; CCC, 2012). Por lo tanto, como ya se indicó, es necesario determinar las causas del subejercicio de los recursos y el consecuente incumplimiento de las metas.

En la entrevista realizada a funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, éstos explicaron que el motivo principal del avance de las metas fue la falta de recursos y ello se debe a dos razones fundamentales. La primera es la ministración retrasada de los recursos federales. Aunque los fondos se entregan con puntualidad, la emisión del oficio de suficiencia presupuestaria es tardía. Por ejemplo, en 2014, el oficio de suficiencia presupuestaria llegó hasta junio. Esta situación no fue coyuntural sino que es recurrente. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, lo ideal sería que el oficio de suficiencia se recibiera en marzo, para poder iniciar todos los procesos administrativos.

El segundo motivo es que una vez que la entidad recibe el recurso, la compra de bienes y servicios depende del comité de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal. Esto también contribuye a dilatar el ejercicio del presupuesto ya que este comité concentra todas las compras de la entidad y la Procuraduría debe esperar a que toque el turno de sus procesos. Si el recurso llegara en junio, la licitación fuera pública y el proceso no registra ninguna dilación, como declararse desierta, los recursos podrían ejercerse en septiembre del mismo año; de lo contrario, todo se retrasa más.

A decir de los funcionarios, la Procuraduría cumple con realizar el requerimiento de necesidades y hacer la investigación de mercado pero todo lo demás no depende de ella. Por este motivo, consideran que la evaluación del FASP debería realizarse al terminar el primer semestre del siguiente año del ejercicio correspondiente. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación señaló hace dos años que la liberación tardía de los recursos a los ejecutores del gasto generaba subejercicios y que ésta era una de las áreas de opacidad en el proceso de gestión de los recursos que debía atenderse ya que implicaba un problema por sus limitaciones para fiscalizar los recursos y para el conocimiento adecuado de su destino (ASF, 2013).

5 Conclusiones y recomendaciones

- La meta general de reforzar el equipamiento de las Fiscalías Especializadas de Secuestros mediante la adquisición de mobiliario, bienes Informáticos y vehículos no se cumplió ya que las metas específicas solo avanzaron 0.3 por ciento.
- Las modificaciones convenidas por el Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales, afectaron los rubros considerados en la meta: adquisición de mobiliario, equipo informático y vehículos. A la luz de las necesidades detectadas mediante la Encuesta Institucional, se dejaron de adquirir insumos muy necesarios para la estrategia.
- Dada la situación que guarda el delito de secuestro en la entidad, resulta indispensable reforzar todas las acciones vinculadas a combatir este crimen, por lo que la disminución de 58 por ciento del presupuesto de este programa no parece ser una decisión correcta. El impacto de esta medida es incluso peor si se considera que esos recursos se dedicaron al Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal, que resulta prioritario para la Federación, pero que presentó un subejercicio de 100 por ciento en 2014.
- El incumplimiento de 99.7 por ciento de las metas y el subejercicio de 31 por ciento de los recursos financieros es atribuible a ineficiencias en la gestión administrativa del presupuesto.
- Es necesario realizar un análisis más detallado del proceso administrativo para determinar qué factores específicos determinan el subejercicio de los recursos y de qué manera contribuye cada uno de ellos a generar el deficiente resultado obtenido.
- Ambos niveles de gobierno deben trabajar en el rediseño de la forma en que los recursos llegan a la Procuraduría de la entidad si se desea que la instrumentación de la Estrategia en el combate al secuestro logre sus objetivos.

- La falta de atención a estos problemas de tipo institucional estimula condiciones para que los grupos delictivos dedicados al secuestro sigan minando la legitimidad del gobierno del estado ante la incapacidad de reducir este crimen de tan alto impacto para la población.

CAPÍTULO V. IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA (COE'S)

Por acuerdo de la Procuraduría General de la República, el 3 de febrero de 2010, las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN) dejaron de funcionar y se inició la operación de los Centros de Operación Estratégica (COE's) (DOF, 2013). Cuando fueron creados, los COE's tenían por objetivo “estrechar la coordinación de los ministerios públicos federal y local, que se apoyarán en un equipo de análisis delictivo y un grupo de investigación de operaciones criminales” (Id.). La intención es estructurar un nuevo esquema de coordinación y atención para atender los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y otros delitos conexos y en su caso, concurrentes.

El 18 de noviembre de 2011, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) aprobó 8 Ejes Estratégicos y 15 programas con prioridad nacional. La Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's) se enmarcó en el eje estratégico IV. Fortalecimiento de la Procuración de Justicia, cuyo propósito es “crear las herramientas necesarias para una eficiente y eficaz persecución de los delitos, para lo cual se consideró necesario dotar a las Instituciones de Procuración de Justicia de las entidades federativas los recursos humanos, científicos y tecnológicos, que permitieran alcanzar las metas planteadas” (DOF, noviembre, 2011).

En cumplimiento al marco normativo que regula el ejercicio de los recursos de dicho fondo, este capítulo se propone: i) determinar el avance en el cumplimiento de las metas convenidas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 de la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's); ii) establecer las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) precisar el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

1 Objetivo del programa

De acuerdo con el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del Estado de México, el objetivo de este programa es “coordinar los esfuerzos del Estado y la Federación con una actuación uniforme y homogénea de criterios y armonía de procedimientos, que permitan la consolidación de los Centros de Operación Estratégica, a efecto de combatir de manera integral los delitos conexos y concurrentes de mayor impacto en la sociedad, con la finalidad de impactar las estructuras de la delincuencia a través del trabajo conjunto y coordinado de las autoridades federales y estatales”.

El alcance del programa en el Anexo referido es “dotar de herramientas de nueva generación y de vanguardia a los laboratorios de criminalística, lo que permitirá contar con las herramientas necesarias para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”. El mismo Anexo señaló como meta para la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE’s):

Reforzar el equipamiento del Instituto de Servicios Periciales.

La institución responsable de ejecutar el programa fue la Procuraduría General de Justicia del estado. En el siguiente apartado se determinará en qué medida cumplió esa meta general con base en el análisis de las metas específicas convenidas en el Anexo mencionado.

2 Avance en el cumplimiento de metas

El cuadro V.1 muestra la situación en que se encontraba el cumplimiento de las metas de la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE’s) al 31 de diciembre de 2014.

A partir de esta información se aprecia que:

- Las metas convenidas en el Anexo Técnico fueron modificadas.

- De las metas convenidas/modificadas no se alcanzó ninguna.

Ya que el cumplimiento de metas no necesariamente coincide con el avance financiero, es indispensable examinar el ejercicio del presupuesto asignado. Pero antes de eso es importante señalar cuáles fueron los motivos de las modificaciones realizadas a las metas convenidas en el Anexo Técnico.

Cuadro V.1 Metas convenidas y alcanzadas en la instrumentación de la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's)

Partida/Concepto	Metas Convenidas		Avance de las Metas		
	Anexo Técnico		Modificaciones	Alcanzadas	Por Alcanzar
	Unidad de Medida	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Equipo médico y de laboratorio					
Espectrofotómetro	Pieza	5	1	0	1
Total		5	1	0	1

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

3 Variaciones o Desviaciones

No hubo desviaciones en las metas de la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's), pero sí se realizaron algunas modificaciones. Estos cambios fueron acordados en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014. Como se muestran en el cuadro V.1, la meta específica correspondiente a la partida Equipo médico y de laboratorio tuvo una reducción en los conceptos de espectrofotómetro de uv/vis y espectrofotómetro infrarrojo. Con estos cambios, el monto total convenido en el Anexo Técnico disminuyó 87 por ciento, el presupuesto modificado fue financiado únicamente con recursos federales.

El Acta de la 26ª sesión del Comité Técnico justifica estos cambios con dos argumentos:

- El replanteamiento de necesidades reales para dar cumplimiento al acuerdo 04/xxxvi/14, referente a los objetivos del programa con prioridad nacional: Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- En virtud de que no es posible darle cumplimiento a las metas programadas.

El acta no explica por qué no fue posible cumplir con las metas programadas, pero los recursos que estaban dedicados a las metas eliminadas se reasignaron para financiar la partida Equipo de cómputo y de tecnologías de la información del Nuevo sistema de justicia penal. El cambio en la compra de 5 a 1 solo espectrofotómetro significó la reducción de metas en 80 por ciento; y dado que la meta era reforzar el equipamiento del Instituto de Servicios Periciales, podría pensarse que esto tuvo un fuerte impacto. Sin embargo, debe considerarse información complementaria para emitir una evaluación más precisa.

4 Avance Físico - Financiero

El Cuadro V.2 muestra la relación entre los recursos asignados a cada meta específica y el cumplimiento de las mismas.

Cuadro V.2 Recursos presupuestados y avance de metas para la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's)

Partida/Concepto	ORIGEN DE LOS RECURSOS			METAS		ESTRUCTURA % DE LOS RECURSOS			METAS		
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	ESTRUCTURA %	ALCANZADAS	POR ALCANZAR
TOTAL	450,000.00	0	450,000.00		1	100	0	100	100	0	1
Equipo médico y de laboratorio											
Espectrofotómetro	450,000.00	0.00	450,000.00	Pieza	1	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00	1.00

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

En el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014, no se alcanzó ninguna meta ni se ejerció el presupuesto asignado a esa partida y concepto. El cuadro V.3 muestra claramente que el subejercicio del programa Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's) fue de 100 por ciento.

Cuadro V.3 Ejercicio de los recursos asignados a la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's)

Partida/Concepto	Presupuesto modificado			Presupuesto comprometido			Presupuesto pagado			Saldo por ejercer		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
Equipo médico y de laboratorio	450,000.00	0.00	450,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	450,000.00	0.00	450,000.00
Espectrofotómetro	450,000.00	0.00	450,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	450,000.00	0.00	450,000.00
TOTAL	450,000.00	0.00	450,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	450,000.00	0.00	450,000.00

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

Esta información genera dos preguntas:

- ¿Qué impacto pudo tener esto en el objetivo de la Implementación de Centros de Operación Estratégica?
- ¿Por qué no se ejerció 100 por ciento de los recursos financieros y por lo tanto, no se cumplió con la meta general y las específicas?

Con respecto a la primera pregunta, debe recordarse que la Implementación de Centros de Operación Estratégica es un programa de creación relativamente reciente. En diciembre de 2012, aunque 28 de las 32 entidades habían celebrado convenios de coordinación y colaboración con la Procuraduría General de la República, solo se habían establecido centros en 12 estados del país, contabilizándose un total de 21 (Pérez *et al.*, 2013:20). El convenio con el Estado de México se firmó en julio de 2012 y el primer Centro de Operación Estratégica se inauguró el 4 de abril de 2013, en el municipio de Tenango del Valle con el objetivo

principal de atender, investigar y perseguir delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y otros ilícitos relacionados.¹

Ya que la meta de la Implementación de Centros de Operación Estratégica era reforzar el equipamiento del Instituto de Servicios Periciales de la entidad mediante la adquisición de un espectrofotómetro, conviene contar con información que ayude a dimensionar en qué medida su incumplimiento afectó los objetivos de dicho programa. El Instituto de Servicios Periciales del Estado de México (ISPEM), órgano desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México fue creado el 10 de agosto de 2004 con autonomía técnica y operativa, con el fin de emitir dictámenes periciales, en auxilio del Ministerio Público.

La Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014 no cuenta con datos que permitan tener una idea de la situación que guarda el ISPEM en términos de equipamiento, por lo que se buscó información de otras fuentes. En 2008, el ISPEM se ostentaba como uno de los mejores a nivel América Latina, auxiliando la labor no solo de la procuraduría mexiquense sino también las de otros estados, a decir del entonces procurador de la entidad (El Sol de México, 2008).

En septiembre de 2014, el Director General del instituto afirmó que el Estado de México “es una de las pocas entidades mexicanas que está a la vanguardia en servicios periciales, pues cuenta con los más modernos laboratorios que permiten trabajar con 35 especialidades forenses, con tecnología de punta” (San Juan, 2014). Asimismo comentó que tiene un laboratorio que rastrea perfiles mediante el manejo de 16 a 24 marcadores genéticos, lo que solo pueden hacer el Estado de México y la PGR. También señaló que existían cinco laboratorios forenses en la entidad y se estaba equipando el de Tlalnepantla (Id.).

Esta información sugiere que el ISPEM cuenta con el equipamiento necesario para apoyar el objetivo del programa Implementación de Centros de Operación Estratégica. No obstante, es importante considerar que la tecnología en todas sus

¹ http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/noticias/EDOMEX_NOTICIAS_193713_01/03/2015

áreas evoluciona continuamente y la de criminalística no es la excepción. En el caso de los espectrofotómetros, estos aparatos se pueden utilizar, entre otras muchas cosas, para detectar residuos de pólvora o para evaluar documentos antiguos, documentos modernos falsificados y para detección de sangre (Toro y Núñez, 2012). Por ello se puede considerar que la reducción en el número de piezas convenidas y el incumplimiento en la adquisición de la única pieza programada afectan el objetivo, de manera parcial, y de manera sustantiva la meta principal del programa.

La observación más importante que se puede realizar sobre el desempeño del ISPEM no está vinculada con su infraestructura sino con las acusaciones que pesan sobre el papel que tuvieron algunos de sus funcionarios y peritos en el encubrimiento del asesinato de 22 civiles y la tortura a tres personas por parte del ejército en el municipio de Tlatlaya. De acuerdo con la recomendación 51/2014 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), los Servicios Periciales del Estado de México obstaculizaron la investigación por violaciones a derechos humanos al no proporcionar la información íntegra con la que contaba (Alcántara, 2015; Barragán, 2015). Por ello, la CNDH acreditó responsabilidad a 28 elementos de la Procuraduría General de Justicia del estado, entre ellos hay tres funcionarios del Instituto de Servicios Periciales de Toluca y 9 peritos que realizaron las necropsias de las víctimas (Reyes, 2015). La investigación aún se encuentra en curso así que dichas responsabilidades no han sido confirmadas por la justicia (Jiménez, 2015); no obstante, estas acusaciones pueden dañar gravemente la credibilidad del ISPEM.

Por lo que hace al principal objetivo del único COE que opera en el Estado de México: investigar y perseguir delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y otros ilícitos relacionados, es pertinente analizar la información relacionada con la situación que guarda este delito en la entidad. La organización México Unido Contra la Delincuencia A. C. asegura que aunque en México la violencia asociada a consumidores de drogas es relativamente marginal, sí aumentará en los próximos años. De acuerdo con esta organización, el

narcomenudeo es la tercera actividad más importante vinculada con la violencia en México, después del tráfico transnacional y la extorsión (Guerrero, 2012).

Las denuncias por delitos contra la salud en el Estado de México crecieron 36.8 veces entre 2010 y 2012 (Muñiz, 2012). De acuerdo con el Centro de Integración Juvenil (CIJ), el consumo de inhalables (monas), marihuana y cocaína en el Estado de México es 10 veces superior al de la media nacional (El Universal, 2014). El Presidente Municipal de Cuatitlán Izcalli declaró recientemente que se ha encontrado narcóticos en 40 por ciento de las escuelas secundarias de este municipio (Jiménez, 2015b).

La respuesta a la segunda pregunta es la misma que se describe en la instrumentación de la Estrategia en el combate al secuestro. En la entrevista realizada a funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, éstos explicaron que el motivo principal del avance de las metas fue la falta de recursos y ello se debe a dos razones fundamentales. La primera es la ministración retrasada de los recursos federales. Aunque los fondos se entregan con puntualidad, la emisión del oficio de suficiencia presupuestaria es tardía, y esta situación no fue coyuntural sino que es recurrente. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, lo ideal sería que el oficio de suficiencia se recibiera en marzo, para poder iniciar todos los procesos administrativos.

El segundo motivo es que una vez que la entidad recibe el recurso, la compra de bienes y servicios depende del comité de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal. Esto también contribuye a dilatar el ejercicio del presupuesto ya que este comité concentra todas las compras de la entidad y la Procuraduría debe esperar a que toque el turno de sus procesos. Si el recurso llegara en junio, la licitación fuera pública y el proceso no registra ninguna dilación, como declararse desierto, los recursos podrían ejercerse en septiembre del mismo año; de lo contrario, todo se retrasa más.

A decir de los funcionarios, la Procuraduría cumple con realizar el requerimiento de necesidades y hacer la investigación de mercado pero todo lo demás no depende de ella. Por este motivo, consideran que la evaluación del FASP debería realizarse

al terminar el primer semestre del siguiente año del ejercicio correspondiente. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación señaló hace dos años que la liberación tardía de los recursos a los ejecutores del gasto generaba subejercicios y que ésta era una de las áreas de opacidad en el proceso de gestión de los recursos que debía atenderse ya que implicaba un problema por sus limitaciones para fiscalizar los recursos y para el conocimiento adecuado de su destino (ASF, 2013)

5 Conclusiones y recomendaciones

- La meta general de Reforzar el equipamiento del Instituto de Servicios Periciales mediante la adquisición de un espectrofotómetro no fue alcanzada.
- El programa Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's) tuvo un subejercicio de 100 por ciento y no se cumplió la única meta específica.
- Las modificaciones convenidas por el Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales afectaron parcialmente el objetivo del programa y sustantivamente su meta principal y alcance.
- **El alcance de este programa era actualizar las herramientas de los laboratorios de criminalística para la** implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, pero sufrió una disminución de 87 por ciento del presupuesto convenido para dar cumplimiento a los objetivos del programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. Es decir, se transfirieron recursos para apoyar exactamente el mismo programa, pero en la partida Equipo de cómputo y de tecnologías, el cual tuvo un subejercicio de 100 por ciento en el período evaluado. Lo que significa que el recurso no sirvió para apoyar los objetivos y metas de ninguno de los dos programas.
- La observación más importante sobre el cumplimiento del objetivo de la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's), son las acusaciones de la CNDH que pesan sobre el papel que tuvieron algunos de

los funcionarios y peritos del ISPEM en la masacre del municipio de Tlatlaya; que pueden minar la credibilidad de la labor que se realiza en los COE's.

- El objetivo de impactar las estructuras de la delincuencia a través del trabajo conjunto y coordinado de las autoridades federales y estatales, que en el caso del COE del Estado de México se enfoca en perseguir delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y otros ilícitos relacionados, no muestra un panorama positivo considerando las cifras encontradas en relación con el uso de sustancias prohibidas en la entidad.
- El incumplimiento de las metas y el subejercicio es atribuible a ineficiencias en la gestión administrativa del presupuesto.
- Es necesario realizar un análisis más detallado del proceso administrativo para determinar qué factores específicos determinan el subejercicio de los recursos y de qué manera contribuye cada uno de ellos a generar el deficiente resultado obtenido.
- Ambos niveles de gobierno deben trabajar en el rediseño de la forma en que los recursos llegan a la Procuraduría de la entidad si se desea que la Implementación de Centros de Operación Estratégica (COE's) logre sus objetivos.

CAPÍTULO VI. HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (IBIS/ETRACE)

De los diecisiete Programas con Prioridad Nacional acordados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, éste es el sexto. Este programa corresponde a una de las prioridades nacionales de mayor trascendencia en el plano de la modernización tecnológica del aparato de seguridad nacional. Su conformación y articulación orgánica con el resto del sistema de seguridad nacional, particularmente con las instancias de procuración de justicia en cuyo seno se ha decidido que operen, significa proveer a dichas instituciones de uno de los recursos tecnológicos más avanzados y necesarios hoy en día para la prosecución de los objetivos de seguridad nacional con efectividad y en la frontera del estado del arte.

La razón de ser de este programa es incorporar en una base de datos de carácter único de huella balística, la información concerniente a todas aquellas armas autorizadas a los cuerpos de seguridad pública y privada, lo mismo que particulares, así como las aseguradoras en hechos delictivos y, de manera general, todas aquellas que se hallen en el dominio de las autoridades del sistema de seguridad del país.

Es así que la implantación de este sistema en el aparato tecnológico que apoya al sistema nacional de seguridad pública, se encamina a la consolidación de una base de datos de huella balística cuyos alcances abarquen finalmente a todas las entidades federativas y permitan además la articulación con sistemas internacionales de la misma naturaleza. Para contribuir a ese propósito, es insoslayable que, además de representar una prioridad para la nación, su estatuto de prioridad se haga efectivo a nivel del gobierno del Estado de México, y que en la esfera del sistema de seguridad pública se afiance, crezca, se modernice y opere eficientemente. No está por demás señalar que su debilitamiento sería un aporte indirecto al fortalecimiento tecnológico de la delincuencia organizada y a las malas prácticas de comercio de armas de las que ya se sufren graves consecuencias en el país.

1 Objetivo del programa.

“Contar con una base de datos para ver la identificación de los elementos balísticos y tener la posibilidad de efectuar el rastreo de armas aseguradas involucradas en la comisión de un delito.”

Es importante observar en este objetivo, el alcance de las posibilidades tecnológicas que ofrece para el control de los fenómenos de violencia que han derivado de la delincuencia organizada en varias regiones del Estado de México, e importante también señalar que el proyecto se encuentra bajo la responsabilidad exclusiva de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

2 Metas.

Las metas establecidas para este proyecto, según el Anexo Técnico del Convenio de coordinación del fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 son:

1. “Realizar el mantenimiento al Sistema de Huella Balística.”
2. “Registrar el ingreso de elementos balísticos de casquillos al Sistema de Huella Balística.”
3. “Remitir a la coordinación General de Servicios Periciales/PGR la estadística mensual de los ingresos de elementos balísticos (casquillos) al Sistema de Huella Balística.”

3 Avance en el cumplimiento de metas

Al término de 2014, según la información disponible, las metas alcanzadas (véase Cuadro VI.1 al final de este apartado), siguiendo los mismos numerales empleados para citarlas, fueron:

1. **Mantenimiento al Sistema de Huella Balística:** No se alcanzó. Según la información provista por el secretariado estatal, el subejercicio en ésta y todas las demás partidas del presupuesto asignado a este proyecto ha sido

de 100%. Ello implica naturalmente que sería técnicamente imposible algún logro con cero recursos.

2. Registrar el ingreso de elementos balísticos de casquillos al Sistema de Huella Balística:

[REDACTED]

[REDACTED] se ha verificado lo siguiente, resumido en las cifras aquí expuestas:

Cuadro VI.1 Desempeño del sistema de huella balística

CUADRO N° VI.1			
DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE HUELLA BALÍSTICA			
Número de ingresos al equipo de adquisición de casquillos			7103
Número de casquillos reportados por el área de Balística			4031 casquillos
Número de ingresos al equipo de adquisición de balas			3072 balas
Número de casos de balas reportados por el área de Balística			3072

Fuente: Anexo Técnico, FASP 2014.

Se trata de datos que no tienen correlato cuantitativo certificado en las metas comprometidas, pero que efectivamente reportan que sí hubo registro de elementos balísticos en el Sistema de Huella Balística (aunque inexplicablemente se señalan más ingresados que reportados). Siendo así, se puede considerar que la segunda meta se ha alcanzado, aunque no se dispone de una norma de referencia para acreditar el porcentaje del logro.

3. Remitir a la coordinación General de Servicios Periciales/PGR la estadística mensual de los ingresos de elementos balísticos (casquillos) al Sistema de Huella Balística: Al igual que la anterior, sin más elementos que los reportados en el oficio informativo ya referido, esta meta se podría considerar cumplida, pese a que el subejercicio en la partida presupuestal general y en todos y cada uno de los rubros menores de este programa es de 100%. Ello da lugar a suponer, como se insistirá más

adelante y en el marco de una argumentación más amplia, que estas actividades se financiaron con recursos del FASP 2013, que tras el subejercicio en ese año fueron trasladados a la gestión 2014.

4 Variaciones o Desviaciones.

Este programa revela problemas delicados en su estatuto de prioridad nacional en el conjunto del FASP, no sólo a partir de la información inherente a 2014, sino en consideración de comparaciones con cifras de las gestiones 2013 y 2012. Esa es la desviación fundamental que debe atenderse y a la que vamos a referirnos con más detalle enseguida.

Si se tratara únicamente de apegar la prosa analítica de esta evaluación al subtítulo, se podría decir que el esfuerzo institucional efectuado por la PGJ del Estado de México durante 2014 con los recursos del FASP ha sobrepasado las expectativas respecto a las metas comprometidas, considerando que el subejercicio de 100% parece ser de dominante responsabilidad de las instancias federales. Sin embargo esto sería inexacto. En la reunión efectuada con el Coordinador de Planeación y Administración de la PGJ del Estado, se nos hizo saber que los subejercicios son considerados “*economías*” por su instancia técnica; lo que denota que hay una intención deliberada de la propia PGJ -que se adhiere al retraso en las ministraciones- de “reservar”, “ahorrar” o simplemente subutilizar los recursos con algún objetivo superior al del logro de las metas comprometidas y que no nos ha sido expuesto. Se entrecomillan las posibles intenciones de ahorro o reserva, porque en el ejercicio financiero del presupuesto público, tanto el impuesto inflacionario como el propio costo financiero de la inmovilidad de recursos disponibles simplemente incrementa el costo social de sostener proyectos que bajo esas premisas renuncian a proseguir de manera eficiente y oportuna sus metas y, por tanto, sus objetivos.

Esta situación se suma gravemente, por una parte, a una tendencia altamente preocupante del estatuto de prioridad nacional del programa “Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armas”; y por otro, a la conciencia que ya existe en los

elementos de las corporaciones de seguridad pública acerca de la necesidad y utilidad de este sistema.

Refirámonos en primer lugar a esa tendencia preocupante: bajo la hipótesis de inflación media anual de 5% en los objetos generales de gasto del FASP, según cálculos propios a partir de la información provista por el Secretariado Estatal, el presupuesto para el FASP estatal ha crecido, de 2012 a 2013, en términos nominales, 4.15%; es decir, ligeramente por debajo de la inflación, lo que implica que en términos reales reveló una tasa negativa de variación: -0.81%. En marcado contraste, en el mismo periodo, en términos nominales y reales respectivamente, el presupuesto asignado al programa “Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armas” reveló la siguiente variación porcentual: -21.55% y -25.28%; es decir que de un año a otro vio reducido el apoyo en alrededor de una cuarta parte. Las cifras de 2013 a 2014 son todavía más agudas: su presupuesto declinó a tasa -70.01% en términos nominales y a -71.44% en reales. En 2012 este programa representaba el 1.16% del presupuesto del FASP estatal; en 2014 únicamente el 0.26%; es decir, la décimo octava parte de la importancia presupuestal que tenía dos años antes (Véase el Cuadro N° VI.2):

Cuadro VI.2 Evolución presupuestal y recursos pendientes de aplicación del programa Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento (IBIS/ETRACE)

(En pesos (valores nominales), y en pesos base 2012 (valores reales))

(En pesos (valores nominales), y en pesos base 2012 (valores reales))							
AÑO	TOTAL RECURSOS FASP	TASA DE CRECIMIENTO		PRESUPUESTO DEL PROGRAMA	PARTICP. (%) DEL PROYECTO	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO PREVIO	
2012	735,201,864	Real	Nominal	8,500,000.00	1.16%	Real	Nominal
2013	765,735,575	-0.81	4.15	6,668,412.00	0.87%	-25.28%	-21.55%
2014	770,177,035	-4.21	0.58	2,000,000.00	0.26%	-71.44%	-70.01%
RECURSOS 2012, 2013 Y 2014 PENDIENTES DE APLICACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 (%)							
	2012	2013			2014		
	0.00%	26.24%			100.00%		
Tasa de crecimiento subejercicio	*	INCALCULABLE			14.29%		

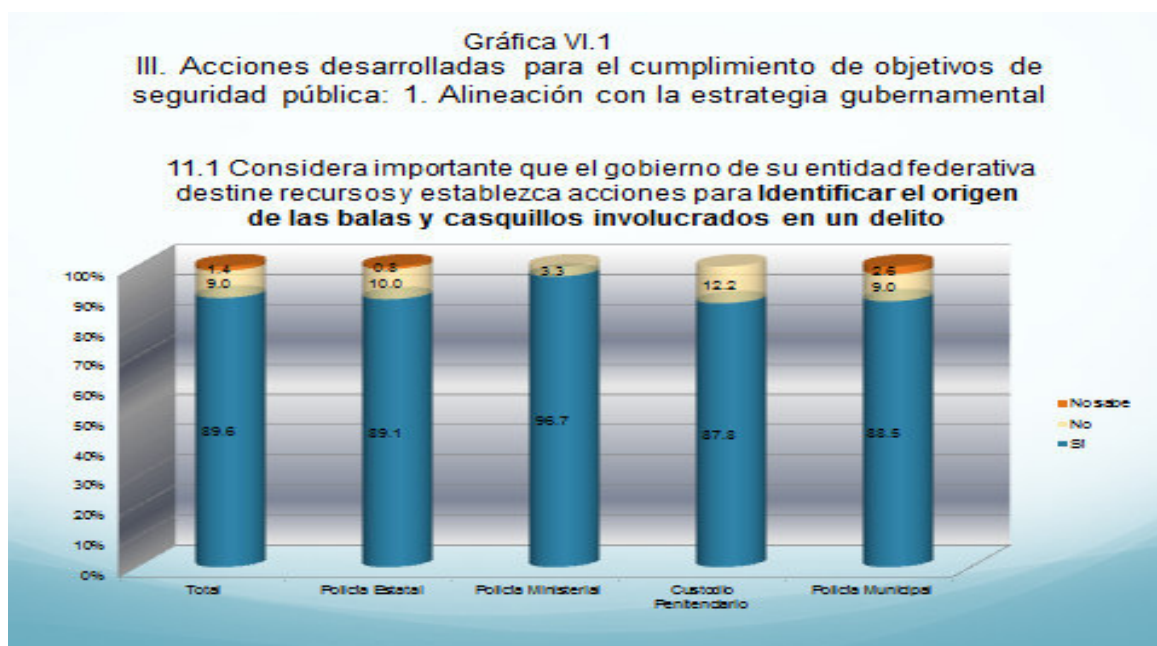
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal a través del SSYE 2013 (diciembre de 2014).

Sumemos ahora a esta tendencia, la idea institucional que transmitió el Coordinador: se puede “economizar” más todavía en la creciente escasez a la que está sometido el programa. Con ello, las dos hojas de la tijera, la del presupuesto y la de los criterios de decisión, parecen amenazar con la desaparición de este programa.

Es oportuno tener en cuenta en este análisis que fenómenos tan graves y de consecuencias largamente durables como el “Rápido y Furioso”, sumado al ya tan arraigado tráfico ilegal de armas en la frontera norte del país, obligan a que los preceptos básicos de la Plataforma México no decaigan, y a que las prioridades nacionales en el campo de la seguridad pública no pierdan su estatuto de tales.

Esta es la desviación esencial que se debe atender para este programa en términos de metas y presupuesto: la pérdida de su estatuto como una prioridad nacional reconocida en el presupuesto y en los criterios de decisión de las autoridades a cargo del mismo en el Estado de México.

Refirámonos ahora al otro eje: la conciencia de los elementos policiales. La Encuesta Institucional revela lo siguiente en gráficas:

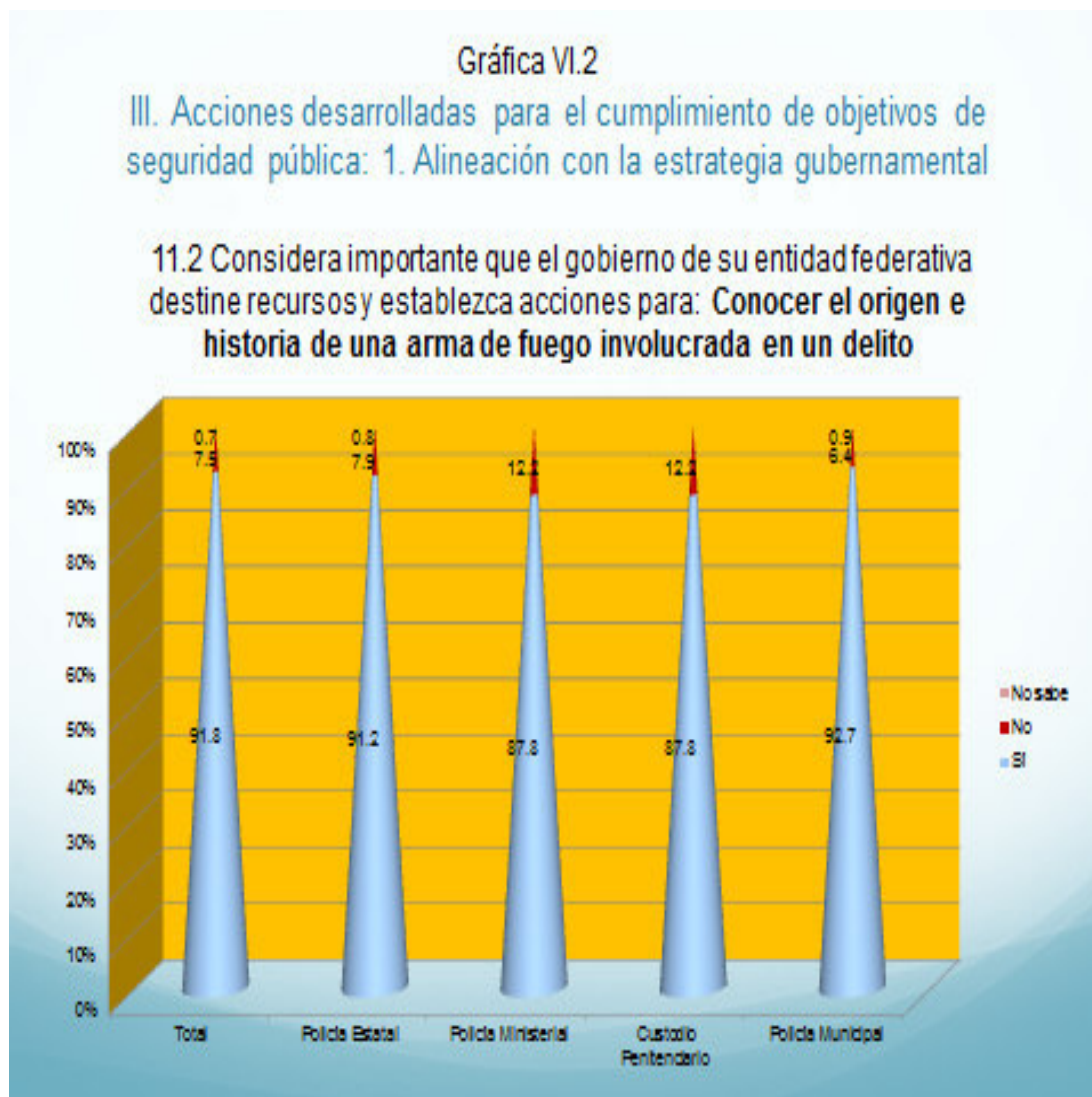


Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

Ésta, en primer lugar, exhibe la manifiesta importancia que los policías le otorgan a la necesidad de identificar el origen de las balas y casquillos que se involucran en

los hechos delictivos. Saben de lo que se trata y esperan que el Gobierno del Estado les provea los medios tecnológicos y administrativos para contar con este apoyo estratégico en el combate a la inseguridad; especialmente al crimen organizado. Obsérvese que 89.6% de los policías en promedio señalan que esta tecnología es necesaria.

A la anterior se añade esta información:



Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

El 91.8% de los policías en promedio considera que el saber cuál es el origen y la historia de un arma de fuego relacionada con un delito, es importante. El medio para ello es precisamente este programa.

La implicación de estas cifras es inmediata: las expectativas de apoyo tecnológico al quehacer de los elementos de seguridad pública por parte del Gobierno del Estado de México, se están frustrando. El Gobierno parece estar enviando el mensaje de que sus prioridades no coinciden con aquellas que nacen de la vida diaria de los elementos que luchan contra el crimen, ni con las que derivan de la Plataforma México.

Así, las desviaciones que aporta el análisis son nítidas, y se refieren explícitamente a la prioridad presupuestal y a los criterios de valoración institucional de este programa. Implícitamente y en el margen del análisis se hallan las figuras de logros y desviaciones en términos de lo acaecido durante 2014; gestión que por sí sola dice muy poco.

5 Avance Físico-Financiero.

Las cifras y el análisis previo otorgan elementos suficientes para afirmar que este programa, en lugar de revelar un avance físico o financiero, tiende más bien a su descapitalización acelerada y al riesgo de su extinción. Una reducción de más de 71.59% en su presupuesto, en el marco de un crecimiento exiguo pero positivo en términos nominales, del FASP estatal de 0.58%, es una llamada de atención acerca de los cambios que parece haber en los criterios de asignación de prioridades en el Estado. Financieramente, este programa está en peligro.

Para una visión panorámica del estado que guarda este programa, véase el cuadro siguiente:

CUADRO N° VI.3		
HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (IBIS/ETRACE)		
METAS COMPROMETIDAS 2014 vs METAS ALCANZADAS 2014		
METAS COMPROMETIDAS 2014	METAS ALCANZADAS 2014	VARIACIONES Y DESVIACIONES
1. Mantenimiento al Sistema de Huella Balística	No se alcanzó	Subejercicio de 100% (*)
2. Registro de ingreso, elementos balísticos (casquillos) al Sistema de Huella Balística	Sí se alcanzó	
3. Remitir a la coordinación General de Servicios Periciales/PGR la estadística mensual s/ingresos de elementos balísticos (casquillos) al Sistema de Huella Balística	Sí se alcanzó	
RUBROS INHERENTES AL MANTENIMIENTO O DESARROLLO DEL SISTEMA		
1. Acciones para el espacio físico, instalación y operación del sistema de Balística	No se alcanzó	Subejercicio de 100% (*)
2. Adquisición e instalación del Módulo de Adquisición de Casquillos	No se alcanzó	Subejercicio de 100% (*)
3. Adquisición e instalación del Módulo de Adquisición de Balas	No se alcanzó	Subejercicio de 100% (*)
4. Se proyecta adquirir una estación remota del Sistema Integrado de Identificación Balística (IBIS) IBISTRAX 3D HD y un microscopio de comparación balística para la Subdirección de Servicios Periciales en el municipio de Tlalnepantla, México	No se alcanzó	Subejercicio de 100% (*)
CONSIDERACIONES GENERALES		
1. Las metas alcanzadas según el oficio informativo ya citado, sólo pudieron ser logradas con recursos de una fuente distinta a la del FASP 2014, dado el subejercicio de 100%. 2. Así, hay dos problemas para todas las metas incumplidas: el primero, la imposibilidad de correspondencia temporal entre metas y recursos de un mismo año. El segundo, la inevitable superposición de metas no alcanzadas de un año previo con las del actual, sobre la misma base material y humana. 3. La incidencia simultánea de estos dos problemas revela un escenario de imposibilidad técnica, tanto en la correspondencia efectiva de las metas y recursos de un mismo año, como en la posibilidad institucional de realizar simultáneamente las metas de dos ejercicios presupuestales diferentes, por lo menos durante algunos meses. 4. La causa fundamental se centra en la dilación de las ministraciones por parte del Gobierno Federal, puesto que en 2014, el 100% de los recursos provistos a este programa han sido de ese origen. 5. (*) El impacto más grave sobre este proyecto proviene de la tendencia acelerada a disminuir su presupuesto, pese a considerarse una prioridad nacional y servil para el SNSP.		

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal y por el oficio informativo de fecha 27 de enero de 2015, del Coordinador de Planeación y Administración de la de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, Mtro. Jorge Mezher Raje, dirigido al director General de Planeación y Seguimiento y Evaluación, Mtro. Juan Carlos Fernández Ruiz.

En la esfera de la infraestructura, de su mantenimiento y posible ampliación, simplemente no existe la posibilidad técnica de subrayar logros. El subejercicio de 100% en 2014, sumado al 26% trasladado de 2013 al año pasado, es un síntoma de los problemas en la gestión técnica del programa. Es muy complicado encontrar elementos para sostener la idea de que con 70% de reducción nominal en el presupuesto asignado, se haya logrado por lo menos mantener en condiciones adecuadas la infraestructura existente.

El balance físico y financiero de este programa es estructuralmente negativo para 2014, con una historia de dos años de deterioro sistemático e inexplicable.

6 Conclusiones y recomendaciones

El Gobierno del Estado de México a través de la Procuraduría de Justicia del Estado y con la mediación del Secretariado estatal, deberá explicar con precisión los criterios de acción institucional que está empleando frente a este programa, tanto por su relevancia en el contexto actual de inseguridad que deviene del estancamiento económico tanto como del crecimiento de la delincuencia organizada, cuanto por la evidente degradación del hecho de que rezagar al Sistema Estatal de Seguridad Pública en este terreno, haciéndolo retroceder tecnológicamente, implica fracturar uno de los canales fundamentales para la construcción de la base de información del sistema estatal, su adherencia al nacional, y las posibilidades de correspondencia con las redes internacionales de información criminalística.

Las explicaciones necesarias acerca de los criterios que han primado en las decisiones institucionales para la postergación de metas en 2014, así como de la superposición de metas de un año con las de otro anterior sin logros significativos, y la desarticulación de las expectativas de los elementos de seguridad pública respecto a los criterios de la administración del Estado, son piezas de información necesarias para comprender por qué se está colapsando intencionalmente este programa.

Desde la perspectiva externa de esta evaluación, queda claro que los criterios de decisión son más necesarios de conocerse que los obstáculos técnicos en la ministración de los recursos federales.

CAPITULO VII. PROGRAMA ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES

Una de las estrategias del Estado Mexicano para mejorar los servicios para que las mujeres puedan acceder a la justicia es la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres. El 28 de noviembre del 2012, se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el decreto por el cual se crearon los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) como unidades administrativas adscritas a la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. El Objetivo de los Centros de Justicia para las Mujeres es concentrar bajo un mismo techo, servicios para brindar atención de manera coordinada e integral a las mujeres víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género, incrementar su acceso a la justicia y la posibilidad de que rehagan su vida con apoyos psicológicos, sociales, de salud, vivienda y empoderamiento económico. En estos centros se atienden diversos tipos de violencia hacia las mujeres, tales como la violencia familiar, privación de libertad con fines sexuales, estupro, incumplimiento de obligación alimentaria, abuso sexual, incesto, hostigamiento sexual, feminicidio, amenaza a mujeres, desaparición de niñas y mujeres, retención y sustracción de mujeres, trata de personas, lenocinio, discriminación y pornografía de niñas y mujeres. Para atender de manera integral estos casos de violencia, el CJM ofrece una gama amplia de servicios tales como el acceso directo a la justicia penal, acceso al juzgado familiar, acceso a refugios, apoyo económico y bolsa de trabajo, atención médica, guardería y servicios educativos para niños/as, servicios ofrecidos por organizaciones de la sociedad civil, atención psicológica, acceso a servicios periciales, y asesoría y representación jurídica

Debido a la diversidad de servicios y tipos de violencia que se atienden, hay varias instituciones involucradas en la operación de los CJM: la Fiscalía de la Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Salud, Organizaciones de la Sociedad Civil, el Instituto Estatal de las Mujeres, Juzgados Familiares, Desarrollo Integral de la

Familia DIF, secretaría de Educación, Desarrollo Social o Desarrollo Económico y Secretaría de Seguridad Pública.

El 23 de abril del 2014, se firmó el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. En él, se le otorga financiamiento al Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres. En el Anexo Técnico de este convenio se establecen los objetivos metas, proyectos de inversión, y los conceptos y montos convenidos al Programa. En este capítulo se propone: i) determinar el avance en el cumplimiento de las metas convenidas en el Anexo Técnico de este convenio; ii) establecer las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) precisar el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

1 Objetivo del Programa

De acuerdo con el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del Estado de México, el objetivo del Programa de Acceso a la Justicia para las Mujeres es el de “fortalecer el Centro de Justicia para las Mujeres Amecameca.”

La Procuraduría General del Estado de México entregó al equipo evaluador un documento en el que se detalla la justificación de la creación del Centro de Justicia para las Mujeres, Amecameca. De acuerdo a este documento, en agosto de 2011 la subprocuraduría para la atención de delitos vinculados a la Violencia de Género de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México puso en Marcha un Centro Regional de Atención Integral en la Materia de Violencia de Género (CAI) en Amecameca. Este Centro cuenta con la participación del personal de la Procuraduría (ministerios públicos, psicólogas peritas, trabajadores sociales, médicos legistas) especializado en delitos de género para atender a mujeres víctimas de violencia tanto en el municipio como de localidades aledañas, tales

como Ixtapaluca y Valle de Chalco. No obstante, sus condiciones de operación no son equiparables a las que supone un Centro de Justicia para las Mujeres, porque carece de participación interinstitucional y el diseño de sus instalaciones no cumple con los lineamientos arquitectónicos de los Centros de Justicia para las Mujeres. El CJM Amecameca, se sumaría a los dos CJM que ya se encuentran operando en el Estado de México; el CJM de Toluca y el CJM de Cuautitlán Izcalli.

La justificación de un Centro de Justicia en Amecameca se basó también en los siguientes hechos:

- El aumento de la delincuencia observada del 2008 al 2011, en el 2008 recibieron 8,808 denuncias, mientras que en el 2011 recibieron 14,396.
- La alta prevalencia de delitos en contra de las mujeres. En el 2012, hubo 65 denuncias de homicidio doloso, 31 de homicidio culposo, 75 de actos libidinosos, 249 de incumplimiento de obligaciones alimentarias, 205 de maltrato familiar, 22 de sustracción de hijos y 193 de violación.
- De acuerdo a datos sobre violencia hacia las mujeres de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011, el 56.9 de las mujeres en el Estado de México mayores de 15 años han sido víctimas de violencia por parte de su pareja y la población femenina mayor de 15 años en la región de Amecameca es de 316,034, por lo que se estiman que 179,823 mujeres son potenciales víctimas de violencia de género en el municipio.

El objetivo del Programa es entonces, el de fortalecer este centro para que tenga las condiciones de funcionar como un Centro de Justicia para las Mujeres. En congruencia con este objetivo, el Programa estableció en el Anexo Técnico del Convenio dos metas:

2 Metas

1. Capacitar al personal de los Centros de Justicia para las Mujeres en temas especializados.

Se propone que el personal de los Centros de Justicia para las Mujeres, se someta a una capacitación en Violencia de Género por especialistas en la materia, que permitan mejorar la procuración de justicia en todos los aspectos, para tener personal operativo mejor capacitado.

2. Equipar el Centro de Justicia para las Mujeres de Amecameca.

El CJM contará con las siguientes áreas totalmente equipadas: área de psicología, Ministerio Público, área de trabajo social, sala de lactancia, sala de espera, recepción, coordinación, área de policía ministerial, área administrativa y áreas médicas. También se contempla la adquisición de un vehículo sedán 4 puertas para el traslado de las mujeres víctimas de violencia.

En el siguiente apartado se analiza en qué medida se cumplieron estas metas con base en el análisis de las metas específicas convenidas en el Anexo Técnico del Convenio.

3 Avance en el cumplimiento de metas

Al 31 de diciembre del 2014, el Programa de Acceso a la Justicia para las Mujeres no había cumplido con ninguna de sus dos metas. El cuadro VII.1 muestra la situación en que se encontraba el cumplimiento de la primera meta que consistía en capacitar al personal de los Centros de Justicia para las Mujeres en temas de violencia de género. Debe aclararse que ni en el Anexo Técnico, ni en el Sistema de Seguimientos de Evaluación, 2014 se especifica a cuántos empleados se tenía contemplado capacitar. De todas formas, puede apreciarse que al 31 de diciembre, no se había avanzado en el cumplimiento de esta meta. Funcionarios de la Procuraduría indicaron que esto se debió a que en el 2014 entró en vigor una nueva disposición en donde se especifica que los cursos de capacitación se tienen que implementar a través del servicio de carrera. Anteriormente, esta institución sugería los temas y las personas que pudieran impartir estos cursos.

Cuadro VII.1. Avance en el cumplimiento de la primera meta del Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres.

	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	CONVENIDAS/ MODIFICADAS	ALCANZADAS	POR ALCANZAR
			CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios					
Cursos de capacitación	Servicio	1	1	0	1

Fuente: Anexo Técnico y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

Por otra parte, en el cuadro VII.2, se muestra el grado de avance de la segunda meta de equipar al Centro de Justicia para las Mujeres de Amecameca. Del cuadro VII.2, se puede constatar que son varios productos los que se necesitan para equipar el CJM. De un examen del mismo, se desprende que

- Las metas convenidas en el Anexo Técnico fueron modificadas.

En la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014, se acordó la eliminación del financiamiento para comprar el vehículo que iba a ser utilizado para el traslado de las mujeres víctimas de violencia.

- Ninguna de las metas específicas convenidas/modificadas se alcanzó

De acuerdo a información proporcionada en una entrevista a funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, hubo dos motivos principales por la falta de avance en las metas convenidas en el Anexo Técnico. La primera es la ministración retrasada o incompleta de los recursos federales. El 23 de abril del 2014, que se firmó el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. Es hasta después de que se firma este convenio, en junio del 2014, que llega el oficio de suficiencia presupuestaria, la cual se pueden empezar a ejercer los recursos.

La segunda razón es que una vez que la entidad recibe el recurso, la compra de bienes y servicios depende del comité de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal. Esto también les implica un retraso en el ejercicio del recurso, ya que el comité tarda en resolverles sus adquisiciones, debido a que este comité concentra todas las compras de la entidad.

No obstante, el Programa no presentó al equipo evaluador, evidencia de que al 31 de diciembre del 2014, ellos mismos hayan tomado alguna acción para avanzar en el proceso de adquisición de bienes para equipar al CJM Amecameca ni para la capacitación de su personal.

Cuadro VII.2 Avance en el cumplimiento de la segunda meta del Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres.

	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	CONVENIDAS/ MODIFICADAS CANTIDAD	ALCANZADAS CANTIDAD	POR ALCANZAR CANTIDAD
Materiales de Administración, Emisión de Documentos y Artículos Oficiales					
Materiales, artículos diversos y equipos menores de oficina	Pieza	50	50	0	50
Materiales, artículos y enseres para aseo, limpieza e higiene	Pieza	1	1	0	1
Materiales y suministros de enseñanza	Pieza	76	76	0	76
Alimentos y Utensilios					
Utensilios	Pieza	1	1	0	1
Materiales y artículos de construcción y de reparación					
Material eléctrico y electrónico	Pieza	10	10	0	10
Materiales complementarios	Pieza	3	3	0	3
Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio					
Materiales, accesorios y suministros médicos	Pieza	7	7	0	7
Materiales, accesorios y suministros de laboratorio	Pieza	1	1	0	1
Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos					
Artículos deportivos	Pieza	1	1	0	1
Productos Textiles	Pieza	7	7	0	7
Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación					
Jardinería y fumigación	Pieza	20	20	0	20
Mobiliario y Equipo de Administración					
Archivero	Pieza	20	20	0	20
Banco	Pieza	2	2	0	2
Escritorio	Pieza	28	28	0	28
Mesa	Pieza	39	39	0	39
Sala	Pieza	21	21	0	21
Mostrador para recepción	Pieza	1	1	0	1
Pizarrón	Pieza	2	2	0	2
Silla	Pieza	83	83	0	83
Sillón	Pieza	1	1	0	1
Cambiador de pañales	Pieza	1	1	0	1
Cuna	Pieza	1	1	0	1
Computadora de escritorio	Pieza	10	10	0	10
Multifuncional	Pieza	5	5	0	5
Enfriador y calentador de agua	Pieza	2	2	0	2
Horno de microondas	Pieza	1	1	0	1
Refrigerador	Pieza	1	1	0	1

Continuación del Cuadro VII.2 Avance en el cumplimiento de la segunda meta del Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres

	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	CONVENIDAS/ MODIFICADAS CANTIDAD	ALCANZADAS CANTIDAD	POR ALCANZAR CANTIDAD
Mobiliario y Equipo Educatonal y Recreativo					
Equipo de sonido	Equipo	2	2	0	2
Micrograbadora	Equipo	3	3	0	3
Televisión	Equipo	3	3	0	3
Cámara	Pieza	2	2	0	2
Reproductor	Pieza	2	2	0	2
Soporte para videoprojector/pantalla	Pieza	2	2	0	2
Casa de muñecas	Pieza	1	1	0	1
Mobiliario	Pieza	1	1	0	1
Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio					
Buró	Pieza	1	1	0	1
Equipo de química sanguínea	Pieza	1	1	0	1
Equipo de ultrasonido	Pieza	1	1	0	1
Equipo servicios médicos	Pieza	2	2	0	2
Gabinete médico	Pieza	2	2	0	2
Mesa de exploración	Pieza	1	1	0	1
Negatoscopio	Pieza	1	1	0	1
Báscula	Pieza	1	1	0	1
Baumanómetro	Pieza	1	1	0	1
Colposcopia	Pieza	1	1	0	1
Estetoscopio	Pieza	2	2	0	2
Mesa	Pieza	1	1	0	1
Vehículos y Equipo de Transporte					
Vehículo	Pieza	1	-	-	-
Maquinaria, Otros Equipos y Herramientas					
Extintor	Pieza	10	10	0	10
Licencia	Licencia	6	6	0	

Fuente: Anexo Técnico y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

4 Variaciones o Desviaciones

No hubo desviaciones de las metas del Programa Acceso a la Justicia de las Mujeres. Sin embargo, en la en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento, y Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales realizada el 28 de noviembre del 2014, el financiamiento disponible para el Programa fue reducido en 11.76%. Esta reducción correspondió a la eliminación de la adquisición de un vehículo para el traslado de mujeres víctimas de violencia que era una meta específica de la segunda meta general, que consiste en equipar al Centro de Justicia de Mujeres de Amecameca. Estos recursos se redireccionaron a la partida de equipo de cómputo y de tecnología de la información del Programa

Nuevo Sistema de Justicia Penal. En el acta de esta sesión, los motivos por el cual se replantean las metas del Programa Acceso a la Justicia para las mujeres son:

- No era posible darle cumplimiento a las metas programadas en la acción del vehículo sedán.
- El replanteamiento de necesidades reales para dar cumplimiento al acuerdo 04/xxxvi/14, referente a los objetivos del programa con prioridad nacional: Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Cabe aclarar que en el acta no se especifica la razón por la cual se consideró que no era posible darle cumplimiento a la compra de un vehículo sedán. En el Anexo Técnico del Programa se indica que la adquisición del vehículo facilitaría el traslado de las mujeres víctimas de violencia. Debido a que es el propósito del Centro de Justicia para las Mujeres atender a mujeres víctimas de violencia tanto en el municipio como de localidades aledañas, tales como Ixtapaluca y Valle de Chalco, su adquisición estaba fundamentada.

Por su parte, el Nuevo Sistema de Justicia Penal, es una prioridad nacional, ya que es uno de los puntales para reformar el sistema de justicia en México por lo que la reducción del recurso pudiera estar justificada. Analizando los montos transferidos a la meta “Equipo de Cómputo y de Tecnologías de la Información” del Programa Nuevo Sistema de Justicia al cual se le asignaron \$72, 895,959.68 pesos, se evidencia que el Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres, sólo contribuyó en 0.36% (\$262,997) a este rubro. No es evidente, entonces, que tal modificación de recursos haya sido sustancial para la consecución de la meta del Programa Nuevo Sistema de Justicia.

El cuadro, VII.3, muestra las modificaciones presupuestales que se le han hecho al programa Acceso a la Justicia para las Mujeres cada año desde el 2012. En él se puede corroborar que al Programa se le han hecho disminuciones presupuestarias consistentemente en los últimos tres años. Los recursos no ejercidos en el presupuesto de 2012 fueron modificados en 2013, para registrar una reducción del 70%. En 2014, el recurso disponible de este mismo ejercicio fiscal tuvo otra (esta vez ligera) disminución. Para el ejercicio fiscal del 2013, el recurso también tuvo una

disminución, pero mucho menor, tan sólo del 5%. La disminución de financiamiento a los Programas afecta la continuación del cumplimiento de metas en años posteriores, lo que marca un punto de inflexión en la forma en que se da su avance: normalmente, las metas incumplidas en el lapso establecido reciben financiamiento para proseguir con su consecución, aunque sea desfasadamente, en los años siguientes. La premisa de este procedimiento es la vigencia del financiamiento; de lo contrario, no es posible plantear un horizonte de cumplimiento. El que se hayan modificado los recursos del Programa consistentemente, puede indicar que la justicia para las mujeres se considera como una prioridad inferior y que su financiamiento opera como una variable de ajuste, cuando el sistema de seguridad encara problemas de financiamiento.

Cuadro VII.3. Modificaciones al Financiamiento del Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres, 2012, 2013 y 2014.

EJERCICIO FISCAL	AÑO	FINANCIAMIENTO CONJUNTO	REDUCCIÓN PRESUPUESTAL
2014	2014	1,973,550	-262,997
2013	2013	3,000,000	
	2014	2,840,174	-159,826
2012	2012	4,000,000	
	2013	1,144,000	-2,856,000
	2014	1,095,600	-48,400

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014, Diciembre 2013 y Diciembre 2012).

5 Avance Físico -Financiero

El cuadro VII.4, muestra los recursos asignados a la primera meta: capacitar al personal de los Centros de Justicia para las Mujeres en temas especializados. El financiamiento otorgado a esta meta, proviene en su totalidad de recursos federales y representa el 10% de los recursos asignados al Programa. Al 31 de diciembre del 2014, no se había avanzado en esta meta, por lo que su subejercicio era del 100%.

Cuadro VII.4. Ejercicio de recursos de la primera meta del programa Acceso a la Justicia para las Mujeres, 2014

	PRESUPUESTO MODIFICADO			UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	PRESUPUESTO PAGADO			PRESUPUESTO COMPROMETIDO			SALDO POR EJERCER		
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL			FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
TOTAL PROGRAMA	1,806,642	166,908	1,973,550											
Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios	200,000	-	200,000			-	-	-	-	-	-	200,000	-	200,000
Cursos de capacitación	200,000	-	200,000	Servicio	1	-	-	-	-	-	-	200,000	-	200,000

Fuente: Anexo Técnico y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

En el Cuadro VII.5, se presenta a detalle el avance que tuvo el Programa al 31 de diciembre del 2014, en el ejercicio de los recursos de la segunda meta de equipar al CJM Amecameca. A esta meta se le asignó el 90% del financiamiento destinado al Programa en el 2014, del cual el 90.6% provino de recursos federales y el 9.4% de recursos estatales. La meta específica a la cual se le asigna la mayor parte del presupuesto, el 65%, fue a la adquisición de mobiliario y equipo de administración. El Programa tampoco avanzó en ninguna de las metas específicas, por lo tanto, su subejercicio, también fue del 100%.

Cuadro VII.5. Ejercicio de recursos de la segunda meta del programa Acceso a la Justicia para las Mujeres, 2014

	PRESUPUESTO MODIFICADO			UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	PRESUPUESTO PAGADO			PRESUPUESTO COMPROMETIDO			SALDO POR EJERCER		
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL			FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
TOTAL PROGRAMA	1,806,642	166,908	1,973,550			-	-	-	-	-	-	1,806,642	166,908	1,973,550
Materiales de Administración, Emisión de Documentos y Artículos Oficiales	-	46,408	46,408			-	-	-	-	-	-	-	46,408	46,408
Materiales, artículos diversos y equipos menores de oficina	-	10,024	10,024	Pieza	50	-	-	-	-	-	-	-	10,024	10,024
Materiales, artículos y enseres para aseo, limpieza e higiene	-	384	384	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	-	384	384
Materiales y suministros de enseñanza	-	36,000	36,000	Pieza	761	-	-	-	-	-	-	-	36,000	36,000
Alimentos y Utensilios	-	16,000	16,000			-	-	-	-	-	-	-	16,000	16,000
Utensilios	-	16,000	16,000	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	-	16,000	16,000
Materiales y artículos de construcción y de reparación	-	24,500	24,500			-	-	-	-	-	-	-	24,500	24,500
Material eléctrico y electrónico	-	14,000	14,000	Pieza	10	-	-	-	-	-	-	-	14,000	14,000
Materiales complementarios	-	10,500	10,500	Pieza	3	-	-	-	-	-	-	-	10,500	10,500
Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio	18,781	-	18,781			-	-	-	-	-	-	18,781	-	18,781
Materiales, accesorios y suministros médicos	18,131	-	18,131	Pieza	7	-	-	-	-	-	-	18,131	-	18,131
Materiales, accesorios y suministros de laboratorio	650	-	650	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	650	-	650
Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos	-	70,000	70,000			-	-	-	-	-	-	-	70,000	70,000
Artículos deportivos	-	2,000	2,000	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	-	2,000	2,000
Productos Textiles	-	68,000	68,000	Pieza	7	-	-	-	-	-	-	-	68,000	68,000
Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	-	10,000	10,000			-	-	-	-	-	-	-	10,000	10,000
Jardinería y fumigación	-	10,000	10,000	Pieza	20	-	-	-	-	-	-	-	10,000	10,000
Mobiliario y Equipo de Administración	1,198,500	-	1,198,500			-	-	-	-	-	-	1,198,500	-	1,198,500
Archivero	57,000	-	57,000	Pieza	20	-	-	-	-	-	-	57,000	-	57,000
Banco	1,300	-	1,300	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	1,300	-	1,300
Escritorio	208,100	-	208,100	Pieza	28	-	-	-	-	-	-	208,100	-	208,100
Mesa	195,000	-	195,000	Pieza	39	-	-	-	-	-	-	195,000	-	195,000
Sala	207,150	-	207,150	Pieza	21	-	-	-	-	-	-	207,150	-	207,150
Mostrador para recepción	23,200	-	23,200	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	23,200	-	23,200
Pizarrón	2,000	-	2,000	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	2,000	-	2,000
Silla	161,000	-	161,000	Pieza	83	-	-	-	-	-	-	161,000	-	161,000
Sillón	3,500	-	3,500	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	3,500	-	3,500
Cambiador de pañales	7,000	-	7,000	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	7,000	-	7,000
Cuna	7,000	-	7,000	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	7,000	-	7,000
Computadora de escritorio	285,450	-	285,450	Pieza	10	-	-	-	-	-	-	285,450	-	285,450
Multifuncional	27,500	-	27,500	Pieza	5	-	-	-	-	-	-	27,500	-	27,500
Enfriador y calentador de agua	6,000	-	6,000	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	6,000	-	6,000
Horno de microondas	1,500	-	1,500	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	1,500	-	1,500
Refrigerador	5,800	-	5,800	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	5,800	-	5,800

Continuación del Cuadro VII.5. Ejercicio de recursos de la segunda meta del programa Acceso a la Justicia para las Mujeres, 2014

	PRESUPUESTO MODIFICADO			UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	PRESUPUESTO PAGADO			PRESUPUESTO COMPROMETIDO			SALDO POR EJERCER		
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL			FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
Mobiliario y Equipo Educativo y Recreativo	107,500	-	107,500			-	-	-	-	-	-	107,500	-	107,500
Equipo de sonido	7,000	-	7,000	Equipo	2	-	-	-	-	-	-	7,000	-	7,000
Micrograbadora	7,800	-	7,800	Equipo	3	-	-	-	-	-	-	7,800	-	7,800
Televisión	60,000	-	60,000	Equipo	3	-	-	-	-	-	-	60,000	-	60,000
Cámara	10,200	-	10,200	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	10,200	-	10,200
Reproductor	4,000	-	4,000	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	4,000	-	4,000
Soporte para videoprojector/pantalla	12,500	-	12,500	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	12,500	-	12,500
Casa de muñecas	5,000	-	5,000	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	5,000	-	5,000
Mobiliario	1,000	-	1,000	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	1,000	-	1,000
Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio	258,211	-	258,211			-	-	-	-	-	-	258,211	-	258,211
Buró	1,240	-	1,240	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	1,240	-	1,240
Equipo de química sanguínea	1,000	-	1,000	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	1,000	-	1,000
Equipo de ultrasonido	56,957	-	56,957	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	56,957	-	56,957
Equipo servicios médicos	1,000	-	1,000	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	1,000	-	1,000
Gabinete médico	3,600	-	3,600	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	3,600	-	3,600
Mesa de exploración	3,500	-	3,500	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	3,500	-	3,500
Negatoscopio	5,996	-	5,996	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	5,996	-	5,996
Báscula	2,550	-	2,550	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	2,550	-	2,550
Baumanómetro	1,700	-	1,700	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	1,700	-	1,700
Colposcopia	175,768	-	175,768	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	175,768	-	175,768
Estetoscopio	3,400	-	3,400	Pieza	2	-	-	-	-	-	-	3,400	-	3,400
Mesa	1,500	-	1,500	Pieza	1	-	-	-	-	-	-	1,500	-	1,500
Vehículos y Equipo de Transporte						-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vehículo				Pieza		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maquinaria, Otros Equipos y Herramientas	15,000	-	15,000			-	-	-	-	-	-	15,000	-	15,000
Extintor	15,000	-	15,000	Pieza	10	-	-	-	-	-	-	15,000	-	15,000
Activos Intangibles	8,650	-	8,650			-	-	-	-	-	-	8,650	-	8,650
Licencia	8,650	-	8,650	Licencia	6	-	-	-	-	-	-	8,650	-	8,650

Fuente: Anexo Técnico y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

El Programa Acceso a la Justicia de las Mujeres, no avanzó en ninguna de sus metas establecidas en el Anexo Técnico del Convenio, de esta forma, al 31 de diciembre del 2014, tenía un subejercicio de sus recursos del 100%. Funcionarios de la Procuraduría General del Estado de México, indicaron que esto se debió al retraso en la ministración de los recursos federales, ya que fue hasta el 23 de abril del 2014, que se firmó el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. Después de que se firma este convenio, en junio del 2014, es que llega el oficio de suficiencia presupuestaria, con la cual se pueden empezar a ejercer los recursos. Adicionalmente, una vez que la entidad recibe el recurso, la compra de bienes y servicios depende del comité de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal quien tarda en realizar las adquisiciones.

No obstante funcionarios del Programa, tampoco dieron evidencia alguna de que al 31 de diciembre del 2014, realizaron acciones para avanzar en el proceso de haber realizado acciones para avanzar en los procesos para cumplir con sus metas.

El establecimiento de Centros de Justicia para la Mujeres es una estrategia importante en el mejoramiento del acceso a la justicia para las mujeres. Este fin no debe minimizarse, ya que en un informe del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (2014), se indica que de acuerdo con datos de la EDIREH 2011, el 56.87% de las mujeres de quince años y más del Estado de México sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja. Esta entidad se encuentra 10.77% puntos porcentuales por encima de la media nacional que es de 46.10%. Por otra parte, la Procuraduría reconoce a 281 mujeres asesinadas en el 2012, de éstas 62 (el 22%) fueron investigadas como feminicidios. En el 2013, la Procuraduría sólo abrió 30 expedientes de investigación, pero se desconoce la cifra real de asesinatos de mujeres en la entidad. Es urgente, por lo tanto, que se concreten satisfactoriamente las acciones encaminadas a reducir la violencia en contra de las mujeres.

6 Conclusiones y recomendaciones.

Al 31 de diciembre del 2014, el Programa Acceso a la Justicia para las Mujeres no tuvo avance alguno en ninguna de sus las dos metas generales que se establecieron en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. La primera meta consistía en capacitar al personal de los Centros de Justicia para las Mujeres en temas especializados. La segunda meta se proponía equipar el Centro de Justicia para las Mujeres de Amecameca. En congruencia, el subejercicio del presupuesto del Programa fue del 100%.

En cierta medida esto se debe a retrasos en los procesos de ministración de recursos por parte del Sistema Nacional y a los del comité de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado. Es importante que se realicen acciones para agilizar ambos procedimientos.

Sin embargo, funcionarios del Programa tampoco demostraron haber realizado acciones para avanzar en las metas del ejercicio fiscal del 2014. Debida a la alta incidencia de violencia en contra de las mujeres en el Estado de México, se sugiere que funcionarios tomen también las medidas necesarias para avanzar prontamente en las metas.

El Programa también ha tenido reducciones presupuestales en los ejercicios fiscales de los tres últimos tres años. Es fundamental que el Comité Técnico de Análisis, Seguimiento, y Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales no considere al Acceso de la Justicia de las Mujeres como una prioridad inferior y que su financiamiento no opere como una variable de ajuste, cuando el sistema de seguridad encara problemas de financiamiento.

CAPITULO VIII. PROGRAMA NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

El 18 de Junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional que sienta las bases para el establecimiento de un nuevo sistema de justicia penal en México. Se propuso un sistema en el que se respetaran los derechos tanto de la víctima como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. Este nuevo sistema de justicia se basa:

- En un sistema acusatorio adversarial, donde el juez decide de manera imparcial, frente a la solicitud de los intervinientes
- En que los conflictos jurídicos relevantes se resuelven en audiencias orales, públicas y contradictorias

El Gobierno del Estado de México decretó el 9 de febrero del 2009 el Nuevo Código de Procedimientos Penales para el Estado de México. Éste entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. Por lo tanto, el Estado de México es una de las entidades que dio inicio al sistema acusatorio antes de que se aceptara la reforma penal.

 se firmó el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México. En él no se le otorgó financiamiento alguno al Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. Por lo tanto, en el Anexo Técnico de este convenio no se establecen los objetivos, metas generales, proyectos de inversión, ni conceptos y montos convenidos al Programa.

Sin embargo, en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México, efectuada el 28 de noviembre de 2014, se establecieron metas específicas y se ampliaron los recursos disponibles al Programa. En este capítulo, se: i) determinará el avance en el cumplimiento de las metas específicas convenidas en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México; ii) se

establecerán las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) se precisará el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos al 31 de diciembre de 2014.

1 Objetivo del Programa

El Cuadro VIII.1 muestra las metas específicas que se determinaron en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014.

Cuadro VIII.1 Metas específicas del Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal

	UNIDAD DE MEDIDA	CONVENIDAS/ MODIFICADAS CANTIDAD
Equipo de cómputo y de tecnologías de la información		
Solución de Análisis Forense	Pieza	57
Equipos y aparatos audiovisuales		
Proyector	Pieza	21
Licencias informáticas e intelectuales		
Licencia	Licencia	10
Cámaras fotográficas y de video		
Cámara	Pieza	4

Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

2 Metas

Se puede observar que la meta del Programa era principalmente adquirir equipo; soluciones de análisis forense, proyectores y cámaras. También se proponía

comprar licencias. En la siguiente sección se analizará el avance que el Programa tuvo en estas metas específicas al 31 de diciembre del 2014.

3 Avance en el cumplimiento de metas

En el Cuadro VIII.2 se muestra el avance que el Programa tuvo al 31 de diciembre de 2014 en las metas específicas que se determinaron en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México el 28 de noviembre de 2014. A esta fecha, el Programa no había avanzado en ninguna de sus metas. Debido a que al 31 de diciembre había transcurrido poco más de un mes desde que se le otorgó financiamiento y se le atribuyeron metas específicas al Programa, es entendible que no haya tenido avance alguno en éstas.

Cuadro VIII.2. Avance en las metas del programa Nuevo Sistema de Justicia Penal

	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	METAS		
			CONVENIDAS/ MODIFICADAS	ALCANZADAS	POR ALCANZAR
			CANTIDAD	CANTIDAD	CANTIDAD
Equipo de cómputo y de tecnologías de la información					
Solución de Análisis Forense	Pieza		57	-	57
Equipos y aparatos audiovisuales					
Proyector	Pieza		21	-	21
Licencias informáticas e intelectuales					
Licencia	Licencia		10	-	10
Cámaras fotográficas y de video					
Cámara	Pieza		4	-	4

Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

4 Variaciones o Desviaciones

En el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México, no se le otorgó financiamiento alguno al Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. Por esta razón, no se establecieron objetivos y metas generales en el Anexo Técnico. No obstante en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México, se determinaron metas específicas y se le otorgaron recursos financieros al Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. Por lo tanto, no se puede hablar de desviación de metas durante el 2014, sino más bien de la creación de ellas.

De acuerdo al acta de esta sesión, se indica que se reprograman recursos por un monto de \$78,416,469 pesos entre los Programas de Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro, Implementación de Centros de Operación Estratégica, Acceso a la Justicia para las Mujeres, Nuevo Sistema de Justicia Penal, Sistema Nacional de Información (Bases de Datos, Genética Forense y Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia), al Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. La justificación por la cual se amplió el presupuesto y las metas de este último Programa para el ejercicio del 2014, obedeció al replanteamiento de las necesidades prioritarias para dar cumplimiento al acuerdo 04/xxxv1/14 de esta dependencia. A continuación se elabora sobre este acuerdo.

El 31 de enero del 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó lineamientos para apoyar la implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas. En estos lineamientos se establecieron los criterios generales para que las entidades federativas pudieran tener acceso a los recursos para proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, nuevos o en proceso, tales como:

- a. Equipamiento tecnológico: equipos y programas de cómputo para el desarrollo de tecnologías de información, comunicación y de servicios periciales.
- b. Infraestructura: construcción, ampliación, conclusión y mejoramiento de la infraestructura necesaria que requieran los Operadores del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas.

Los apoyos que otorgó el Fideicomiso son bajo cualquiera de las modalidades siguientes:

- a) Co-pago, que consiste en que el Fideicomiso realizará aportaciones hasta por el 50% (cincuenta por ciento) del valor total del Proyecto, IVA incluido, a otro fideicomiso que constituya la entidad federativa apoyada, para la administración y ejecución del proyecto aprobado, debiendo la entidad federativa apoyada asumir el compromiso de aportar los recursos necesarios para cubrir el 50% (cincuenta por ciento) restante.
- b) Mecanismos financieros de apoyo, que consisten en la instrumentación de esquemas financieros con el propósito de potenciar los recursos que las entidades federativas destinarán para los Proyectos aprobados.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su Sesión Trigésima Sexta celebrada el 22 de agosto de 2014, mediante el acuerdo 04/xxxv1/14, autorizó a las entidades federativas que lo requerían, a reprogramar los recursos disponibles del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) de los Estados y del Distrito Federal, para aportarlos al esquema de co-pago establecido en los lineamientos antes mencionados, para dar cumplimiento de los objetivos del Programa con Prioridad Nacional denominado Nuevo Sistema de Justicia Penal.

5 Avance Físico - Financiero

Con la asignación en el de presupuesto para el del Programa, en la Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México, éste contó con 10.2% de los recursos totales del FASP. De éstos, solamente el 0.66% corresponde a financiamiento estatal, el resto corresponde a financiamiento federal.

Analizando el financiamiento por meta específica, puede constatar que la mayor parte del recurso, el 93%, está destinado a la Solución de Análisis Forense. Se tiene el propósito de comprar 57 soluciones, por lo que se puede concluir que el costo unitario de éstas es de \$1, 278,876 pesos cada una, que representa un bien con un precio bastante elevado. El costo de los proyectores (\$136,333) y cámaras (\$617,978) también es muy alto, por lo que debe de tratarse de equipo altamente especializado.

Cuadro VIII.3. Avance físico financiero del Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal

	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	PRESUPUESTO CONVENIDOS/MODIFICADO			PRESUPUESTO PAGADO			PRESUPUESTO COMPROMETIDO			PRESUPUESTO PENDIENTE DE APLICAR		
			FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL
TOTAL		92	77,900,178	516,282	78,416,460	0	0	0	0	0	0	77,900,178	516,282	78,416,460
Equipo de cómputo y de tecnologías de la información														
Solución de Análisis Forense	Pieza	57	72,379,678	516,282	72,895,960	0	0	0	0	0	0	72,379,678	516,282	72,895,960
Equipos y aparatos audiovisuales														
Proyector	Pieza	21	2,862,987	0	2,862,987	0	0	0	0	0	0	2,862,987	0	2,862,987
Licencias informáticas e intelectuales														
Licencia	Licencia	10	185,600	0	185,600	0	0	0	0	0	0	185,600	0	185,600
Cámaras fotográficas y de video														
Cámara	Pieza	4	2,471,914	0	2,471,914	0	0	0	0	0	0	2,471,914	0	2,471,914

Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

Al 31 de diciembre, no se había avanzado en ninguna de las metas, y de igual forma, no se había ejercido recurso alguno destinado al Programa. El subejercicio del recurso, entonces, fue del 100%. Debe aclararse, que al 31 de enero del 2015²⁰¹⁴, los recursos del Programa ya estaban comprometidos.

6 Conclusiones y recomendaciones

En el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México no se le otorgó financiamiento al Programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. No obstante, en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014, se establecieron metas específicas y se ampliaron los recursos disponibles para el Programa.

Los recursos se asignaron al Programa para poder cumplir con el co-pago a un financiamiento, que permita tener acceso a recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento. Para lograr esto, se redujo el Presupuesto de siete Programas del FASP, lo cual pudo haber significado un sacrificio importante de otras metas de prioridad nacional.

Al 31 de diciembre del 2014, el Programa no había avanzado en ninguna de sus metas, ni había ejercido recurso alguno. Debido a que se le asignó presupuesto a finales de año, es entendible este resultado. Sin embargo, al 31 de enero del 2015, el 100% del recurso ya estaba comprometido.

CAPÍTULO IX. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

El Sistema Nacional de Seguridad Pública articula sus esfuerzos con base en 8 Ejes Estratégicos que se desarrollan mediante 15 Programas de Prioridad Nacional. El Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional es uno de esos programas y pertenece al Eje 6. Sistema Penitenciario, que se propone que dicho sistema cumpla plenamente con sus objetivos, fortalezca sus capacidades y asegure el desempeño de los centros de readaptación social (DOF, 2011).

El programa busca el “Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional, en el que se integran las principales metas por alcanzar como país, relativas a la homologación de condiciones de conectividad, la integración de información al Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), la instalación de sistemas de inhibición de señal del espectro radioeléctrico, la profesionalización del personal de seguridad en activo, así como el tratamiento integral de los internos contra las adicciones, en los principales Centros de Reinserción Social” (Id.).

En cumplimiento al marco normativo que regula el ejercicio de los recursos de dicho fondo, este capítulo se propone: i) determinar el avance en el cumplimiento de las metas convenidas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional; ii) establecer las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) precisar el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

1 Objetivo del programa

El Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del Estado de México señala como objetivos del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional:

- Fortalecer la infraestructura tecnológica en el Sistema Penitenciario del Estado de México.
- Implementación de Proyectos Tecnológicos en los diferentes CPRS del Estado de México.

El alcance de este programa contempla cinco puntos:

- 1) Capacitar a los miembros del personal de Seguridad Técnico y Administrativo a través de cursos especializados que permitan brindar un servicio de calidad a los usuarios del sistema penitenciario.
- 2) Realizar la primera etapa de la implementación del Sistema Integral de Información Penitenciaria del Estado de México (RNIP); la cual consiste en la instalación de estaciones de captura de datos demográficos que permitan identificar cada uno de los registros de los internos mediante la digitalización de huellas dactilares.
- 3) Fortalecer el sistema de conectividad, a través de la ampliación de canales de comunicación del sistema de enlaces dedicados para la interconexión de los CPRS del Estado de México y poder enviar imágenes, datos y voz a la unidad de monitoreo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- 4) Implementar el equipo tecnológico que realiza la detección de sustancias y objetos prohibidos a las personas que ingresan a los Centros Penitenciarios de mayor población.
- 5) Continuar con los programas de combate a las adicciones en los internos.

2 Metas

En correspondencia, el Anexo Técnico señala cinco metas para el programa:

- 1) Conectividad: mantener la conectividad al 100 por ciento con Plataforma México en los centros penitenciarios: Cuautitlán, Chalco, Ecatepec, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Nezahualcóyotl Bordo, Nezahualcóyotl Norte, Nezahualcóyotl Sur, Otumba Centro, Otumba Tepachico, Santiaguito, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcoco, Tlalnepantla, Valle de Bravo, Zumpango, Penitenciaría Modelo Nezahualcóyotl, Zinacantepec, Almoloya. Asimismo en la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- 2) RNIP: Mantener al 100 por ciento el RNIP en los centros penitenciarios: El Oro, Jilotepec, Lerma, Neza, Zinacantepec, Ixtlahuaca, (nuevos); Chalco, Ecatepec, Nezahualcóyotl Bordo, Tlalnepantla, Almoloya de Juárez (reforzamiento). Asimismo integrar el 100 por ciento la información penitenciaria.
- 3) Inhibidores: Mantener al 100 por ciento los sistemas de inhibición de los centros penitenciarios: los nueve centros con un índice poblacional que representa el 92 por ciento en el Estado: Cuautitlán, Chalco, Ecatepec, Neza Bordo, Otumba Tepachico, Santiaguito, Valle de Bravo, Texcoco, Tlalnepantla; y como nuevo Otumba Centro.
- 4) Capacitación: Capacitar por lo menos al 20 por ciento del personal de seguridad técnico y administrativo del Sistema Penitenciario.
- 5) Centros de Adicciones: Mantener el operación los Centros Integrales para la Atención a las Adicciones de Almoloya, Chalco, Ecatepec, Penitenciaría Modelo de Neza y Neza Bordo, mediante los programas de Terapia Individual, Terapia Grupal, Desintoxicación Física (vapor) para lograr el mantenimiento de la abstinencia, mejorar el funcionamiento físico y psicosocial del interno, rescatarlos como seres humanos integrales para su

reinserción social y familiar, hasta eliminar la correlación entre costo delincencial y drogadicción.

La institución del gobierno del estado responsable de la ejecución del programa fue la Secretaría de Seguridad Ciudadana que se transformó en la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana en diciembre de 2014. A continuación se establecerá en qué medida se cumplieron estas metas generales mediante el análisis de las metas específicas convenidas en el Anexo Técnico mencionado.

3 Avance en el cumplimiento de metas

El cuadro IX.1 contiene el grado de avance en el cumplimiento de las metas específicas del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

Cuadro IX.1 Metas convenidas y alcanzadas del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional

Partida/Concepto	Metas Convenidas		Avance de las Metas		
	Anexo Técnico		Modificaciones	Alcanzadas	Por Alcanzar
	Unidad de Medida	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Servicios de capacitación					
Curso de capacitación	Servicio	8	0	0	8
Equipo de cómputo y de tecnologías de la información					
Equipos de conectividad	Pieza	1	0	0	1
Equipo de defensa y seguridad					
Sistema de detección de sustancias prohibidas en cavidades	Pieza	4	0	0	4
Software					
Software	Licencia	1	0	0	1
Construcción	Obra				
Mejoramiento y/o ampliación					
Equipamiento fijo					
TOTAL		14	0	0	14

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

Esta información muestra que:

- Las metas específicas convenidas en el Anexo Técnico no fueron modificadas.
- De las metas convenidas no se alcanzó ninguna.

4 Variaciones o desviaciones

Las metas específicas convenidas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación no fueron modificadas. Es necesario recordar que el cumplimiento de metas no necesariamente coincide con el avance financiero, así que aunque ninguna de ellas se haya alcanzado es necesario examinar el ejercicio del presupuesto asignado.

5 Avance Físico- Financiero

El Cuadro IX.2 muestra la relación entre los recursos asignados a cada meta específica y el cumplimiento de las mismas.

IX.2 Recursos presupuestados y avance de metas del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	ORIGEN DE LOS RECURSOS			METAS		ESTRUCTURA % DE LOS RECURSOS			METAS		
	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	ESTRUCTURA %	ALCANZADAS	POR ALCANZAR
TOTAL	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00		14	100.00	0.00	100.00	100.00	0	14
Curso de capacitación	2,000,000.00	0.00	2,000,000.00	Servicio	8	5.41	0.00	5.41	57.14	0	8
Equipos de conectividad	5,000,000.00	0.00	5,000,000.00	Pieza	1	13.51	0.00	13.51	7.14	0	1
Sistema de detección de sustancias prohibidas en cavidades	10,000,000.00	0.00	10,000,000.00	Pieza	4	27.03	0.00	27.03	28.57	0	4
Software	20,000,000.00	0.00	20,000,000.00	Licencia	1	54.05	0.00	54.05	7.14	0	1

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

En el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014, no se alcanzó ninguna meta ni se ejerció el presupuesto asignado a las partidas y conceptos convenidos en el Anexo Técnico. El cuadro IX.3 muestra detalladamente que el subejercicio del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional fue de 100 por ciento.

Cuadro IX.3 Ejercicio de los recursos asignados al programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	Presupuesto modificado			Presupuesto comprometido			Presupuesto pagado			Saldo por ejercer		
	Federal	Estatad	Total	Federal	Estatad	Total	Federal	Estatad	Total	Federal	Estatad	Total
Curso de capacitación	2,000,000.00	0.00	2,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,000,000.00	0.00	2,000,000.00
Equipos de conectividad	5,000,000.00	0.00	5,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5,000,000.00	0.00	5,000,000.00
Sistema de detección de sustancias prohibidas en cavidades	10,000,000.00	0.00	10,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10,000,000.00	0.00	10,000,000.00
Software	20,000,000.00	0.00	20,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20,000,000.00	0.00	20,000,000.00
Construcción	0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00
Mejoramiento y/o ampliación	0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00
Equipamiento fijo	0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00
TOTAL	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

A partir de estos datos surgen dos preguntas:

- ¿Qué impacto pudo tener esto en el objetivo del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional?
- ¿Por qué no se ejerció 100 por ciento de los recursos financieros y por lo tanto, no se cumplió con las metas generales y específicas en 2014?

Para responder a la primera pregunta se deben revisar las metas específicas convenidas y determinar qué importancia pudo tener su incumplimiento para los objetivos del programa. La primera meta se propuso mantener la conectividad de distintos centros penitenciarios del estado y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social con Plataforma México; y muy vinculada con ella, la segunda

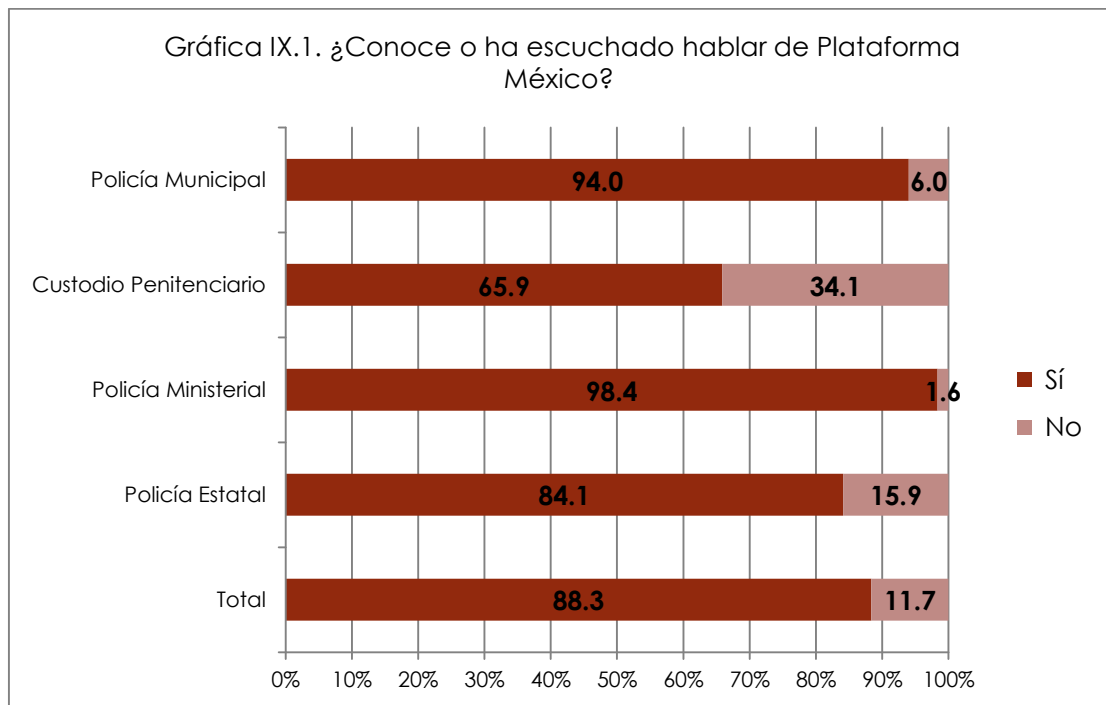
meta era mantener el RNIP a toda su capacidad en ciertos centros penitenciarios.² La Plataforma es “un concepto tecnológico avanzado de telecomunicaciones y sistemas de información, que integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información, para que las instancias policiales y de procuración de justicia de todo el país, lleven a cabo las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados” (SSP, 2008).

Creada en 2007 en el marco de la Iniciativa Mérida, Plataforma México se propuso coordinar el trabajo de los gobiernos federal, estatal y municipal del país para mejorar la labor de investigación criminal. En marzo de 2014, la Comisión Nacional de Seguridad reconoció ante el Senado que la Plataforma tenía deficiencias, la información no estaba actualizada y hacía falta promover su uso. En febrero de 2015, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) afirmó que la Plataforma es el caso de una buena idea que tiene importantes fallas en su implementación (Notimex, 2015). El dictamen del IFAI señaló que la Plataforma no tenía información actualizada para el año 2014, los vínculos o ligas electrónicos no funcionaban, y no se citaba puntualmente el listado de las instituciones con acceso a ella (Román, 2015).

El éxito de este sistema depende de la calidad de información que cada esfera de gobierno aporte; y éste es uno de sus principales problemas. Hace dos años, con base en información de 2011, la Auditoría Superior de la Federación determinó que los gobiernos estatales no estaban alimentando adecuadamente al sistema. De las 32 entidades, seis registraron en el RNIP entre 75 y 89 por ciento de la información de sus internos en forma completa; ocho, entre 55 y 73 por ciento; cinco más entre 30 y 50 por ciento; ocho entre 1 y 13.5 por ciento; dos estados sólo tuvieron 0 por ciento de calidad en sus registros, y en tres gobiernos no fue posible determinarlo porque no remitieron sus pases de lista (Monroy, 2013).

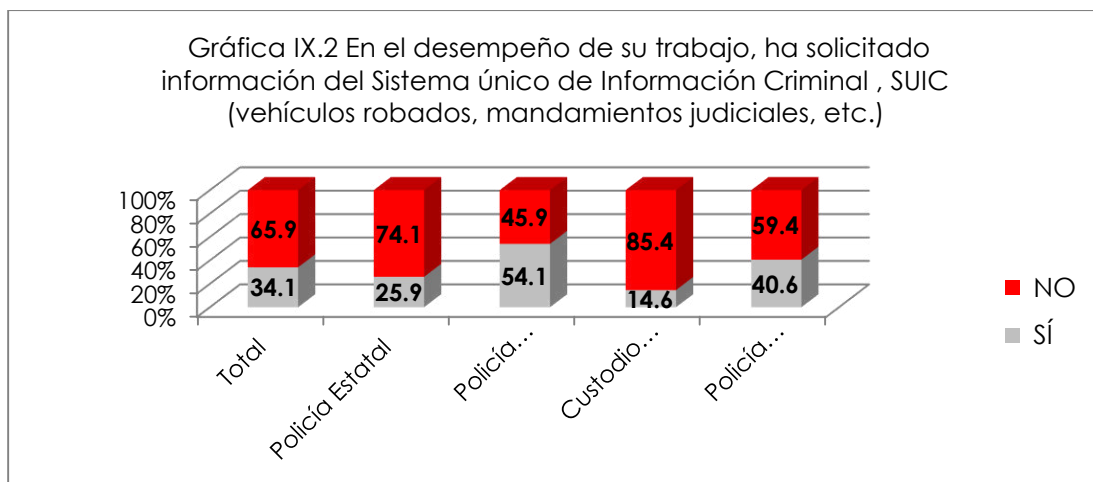
² Sistema para cargar la información penitenciaria en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria, en Plataforma México.

La Evaluación Institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014 ofrece información que da una idea de la situación que guarda el funcionamiento de Plataforma México en la entidad. La gráfica IX.1 revela que casi 90 por ciento de la fuerza de seguridad de la entidad conoce o ha oído hablar del sistema, pero llama la atención que los custodios penitenciarios son el grupo con el mayor porcentaje de desconocimiento sobre la Plataforma.



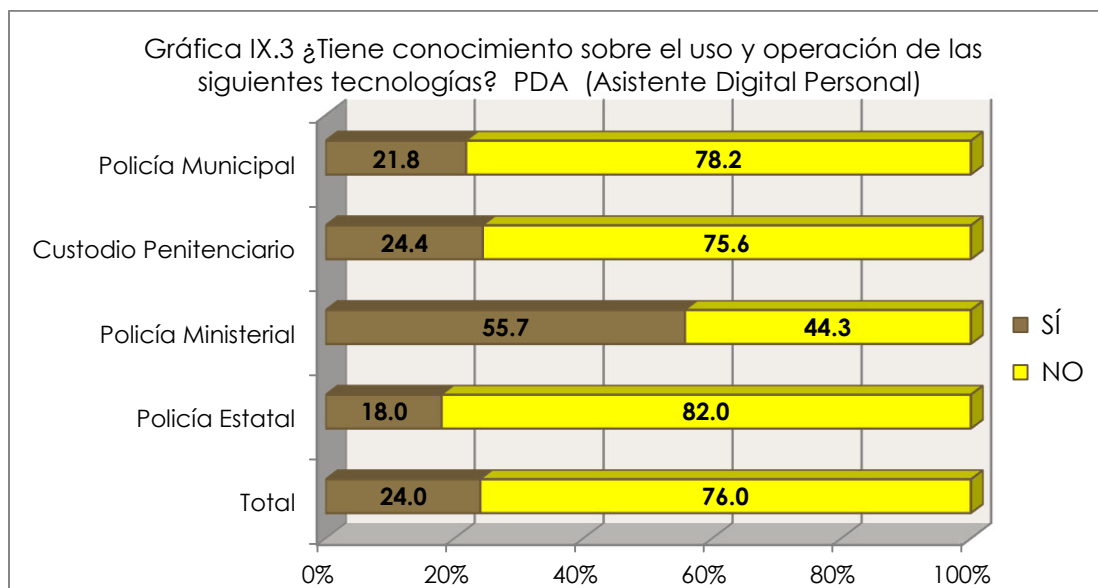
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

La Plataforma tiene como base el Sistema Único de Información Criminal denominado (SUIC) que concentra y correlaciona diversas bases de datos de la Federación, estados y municipios. La gráfica IX.2 muestra que una tercera parte de la fuerza de seguridad del Estado de México no utiliza el sistema. Los custodios penitenciarios y la policía estatal son los grupos que menos lo usan.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

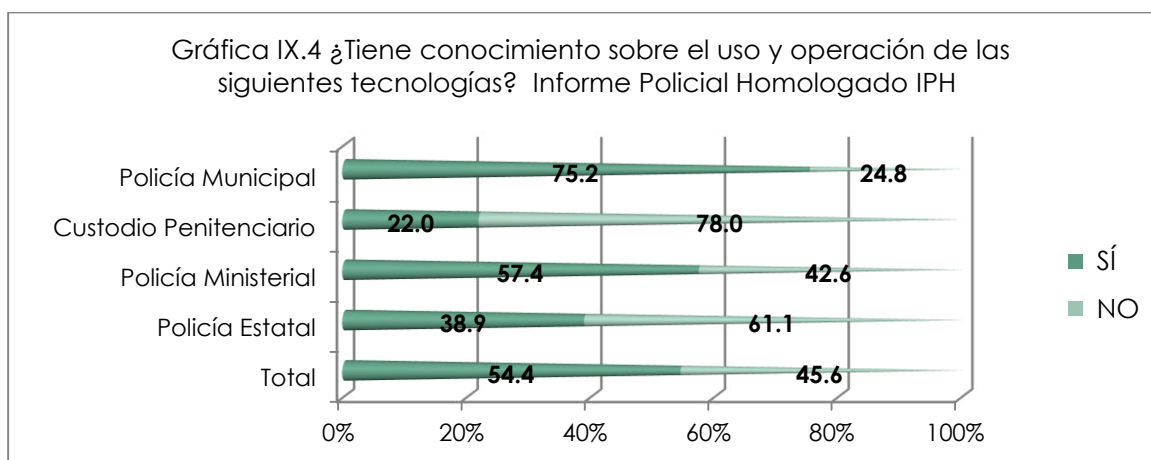
El SUIC puede interactuar, recibir y entregar información, con una gran variedad de dispositivos que se conectan a la red, como el Asistente Digital Personal (PDA). La información de la gráfica IX. 3 evidencia que tres cuartas partes de los custodios penitenciarios de la entidad no saben usar este dispositivo; y la policía estatal es quien menos lo conoce.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

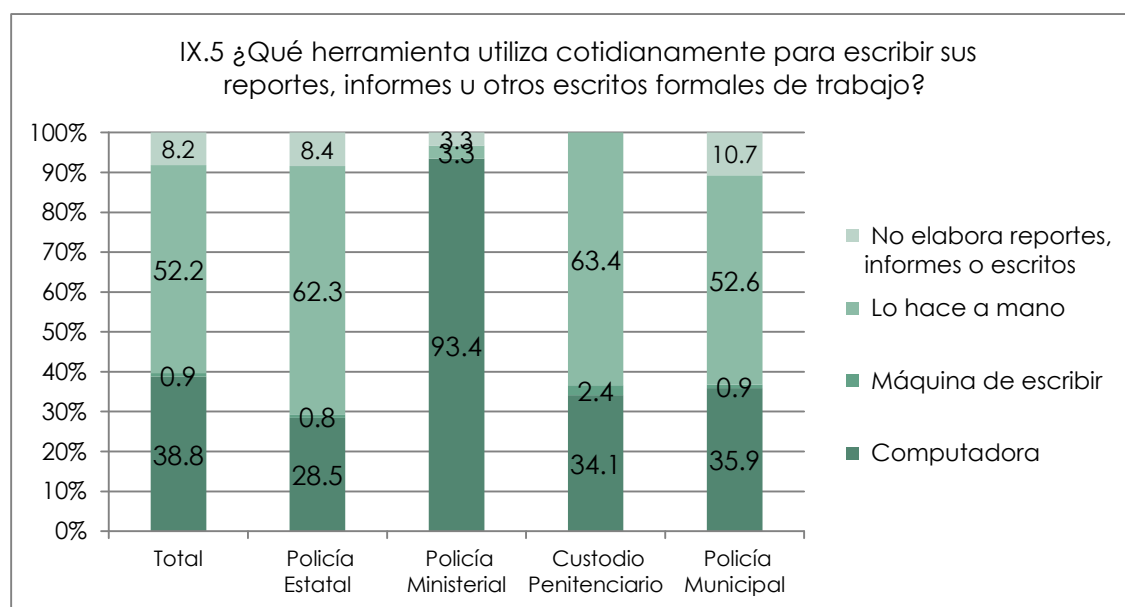
El SUIC tiene un módulo para el registro del informe policial bajo conceptos homologados que permiten su aplicación con las policías Federal, estatal y

municipal; mejor conocido como Informe Policial Homologado. La gráfica IX.4 señala que casi la mitad del personal encuestado no usa el IPH, los custodios penitenciarios son los que menos conocimiento tienen de él y su aplicación, seguidos de la policía estatal.



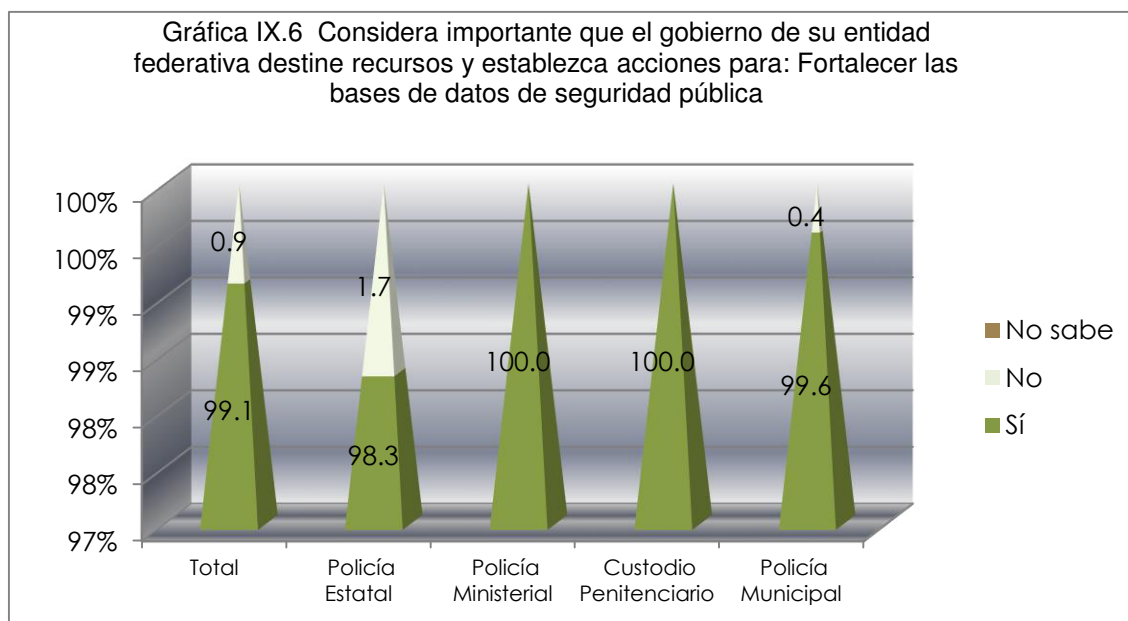
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

El acceso limitado a los sistemas de información y tecnología por parte de los encuestados se confirma con la información que aporta la gráfica IX.5, en la que se muestra que casi dos terceras partes de los custodios penitenciarios lo hacen a mano.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

Por último, para concluir con el impacto que el incumplimiento de las dos primeras metas específicas, en materia de conectividad y el uso del RNIP, tuvo en los objetivos del programa, los datos de la gráfica IX.6 corroboran que todos los custodios penitenciarios encuestados consideran que es necesario fortalecer las bases de datos de seguridad pública.

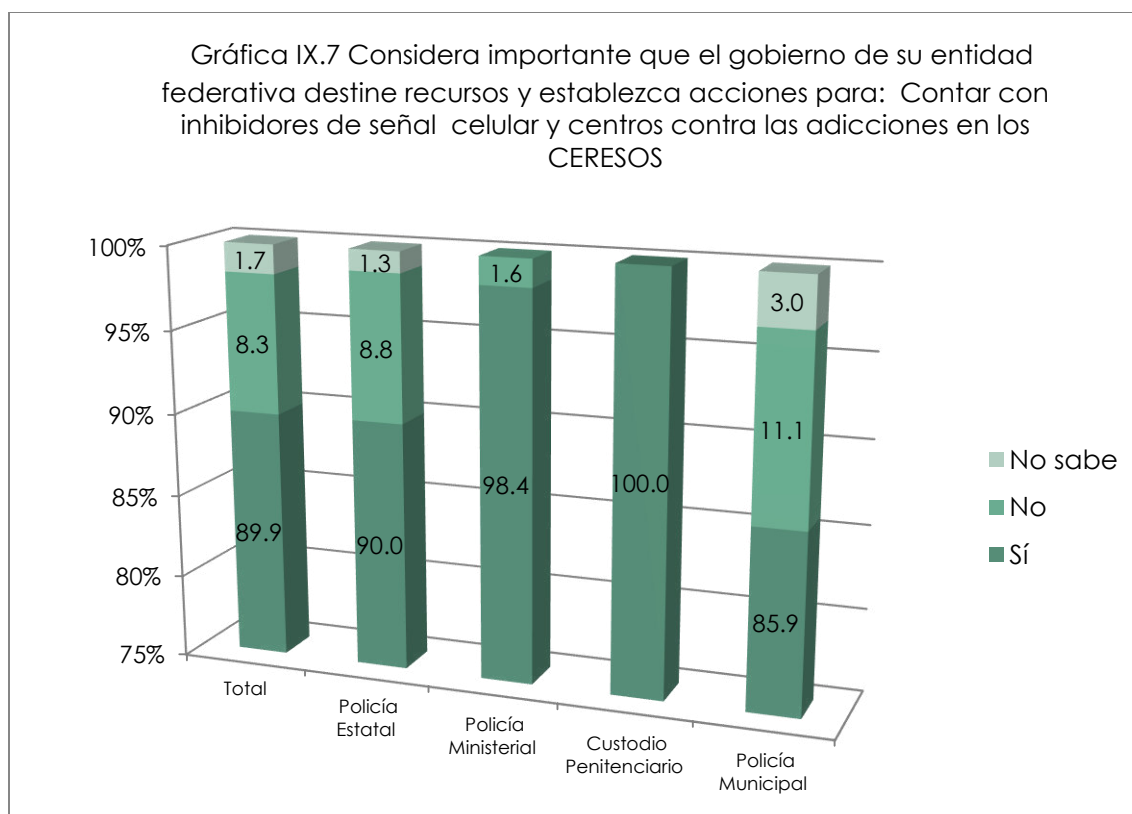


Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

La adquisición de inhibidores era la tercera meta específica del programa. Los inhibidores son mecanismos para bloquear las señales de telecomunicaciones que salen de los penales, tales como llamadas de teléfonos celulares. La organización México SOS afirma que 50 por ciento de las llamadas de extorsión, entre otros delitos, son concebidos en los Centros de Readaptación Social (Ceresos); y considera que el Estado de México y Tamaulipas son los focos rojos por el número de integrantes de redes delincuenciales que residen en los ceresos de ambas entidades (Meléndez, 2015). De acuerdo con ciertos medios de comunicación, la mayoría de las llamadas de extorsión que se realizan en el país provienen de los penales, principalmente los que se encuentran en el Estado de México y Tamaulipas

(Meganoticias, 2015). La gráfica IX.7 revela que 100 por ciento del personal de custodios penitenciarios en el Estado de México considera importante adquirir inhibidores de celular.

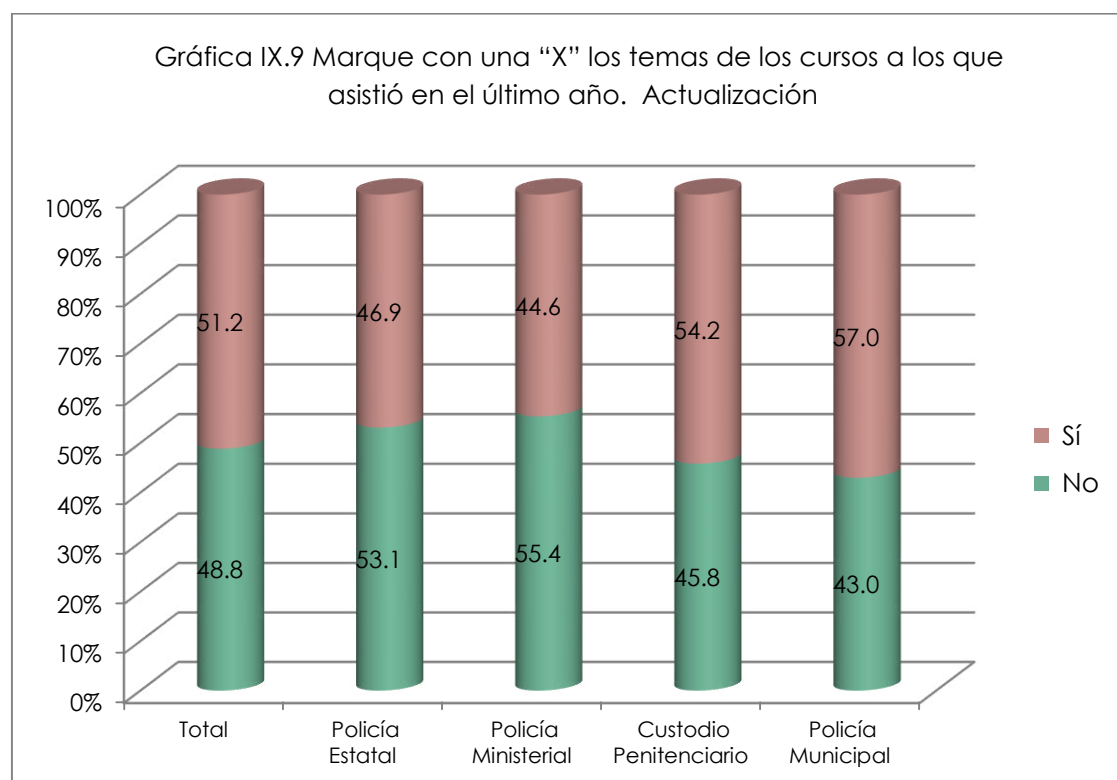
La cuarta meta específica de este programa para 2014, fue capacitar a personal de seguridad técnico y administrativo del Sistema Penitenciario. Al respecto, La Evaluación Institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014 señaló que 90 por ciento de los custodios penitenciaros consideró que le hace falta capacitación para mejorar su trabajo (gráfica IX.8). La mitad del personal de seguridad no recibió cursos de actualización en el último año, entre ellos estuvo 46 por ciento del grupo de custodios penitenciarios (gráfica IX.9).



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



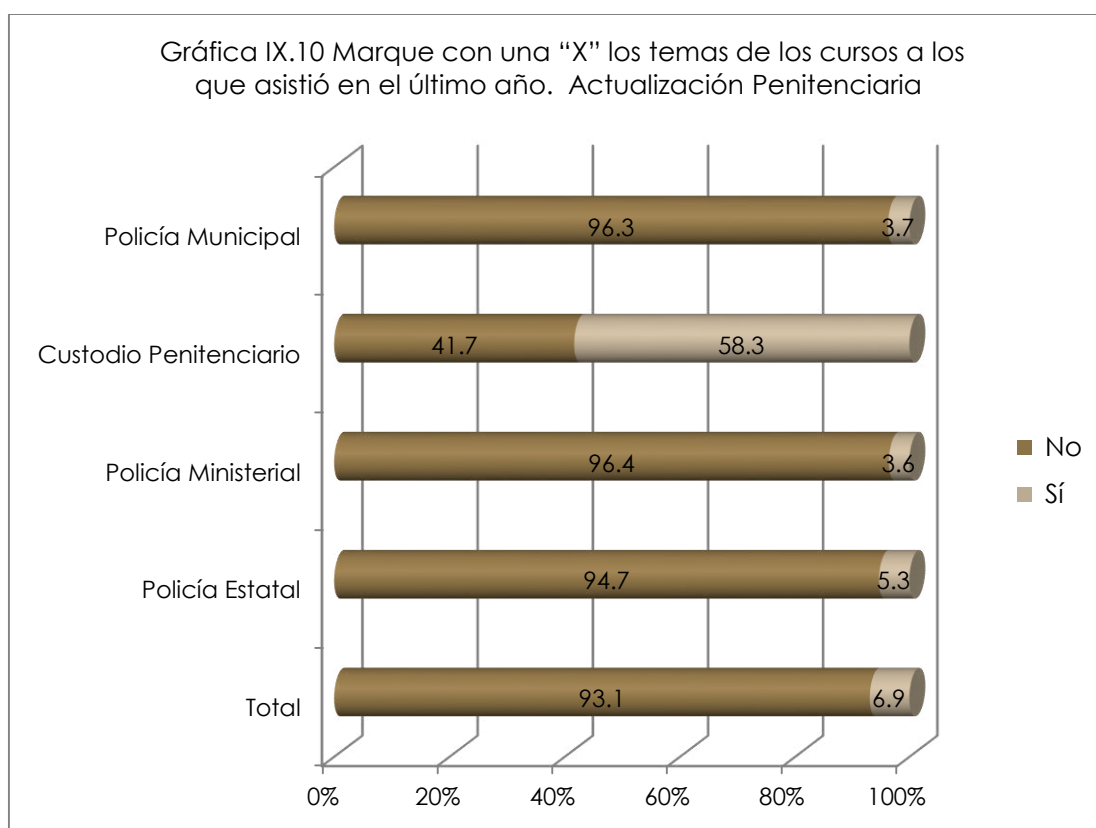
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



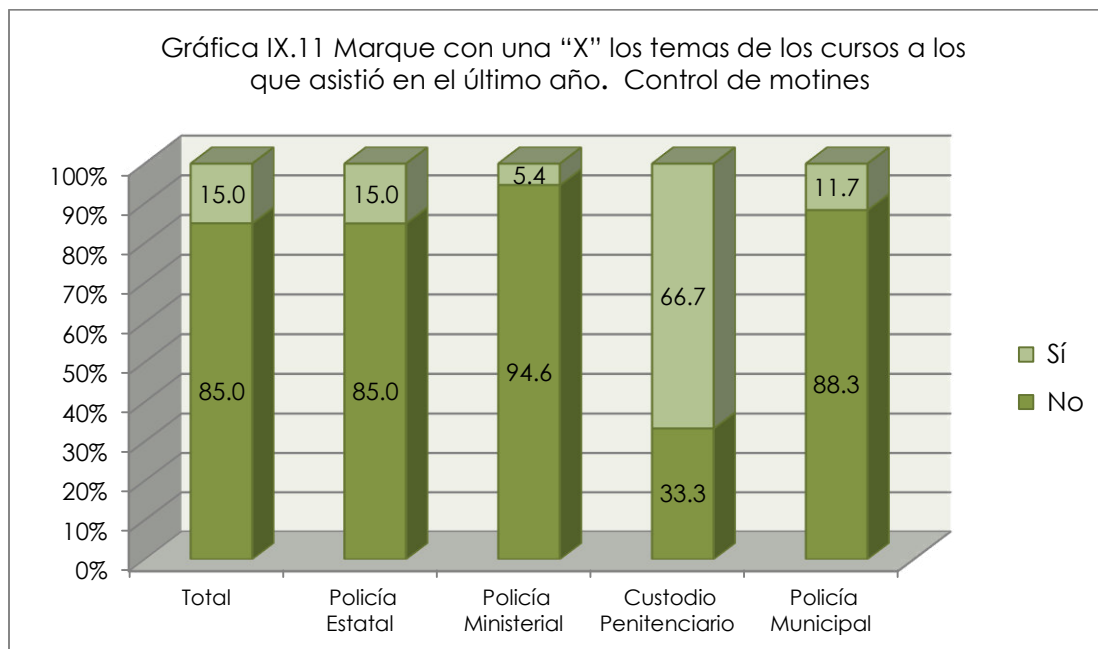
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

La gráfica IX.10 señala que la mayor parte del personal de seguridad de la entidad no ha recibido cursos de actualización penitenciaria en el último año, lo que incluye 42 por ciento de los custodios penitenciarios. Este último grupo, relevante por ser quienes debieron recibir capacitación en 2014 como parte de la cuarta meta específica, no ha recibido capacitación en el último año en materias estratégicas para su labor:

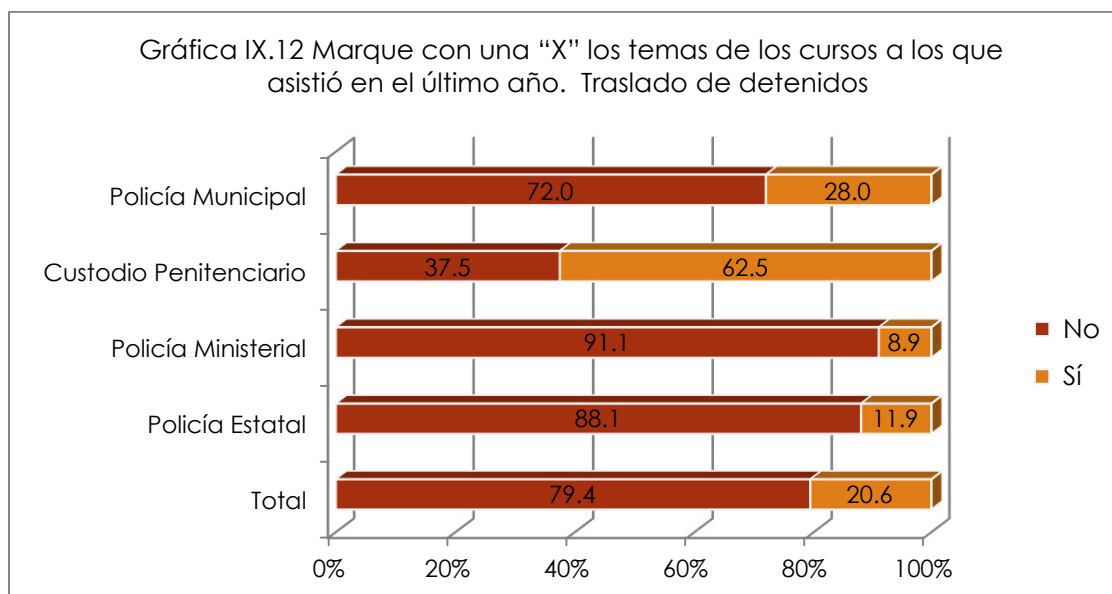
- a) Una tercera parte no estuvo en cursos de control de motines (gráfica IX.11).
- b) Más de una tercera parte no participó en cursos sobre traslado de detenidos (gráfica IX.12).
- c) Dos terceras partes no recibió cursos sobre control de sujetos peligrosos (gráfica IX.13)



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

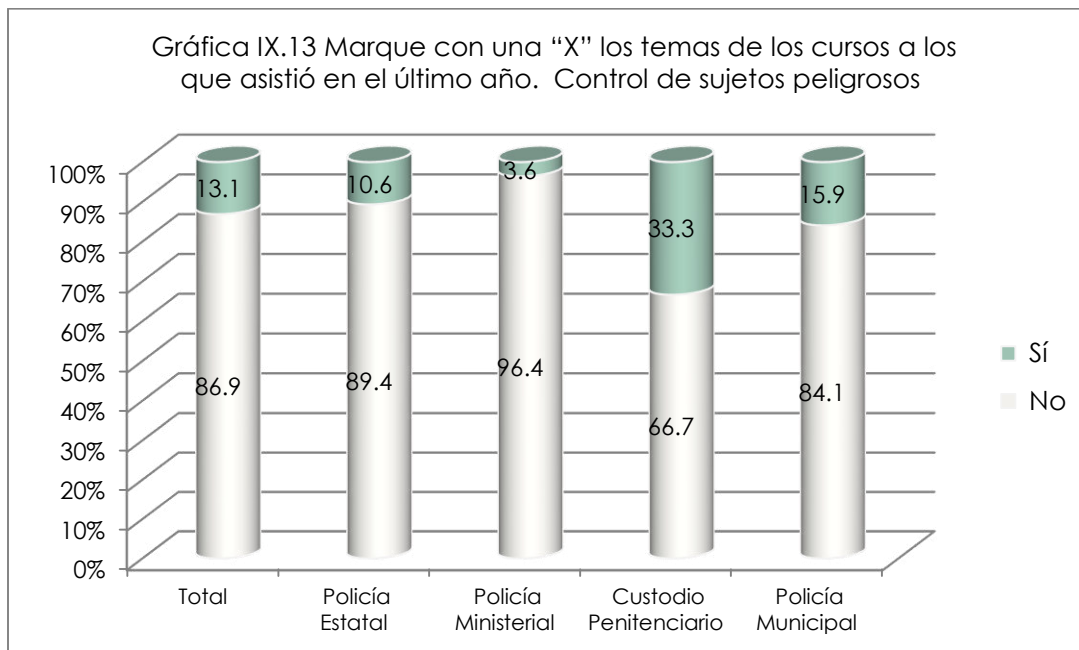


Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

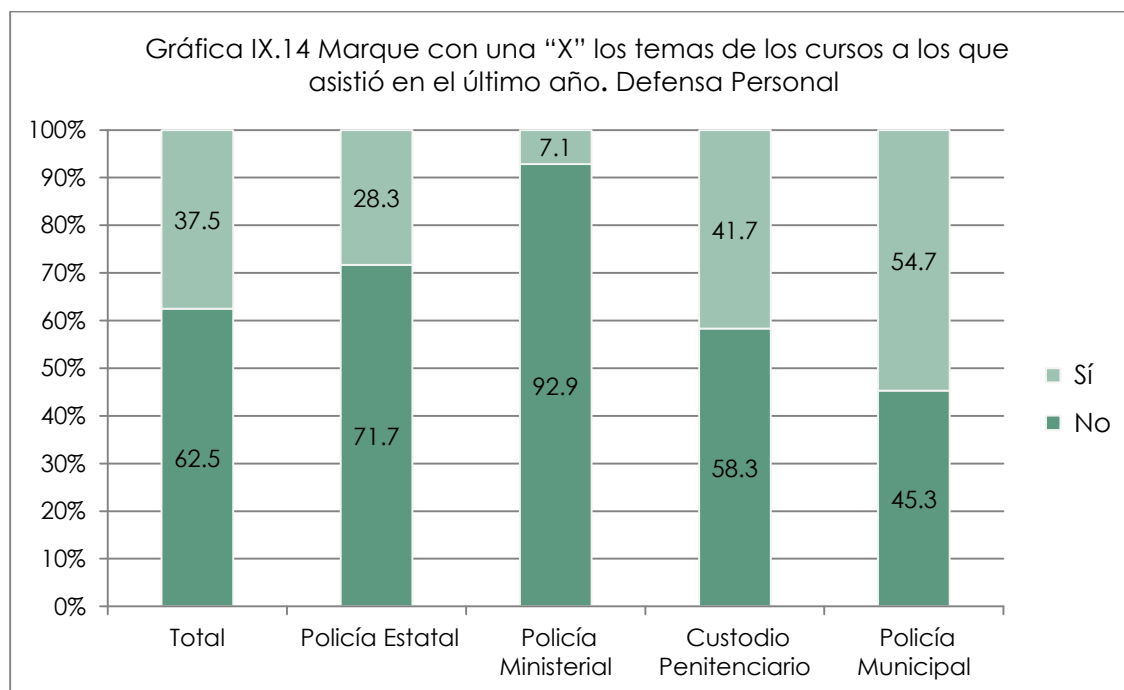


Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

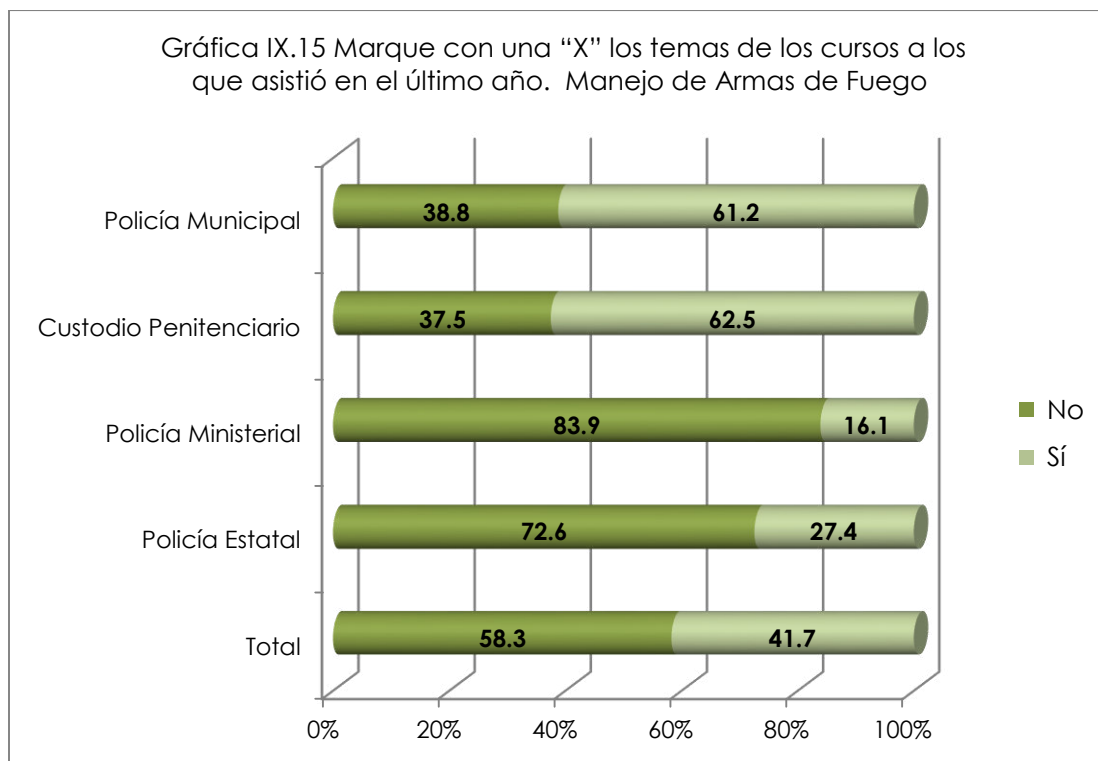
- d) Casi dos terceras partes no fueron capacitados en defensa personal (gráfica IX.14).
- e) Más de dos terceras parte no recibió curso sobre manejo de armas de fuego (gráfica IX.15).
- f) La mitad de ellos no tuvo cursos de uso de la fuerza (gráfica IX.16).



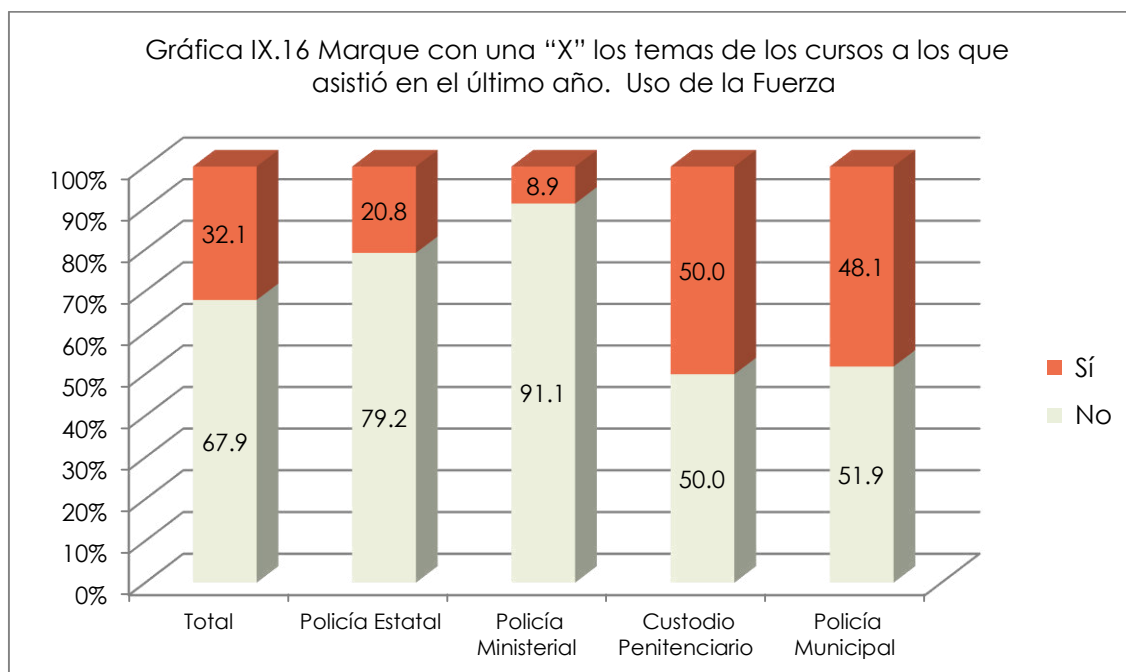
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

La última meta específica del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional en 2014 fue mantener en operación diversos Centros Integrales para la Atención a las Adicciones. Esta meta solo podría relacionarse con el objetivo de fortalecimiento de la infraestructura tecnológica e implementación de proyectos tecnológicos si parte del equipo o la capacitación convenidos hubiera sido adjudicada a esos centros.

Para concluir con la evaluación del programa, solo resta exponer las razones por las que no se ejercieron los recursos asignados, lo que significó el incumplimiento de todas las metas específicas de 2014. La instrumentación del programa era responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado; pero el 17 de diciembre de 2014, el Congreso de la entidad aprobó su desaparición. La dependencia fue sustituida por la Comisión de Seguridad Ciudadana con el fin de homologar el sistema de seguridad estatal al federal (Dávila, 2014).

La Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana se creó como un organismo público descentralizado de la Secretaría General de Gobierno con autonomía técnica y operativa para el ejercicio de sus atribuciones, que son: planear, programar, dirigir controlar y evaluar las funciones en materia de seguridad pública, tránsito, administración de la seguridad penitenciaria, prevención y readaptación social que competen al Gobierno del Estado (Congreso del Estado de México, 2014). Esto fue la conclusión de un proceso de sucesivos cambios que la Secretaría de Seguridad experimentó a lo largo de 2014.

En marzo de 2014, la titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la entidad que había desempeñado ese puesto tan solo siete meses, renunció y su puesto fue ocupado por un nuevo funcionario que había sido director de la Policía Judicial del Distrito Federal y ex subsecretario de Seguridad Pública en Hidalgo (González, 2014). Los cambios que estos movimientos políticos tuvieron al interior de la dependencia son fundamentales para explicar por qué no se ejercieron los recursos del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional.

Los nuevos funcionarios que llegaron a ocuparse de la operación del programa en el nivel de toma de decisiones no estuvieron de acuerdo con las metas específicas y montos de inversión que se habían convenido para el ejercicio 2014. Iniciaron la gestión para realizar las modificaciones que les parecían pertinentes para sus planes de trabajo, sin considerar que este tipo de movimientos tiene restricciones señaladas por la normatividad federal. Sus solicitudes fueron rechazadas por lo que tuvieron que apegarse a los acuerdos que ya habían sido fijados. Lamentablemente, todo esto implicó una considerable pérdida de tiempo que afectó principalmente las acciones de adquisición de equipamiento en varios programas de prioridad nacional, entre los que se encuentra el programa evaluado.

Los funcionarios entrevistados señalaron que normalmente no se retrasan tanto en la ejecución de las metas y el ejercicio de los recursos y que lo que pasó en 2014 fue una situación excepcional. Como antecedente se puede mencionar que en 2013, de las seis metas específicas, se cumplieron cuatro al 100 por ciento y las otras dos no se completaron a tiempo por tratarse de obras públicas que se encontraban en construcción y que fueron terminadas después de diciembre.

A ello hay que sumar la ministración retrasada de los recursos federales. Aunque los fondos se entregan con puntualidad, la emisión del oficio de suficiencia presupuestaria es tardía. Por ejemplo, en 2014, el oficio de suficiencia presupuestaria llegó hasta junio. Esta situación no fue coyuntural sino que es recurrente. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, lo ideal sería que el oficio de suficiencia se recibiera en marzo, para poder iniciar todos los procesos administrativos. La Auditoría Superior de la Federación señaló hace dos años que la liberación tardía de los recursos a los ejecutores del gasto generaba subejercicios y que ésta era una de las áreas de opacidad en el proceso de gestión de los recursos que debía atenderse ya que implicaba un problema por sus limitaciones para fiscalizar los recursos y para el conocimiento adecuado de su destino (ASF, 2013).

Otro cuello de botella importante es que una vez que la entidad recibe el recurso, la compra de bienes y servicios depende del comité de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal. Esto también contribuye a dilatar el ejercicio del

presupuesto ya que este comité concentra todas las compras de la entidad y las distintas instituciones ejecutoras del FASP deben esperar a que toque el turno de sus procesos. Por todos estos motivos, en febrero de 2015 apenas se estaba iniciando el ejercicio de los recursos de 2014.

Como se verá en el capítulo XV de este informe, el indicador que determina el grado de cumplimiento de metas para el fortalecimiento del Sistema Nacional Penitenciario (SPN) en los rubros de telecomunicaciones, sistema de información, capacitación, infraestructura y equipamiento, arroja un avance de 73 por ciento. El análisis cuantitativo señala que el avance que muestra el indicador obedece fundamentalmente a los logros en capacitación e infraestructura, que excedieron las metas programadas, ya que en los demás rubros el desempeño fue deficiente.

6 Conclusiones y recomendaciones

- Las metas generales del programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional no se cumplieron.
- Ello fue debido a que las metas específicas en materia de conectividad, RNIP, inhibidores, capacitación y centros de adicciones no fueron alcanzadas.
- El presupuesto del programa registró un subejercicio de 100 por ciento.
- No hubo modificaciones a las metas convenidas y a la luz de la información analizada, todas eran importantes y necesarias.
- Los custodios penitenciarios del estado acusan graves deficiencias en términos de uso de tecnología de telecomunicaciones y sistemas de información indispensables para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de seguridad pública.
- La entidad tiene una grave problemática en términos de extorsión y aunque no se cuenta con información oficial sobre el número de llamadas que salen

de sus centros penitenciarios, el uso y actualización de inhibidores debería ser sin lugar a dudas una prioridad del sistema penitenciario estatal.

- La fuerza de seguridad del estado, y los custodios penitenciarios en particular, manifestaron necesidades de capacitación en áreas estratégicas para la seguridad pública.
- El incumplimiento de todas las metas afecta a algunos de los instrumentos más importantes de coordinación en materia de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.
- El incumplimiento de 100 por ciento de las metas específicas y subejercicio de 100 por ciento de los recursos es consecuencia de tres factores: los cambios políticos derivados de la transición de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, la ministración tardía de recursos por el retraso en la emisión del oficio de suficiencia presupuestaria y la poca eficiencia en los procesos de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del Estado de México.
- El factor que más contribuyó al rezago fue el de tipo político, lo que ratifica la importancia de que los funcionarios responsables de la operación de los programas sean nombrados mediante un sistema meritocrático basado en la profesionalización y no de acuerdo con su pertenencia a grupos políticos.
- Es necesario realizar un análisis más detallado del proceso administrativo para determinar qué factores específicos determinan el subejercicio de los recursos y de qué manera contribuye cada uno de ellos a generar el deficiente resultado obtenido.
- Es urgente e imperativo que tanto la Federación como el gobierno estatal rediseñen la forma en que los recursos llegan a la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana para que el programa Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional logre sus objetivos.
- El indicador que evalúa el grado de cumplimiento de metas para el fortalecimiento del Sistema Nacional Penitenciario muestra que el avance que se tiene hasta ahora se explica por los logros en capacitación e

infraestructura, lo que evidencia la importancia de avanzar en los rubros de telecomunicaciones, sistemas de información y equipamiento; que son precisamente los que no se atendieron en el ejercicio 2014.

CAPÍTULO X. RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Plataforma México se estableció con el objetivo de crear un Sistema Único de Información Criminal (SUIC), capaz de concentrar y correlacionar las diversas bases de datos que tiene el Estado en sus distintos órdenes de Gobierno. Se consideran fundamentalmente las bases de datos referidas a mandamientos judiciales y ministeriales, registro vehicular, robo de vehículo, personas indiciadas, procesadas y sentenciadas, registro de elementos policiales en activo y no activos, y armas de fuego y explosivos. Se trata de poner a disposición del Estado un instrumento suficiente para ejercer procesos de investigación policial con el apoyo de un sistema de información dinámico y de elevada confiabilidad. Así, la canalización de recursos a la creación, desarrollo y consolidación del SUIC se ha efectuado a través del FASP, para los tres órdenes de Gobierno.

De los diecisiete Programas con Prioridad Nacional acordados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, éste es el décimo, y en términos de participación presupuestal en el FASP 2014 del Estado de México concentró el 10.53%.

1 Objetivo del programa

El Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014, establece el siguiente objetivo para este programa, acompañado de cinco acciones:

“Garantizar la disponibilidad del sistema tecnológico de telecomunicaciones e incrementar su cobertura, para proporcionar los medios de comunicación a las instituciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, como herramienta de coordinación para el combate a la delincuencia.

A fin de cumplir con el objetivo del programa, la Entidad Federativa de conformidad con las metas y alcances establecidos en el proyecto de inversión, llevará a cabo las siguientes acciones:

- a. Mantener la operación de la red Nacional de Radiocomunicación con cobertura según los niveles de disponibilidad específicos de la Entidad Federativa.
- b. Garantizar la cobertura del Servicio de la Red de Radiocomunicación en sus municipios.
- c. Declarar los sitios de radiocomunicación como Instalaciones estratégicas para establecer los mecanismos de protección y vigilancia (presencial o vía remota) en coordinación y colaboración de los tres órdenes de gobierno.
- d. Ejercer los recursos destinados para radiocomunicación de acuerdo a los lineamientos que emita el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Centro Nacional de Información.
- e. Ejercer la interconexión a la Red Nacional de telecomunicaciones a las Integrantes de Seguridad Pública.”

2 Alcance en el cumplimiento de metas.

La única meta, y los alcances, propuestos en calidad de metas específicas, establecidos para este programa y citados a la letra del Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014, son los siguientes:

-META

“Mantener una disponibilidad de al menos un 95% promedio anual de los 21 sitios de radiocomunicación en la entidad y garantizar la cobertura en los municipios SUBSEMUN.”

- ALCANCES:

1. “Mantener en óptimas condiciones de operación las plantas de emergencia, así como los equipos de aire acondicionado, instalaciones eléctricas y torres

que integran la infraestructura del sistema de Radiocomunicaciones de la SSC.”

2. “Adquirir una póliza de mantenimiento general de plantas de emergencia, sistemas de aire acondicionado, transformadores y torres de sitios de repetición, así como para los subcentros y edificios administrativos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.”
3. “Adquisición de dos conmutadores a las diferentes unidades administrativas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, a través de la red de voz, con la finalidad de reducir los costos asociados a la telefonía convencional es de vital importancia contar con la adquisición de dos conmutadores IP para interconectar edificios remotos.”
4. “Adquisición de 3 enlaces de Microondas para la red de radiocomunicación así como de la red de transporte.”
5. “Dotar de 1200 baterías adicionales a las dependencias de Seguridad Pública que integran la Secretaría de Seguridad Ciudadana.”
6. “Facilitar a los municipios mediante terminales de radiocomunicación la transmisión de señales vía modulación (de su frecuencia o amplitud) de ondas electromagnéticas, ayudando en situaciones de emergencia; terminales robustas adaptadas a la operativa de los cuerpos de seguridad.”
7. “Equipamiento de Vehículos con GPS, para localizar personas u objetos en cualquier parte, mediante las señales y poder satisfacer las necesidades básicas de rastreo y localización para la prevención de robo y sistema de protección para automotores.”

La meta y alcances logrados al término de 2014, siguiendo los numerales previos, fueron:

- META

Mantener disponibilidad de al menos un 95% promedio anual de los 21 sitios de radiocomunicación en la entidad y garantizar la cobertura en los municipios SUBSEMUN: Considérese el indicador que se propone en el Anexo

Técnico, y que se define según la siguiente ecuación:

$$D_{RNT} = \left(\frac{\sum_{Si=1}^{21} TE_{Si}}{\sum_{Si=1}^{21} TP_{Si}} \right) * 100$$

En ella se emplea la siguiente nomenclatura: D_{RNT} : disponibilidad de la Red Nacional de Telecomunicaciones de la entidad federativa en el periodo; TE_{Si} : tiempo efectivo de operación en el periodo, de cada uno de los 21 sitios que conforman la Red en el Estado de México; TP_{Si} : tiempo programado de operación ininterrumpida durante 2014, de cada uno de los 21 sitios que conforman la Red en la entidad, y el subíndice S_i tal que $i = 1, 2, \dots, 21$: que se refiere a cada uno de los 21 sitios que conforman la Red de Telecomunicación Nacional en el Estado de México.

La información que entregó el Centro de Mando y Comunicación al equipo evaluador no se refiere a las variables necesarias para la estimación del indicador, sino a los sitios operando y los sitios existentes. Debe observarse que esta información resulta insuficiente para analizar aspectos inherentes a la eficiencia y calidad de la operación como parte esencial de la disponibilidad que se reporta y que se procura evaluar. Únicamente permite estimar el número de sitios de repetición efectivamente operados durante cada mes del año, como proporción del total de sitios existentes en el Estado, mismo que no ha variado a lo largo de 2014. Por tanto, es imposible estimar el avance en el cumplimiento de la meta con exactitud.

Así, bajo el supuesto de que cada uno de esos sitios operó durante 24 horas diarias bajo estándares normales de eficiencia y calidad, lo alcanzado, según las cifras reportadas por el Secretariado Estatal de Seguridad Pública, equivale en promedio al 78% de disponibilidad, lo que representa un 82% de alcance de la meta comprometida, que fue 95%. El porcentaje es aceptable en la generalidad del concepto que revela, pero deja en el terreno de la duda su correspondencia con estándares de calidad y eficiencia. (Véase Cuadro N° X.1)

En los reportes de información no se especifica dato alguno acerca de causas y tiempos de interrupciones de señal, de variaciones en la calidad en términos de potencia y cobertura efectiva en el radio territorial de cada uno de los sitios de repetición a causa de la calidad del servicio eléctrico, del estado de los

transformadores y de las torres de transmisión, ni del funcionamiento de los equipos de cómputo, de los sistemas de enfriamiento, de las fuentes de energía, de la señal de internet ni de los conmutadores. Se trata de un indicador grueso que encubre los detalles subyacentes a la operación efectiva de los sitios operantes. Bajo esas limitaciones de la información provista, se puede decir que el alcance de esta meta ha sido satisfactorio.

Cuadro X.1 Indicador de disponibilidad de la Red Nacional de Telecomunicaciones del Estado de México, 2014

MES	D_{RNT} (%)	METAS	
Enero	81%	Meta Anual	95%
Febrero	90%		
Marzo	90%		
Abril	90%		
Mayo	90%		
Junio	9%	Disponibilidad de la Red 2014	78%
Julio	76%		
Agosto	76%		
Septiembre	81%	% Alcanzado de la Meta Anual	82%
Octubre	81%		
Noviembre	81%		
Diciembre	76%		
Promedio Anual	78%		

Fuente: Elaboración propia, con datos de Centro de Mando y Comunicación, Oficio No. 2260C0000/CMC/093/2015, 4 de marzo de 2015.

- ALCANCES

- Mantener en óptima condiciones de operación las plantas de emergencia, equipos de aire acondicionado, instalaciones eléctricas y torres:** Según se desprende del ejercicio presupuestal de este programa, los rubros “Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación”; “Instalación, reparación y mantenimiento de maquinaria, otros equipos y herramienta”, y “Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo”, registran un presupuesto convenido para ellos de 28,500,000.00 pesos, que no se ha ejercido y que representa el 98.08% del presupuesto convenido para

la partida “Servicios Generales”, de la que los señalados rubros son parte. De esto se infiere que esta meta específica no pudo haber sido alcanzada con recursos de 2014. Sin embargo, existe la posibilidad, no constatable debido a la carencia de información, de que en ejercicio de los recursos asignados a este programa en 2012 y 2013, de los que a diciembre de 2014 restaba todavía por ejercer el 4.13% y 43.03% respectivamente (véase Cuadro N° X.3, en el apartado 10.4 de este capítulo), se haya podido cubrir esta meta específica, al punto de haber hecho posible el resultado de la meta general

2. Adquisición de póliza de mantenimiento general para plantas de emergencia, sistemas de aire acondicionado, transformadores y torres:

Al igual que en el alcance anterior, en éste, por una parte, el efecto del subejercicio 100% en los recursos convenidos para el rubro “Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo”, y por otra, el reporte de que se comprometió la meta de adquisición de tres pólizas, de las que no se adquirió ninguna, nos lleva a concluir que esta meta no fue alcanzada con los recursos vigentes en 2014 ni con los provenientes de ejercicios anteriores.

3. Adquisición de dos conmutadores para interconectar edificios remotos:

Este alcance corresponde a la partida presupuestal “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”, en el rubro “Conmutador de datos”. Su presupuesto convenido para 2014, prosiguiendo la meta comprometida de compra de dos conmutadores, fue de \$ 5, 000,000.00, de los cuales hubo un subejercicio de 100%. Además, se reporta que se trata de una meta por alcanzar. Esto indica que esta meta específica para 2014, no se cumplió.

4. Adquisición de tres enlaces de microondas: Este alcance también se refiere a la partida presupuestal “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”, en el rubro “Equipo de enlaces de microondas e inalámbricos”, cuyo presupuesto convenido fue de \$ 8, 000,000.00, del que hubo un subejercicio de 100%, reportándose además cuatro metas comprometida que no fueron alcanzadas.

5. Dotación de 1,200 baterías a las dependencias de la SSC: En el rubro “Refacciones y accesorios para equipo de cómputo”, de la partida “Materiales

y suministros”, se reportan 1,700 piezas como meta comprometida, mismas que comprenden a las 1,200 baterías referidas en la meta específica. A diciembre de 2014, las cifras provistas por el Secretariado Estatal a través del SSYE 2014 refieren que se trata de una meta por alcanzar; es decir, no lograda. Además, revela un presupuesto convenido de \$ 2, 000,000.00 que no fue ejercido hasta diciembre de 2014 (subejercicio de 100%).

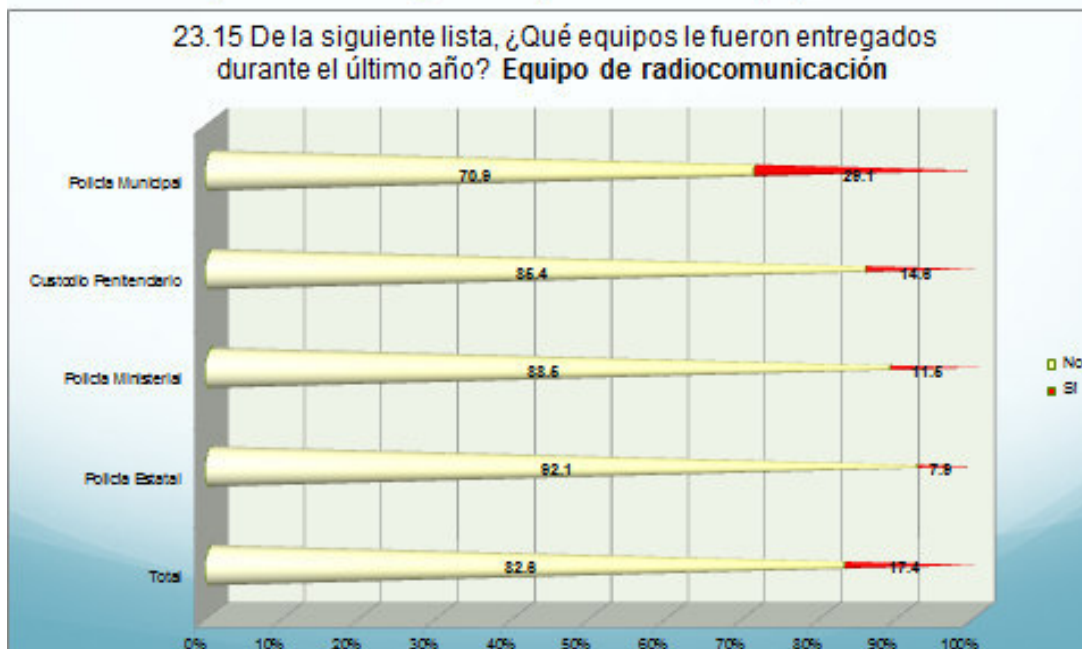
6. Terminales robustas de radiocomunicación para transmisión de señales vía la modulación de frecuencia o amplitud de ondas electromagnéticas:

El rubro “Terminal digital portátil”, perteneciente a la partida “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”, reporta un presupuesto convenido de \$ 8, 045,734.00, que se comparte con los rubros “Maquinaria, otros equipos y herramientas” y “Equipo de comunicación y telecomunicación”. Fueron ejercidos en su totalidad, y destinados a la adquisición de 268 terminales digitales portátiles de radiocomunicación. Con ello se alcanzó en 100% la meta comprometida.

Según se revela en la Encuesta Institucional 2014 (véase Gráfica X.1), el 82.6% del total de policías encuestados declaró no haber sido dotado de equipos de radiocomunicación durante el último año. Se trata de equipos cuya operación depende de las terminales digitales, y cuya provisión, para quienes los recibieron, hubiese sido inútil en caso de no haber estado acompañada de una ampliación de la red de terminales digitales. En el caso específico de los policías municipales, el 29.1% de ellos dice haber sido dotado de un equipo de este tipo. Contrastante con el 7.9% de los policías estatales a los que también se les otorgó un equipo de radiocomunicación; un porcentaje de menos de un tercio del referido a los policías municipales.

Gráfica X.1

III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 5. Equipamiento

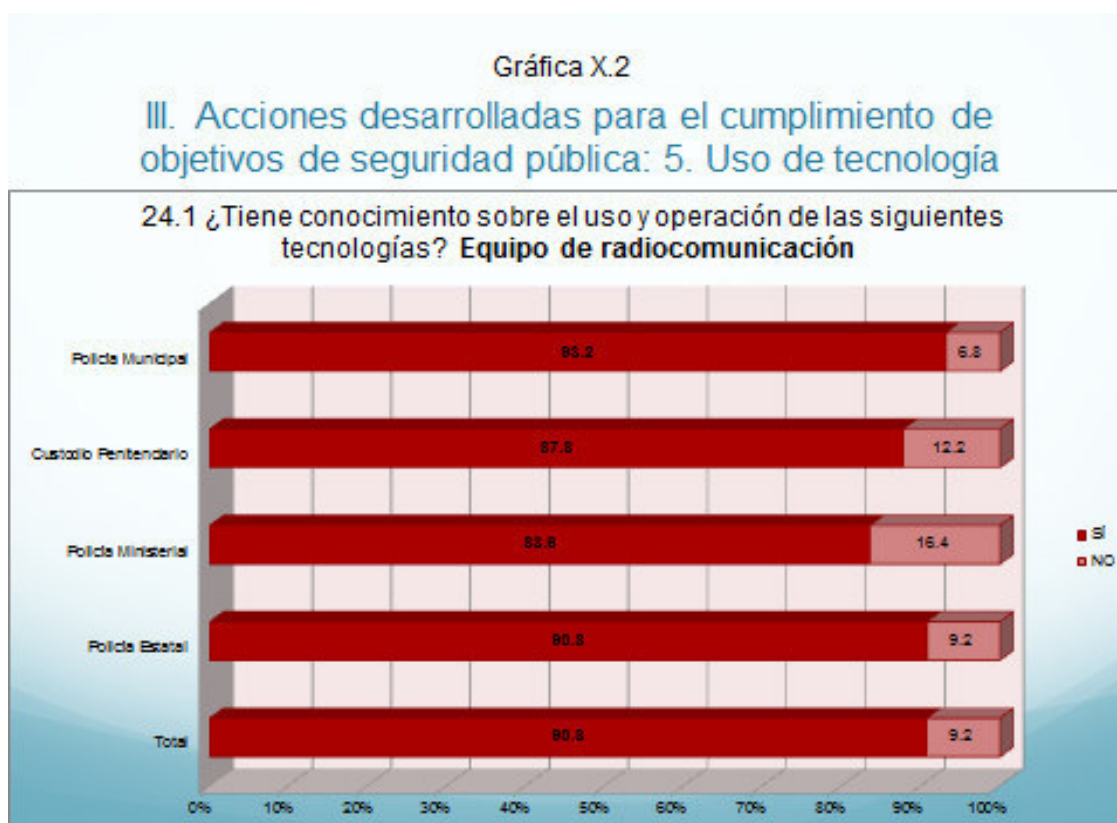


Fuente: Encuesta Institucional 2014.

Existe un desacoplamiento entre el desarrollo de habilidades de los cuerpos policiales en este campo, respecto a la dotación de equipos para cuyo manejo han sido capacitados, como lo revela la Gráfica X.2. El 90.8% de los elementos entrevistados en todas las corporaciones declara saber operar equipos de radiocomunicación pero, como ya se señaló, únicamente el 17.4% ha sido provisto de uno durante 2014.

Del total de los policías municipales entrevistados, el 93.2 dice saber usar y operar equipos de radiocomunicación, nuevamente en contraste con el 90.8% de los elementos de la policía estatal. Si bien en este caso la diferencia es menor a la que se exhibe en la dotación de equipo de radiocomunicación, es importante tener en cuenta la inferioridad sistemática que se manifiesta entre los elementos de las policías municipales y los de la policía estatal; fenómeno que encuentra su correlato lógico en el ejercicio presupuestal y en el alcance de las metas específicas.

La dotación de equipos de radiocomunicación potencia considerablemente la capacidad de respuesta individual y colectiva, así como la acción conjunta de los elementos ante los hechos delictivos.



Fuente: Encuesta Institucional 2014.

7. Equipamiento GPS en vehículos: Corresponde al rubro “Vehículos y equipo terrestre”, de la partida “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”, con un presupuesto convenido de 2, 000,000.00 de pesos que no fue ejercido, y con meta no alcanzada con los recursos de 2014.

Es importante observar que, según el reporte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública sobre el Control de Recursos del Financiamiento Conjunto, Estructura Programática 2014, en su Consolidado de Inversiones a enero de 2015, en los datos inherentes al programa Red Nacional de Telecomunicaciones, el presupuesto federal asignado a los municipios (8,603,958.60 pesos), se ejerció en 100%; 558,224.00 pesos en la partida “Servicios generales”, y 8,045,734.60

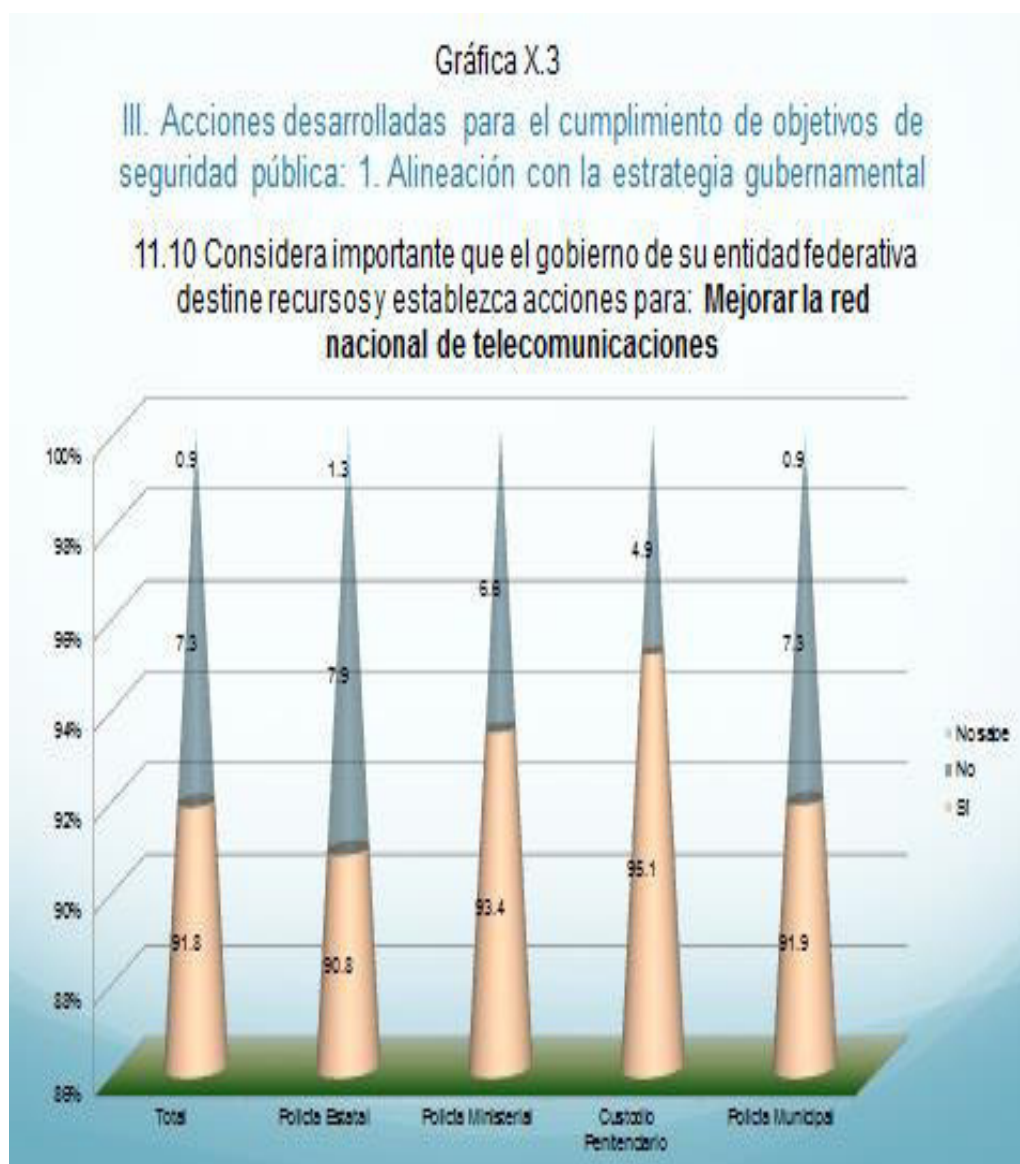
pesos en “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”; en contraste con el presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Ciudadana (72,500,000.00 pesos, 53.1% de origen federal y 46.9% de origen estatal), de los cuales se ejerció el 20.7%, que equivale al ejercicio del 44.1% de los recursos de origen estatal, con 100% de subejercicio de los recursos de origen federal. De ello se deduce que las metas alcanzadas han beneficiado esencialmente a la Red Nacional de Telecomunicaciones presente en los municipios, y que han representado un alcance prácticamente nulo de metas en las instancias propias de la SSC.

Sin embargo, es evidente que la Red ha continuado operando a lo largo de 2014, con el alcance de una meta de 91%; es decir, manteniendo la operación de la Red Nacional de Telecomunicaciones en el Estado, garantizando la cobertura del servicio en los municipios, declarando los sitios de radiocomunicación como instalaciones estratégicas, y facilitando la interconexión de la Red; acciones que sólo pueden haberse concretado a través del traslado de recursos remanentes de las gestiones 2012 y 2013, que debieron haber redundado en el subejercicio presupuestal de 2014. Aun así, a enero de 2015 continúan reportándose recursos no ejercidos o remanentes de 2012 y 2013, que seguramente serán trasladados al ejercicio presupuestal de este año.

En este sentido, la acción (d.), que dice: “Ejercer los recursos destinados para radiocomunicación de acuerdo a los lineamientos que emita el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Centro Nacional de Información.” no se ha cumplido. La razón argüida para ello por parte de los responsables institucionales de la ejecución presupuestal entrevistados para efectos de esta evaluación, es la dilación por parte de las instancias federales en el traslado y liberación de los recursos asignados por la Federación al Estado de México, misma que llega a alcanzar hasta seis meses.

Por último, es importante tener en cuenta que la conciencia de los elementos de los cuerpos de seguridad respecto al fortalecimiento de la Red Nacional de Telecomunicaciones es general y se vincula a la necesidad que perciben de que el Gobierno del Estado de México destine recursos y emprenda acciones para su fortalecimiento, como lo demuestra la Gráfica X.3. En este sentido, los subejercicios

y las ineficiencias en la transferencia de recursos, de sus fuentes originales a sus destinos finales, entraña una tendencia contraria a la consciente necesidad de los cuerpos policiacos respecto a este tema.



Fuente: Encuesta Institucional 2014.

3 Variaciones y Desviaciones

El porcentaje de alcance de la meta única de este programa (91%), pone en evidencia que las acciones institucionales han seguido el rumbo adecuado en el

terreno técnico, pese a que su correlato en términos presupuestales no ha sido coincidente. Los subejercicios en las diferentes partidas de este programa, especialmente concentrados en los recursos de origen federal, y el traslado de subejercicios de gestiones previas a la de 2014, que es la que ahora se evalúa, tienden un escenario de inexacta correspondencia entre los recursos asignados para las diferentes acciones, y la efectividad de su impacto en el logro de las metas específicas. Los logros, en los espacios en los que se han concretado, son evidentes pero presupuestalmente difíciles de explicar en la lógica de los periodos de corte de los ejercicios presupuestales (Véase Cuadro X.2). Esa es una desviación que debe considerarse como asunto de primer orden a resolver, debido a las implicaciones que ocasiona en la ejecución de acciones específicas que por retrasos en las ministraciones también sufren dilaciones, y porque incorporan desviaciones e inexactitudes en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de recursos y de las metas a las que efectivamente han dado lugar.

El subejercicio de 70.9% del presupuesto convenido para este programa, que se revela superior al 65.4% relativo al FASP 2014 en su conjunto, significa que se trata de uno de los programas que más han contribuido a determinar el subejercicio general. Tomando en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de los recursos no ejercidos, sumada al costo financiero que los subejercicios implican, resulta en que la ineficiencia en las ministraciones de los fondos federales y las dilaciones administrativas de los fondos estatales reducen, en el curso de un año, en por lo menos 7% el poder de compra promedio de los recursos financieros que se trasladan de una gestión a la siguiente, dando lugar en el mediano plazo, a que el logro de metas –que podría ser considerablemente superior en términos

Cuadro X.2 Metas comprometidas vs Metas alcanzadas en el Programa Red Nacional de Telecomunicaciones del Estado de México en el 2014

CUADRO N° X.2									
METAS COMPROMETIDAS VS METAS ALCANZADAS 2014									
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES									
METAS COMPROMETIDAS 2014				METAS ALCANZADAS 2014			VARIACIONES Y DESVIACIONES		
META									
Mantener una disponibilidad de al menos 95% promedio anual en los 21 sitios de RNT				Sí se alcanzó			Se alcanzó un 91% de la meta respecto al 95%		
Garantizar la cobertura en los municipios SUBSEMUN				Sí se alcanzó		Se alcanzó un 91% de la meta respecto al 95%			
ALCANCES									
1. Mantener en óptimas condiciones de operación las plantas de emergencia, equipos de aire acondicionado, instalaciones eléctricas y torres				No se alcanzó				Subejercicio del 98.08 %	
2. Adquirir una póliza de manetnimiento general para plantas de emergencia, sistemas de aire acondicionado, transformadores y torres.				No se alcanzó				Subejercicio del 100 %	
3. Adquisición de dos conmutadores				No se alcanzó				Subejercicio del 100 %	
4. Adquisición de tres enlaces de micoondas para la red de radiocomunicación				No se alcanzó				Subejercicio del 100 %	
5. Dotar de 1200 baterías adicionales a las dependencias de Seguridad Pública				No se alcanzó				Subejercicio del 100 %	
6.- Facilitar a los municipios mediante terminales de radiocomunicación la transmisión de señales vía modulación de ondas electromagnéticas				Sí se alcanzó				Adquisición de 268 terminales	
7. Equipamiento de vehículos con GPS				No se alcanzó				Subejercicio del 100 %	
ACCIONES									
a. Mantener la operación de la Red Nacional de Telecomunicación con cobertura según los niveles de disponibilidad específicos de la Entidad				Sí se alcanzó				Se alcanzó un 91% de la meta respecto al 95%	
b. Garantizar la cobertura del Servicio de Red Nacional de Telecomunicación en sus municipios				Sí se alcanzó				Se alcanzó un 91% de la meta respecto al 95%	
c. Declarar los sitios de Telecomunicación como Instalaciones Estratégicas para establecer mecanismos de protección y vigilancia				Sí se alcanzó				Se alcanzó un 91% de la meta respecto al 95%	
d. Ejercer los recursos destinados para telecomunicación de acuerdo con los lineamientos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública				Sí se alcanzó				Con un subejercicio del 70.9%	
e. Facilitar la interconexión de la Red Nacional de Telecomunicaciones a los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública				Sí se alcanzó				Se alcanzó un 91% de la meta respecto al 95%	
CONSIDERACIONES GENERALES									
1. Las metas alcanzadas sólo pudieron ser logradas con recursos de gestiones 2012 y 2013, dado el subejercicio de 70.9% en los fondos del programa.									
Sin embargo, existe una excepción: se facilitaron terminales de comunicación con recursos de 2014.									
2. Existen dos problemas para todas las metas específicas incumplidas: a. La imposibilidad de correspondencia temporal entre metas y recursos de un mismo año. b. La inevitable superposición de recursos financieros 2012 y 2013, y de metas no alcanzadas de años previos con las del actual.									
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal vel Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014									

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014

específicos y también globales— no alcance su frontera de eficiencia ni sea un referente de la correspondencia entre recursos y necesidades en los ejercicios de planeación y presupuesto.

En términos de prioridad presupuestal en el FASP, este programa, como se observa en el Cuadro N° X.3 del apartado siguiente de este capítulo, ha evolucionado, de haber representado el 7.4% en el FASP 2012, al 13.51% en el de 2013, para finalmente haber sufrido una regresión considerable en 2014, hasta el 10.53% del FASP de ese año respecto al año previo. Esto quiere decir que en 2013 el programa de Red Nacional de Telecomunicaciones creció en 82.6% su participación respecto a 2012, y que en 2014 disminuyó en un 22% respecto a 2013. Sin embargo, respecto a 2012 su participación presupuestal en 2014 representó un crecimiento de 42.3%. La declinación experimentada en 2014 respecto a 2013 implica que el débil crecimiento del FASP estatal 2014 en términos nominales (0.58%), se vio gravemente revertido en la reducción presupuestal a la que fue sometida la Red Nacional de Telecomunicaciones (Tasa de crecimiento de su presupuesto nominal en 2014 respecto a 2013: -21.58%).

Con referencia a las 7 metas específicas o acciones propuestas para alcanzar la meta única del programa, seis de ellas no fueron alcanzadas (2., 3., 4., 5. y 7.), una sí (6.), en 100%, y una de ellas con dudosa eficacia (1.), como ya se señaló líneas antes.

4 Avance Físico y Financiero

Siguiendo la información del Cuadro N° X.3, el FASP del Estado de México tuvo un crecimiento extraordinario entre 2012 y 2013: 90.1% en términos nominales, correspondiente a 81.5% en términos reales, bajo la hipótesis de una inflación anual promedio de 5% *en los rubros de gasto de este programa*.

Pese a que de 2013 a 2014 sufrió un retroceso de -21.58% en términos nominales, inherente a -25.3% en términos reales, la Red Nacional de Telecomunicaciones creció en el Estado de México. El presupuesto de la partida “Servicios personales” se concretó en un subejercicio de 40%; lo que significa que con el 60% de los recursos financieros alcanzó una meta señalada como convenida en el SSYE 2014, pero no contemplada como tal en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del FASP 2014, que se refiere a la contratación de 93 personas. Se logró en un

100%. Se trata de una meta no contemplada en el Anexo Técnico, plenamente alcanzada y esencial para el crecimiento de la operación de la Red.

Cuadro X.3 Evolución Presupuestal y Recursos Pendientes de Aplicación del Programa Red Nacional de Telecomunicaciones

(En pesos (valores nominales), y en pesos base 2012 (valores reales))

AÑO	TOTAL RECURSOS FASP	TASA DE CRECIMIENTO		PRESUPUESTO DEL PROGRAMA	PARTICIP. (%) DEL PROYECTO	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO PREVIO		
2012	735,201,864	Real	Nominal	54,402,258.37	7.40%	Real	Nominal	
2013	765,735,575	-	0.81	103,421,652.40	13.51%	81.05%	90.11%	
2014	770,177,035	-	4.21	81,103,958.60	10.53%	25.31%	-21.58%	
RECURSOS 2012, 2013 Y 2014 PENDIENTES DE APLICACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 (%)								
2012			2013			2014		
4.13%						70.90%		
Tasa de crecimiento subejercicio	*				1877.05%	30.21%		

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal a través del SSYE 2013 (diciembre de 2014).

En síntesis, la Red Nacional de Telecomunicaciones en el Estado de México ha crecido y se ha fortalecido, pese al elevado subejercicio 2014 del presupuesto que le fue asignado. La declinación en su participación en el presupuesto del FASP estatal y en el monto que le fue asignado (-21.58% nominal y -25.31% real), indica que ha perdido terreno en la prelación de proyectos, lo que siembra preocupación a la luz del papel estratégico que la Red desempeña en el combate a la delincuencia. Sin embargo, las instancias de gestión y técnica y financiera han hecho posible la viabilidad de la Red pese a los claroscuros financieros y de metas reportados en la información provista por el Subsecretariado Estatal. Obsérvese que entre 2012 y 2013 el subejercicio creció explosivamente (1877.05%), y volvió a crecer en 30.21% a finales de 2014.

5 Conclusiones y Recomendaciones

La Red Nacional de Telecomunicaciones es el sistema central de operación para la comunicación, la transferencia de información, la recepción y atención de denuncias, alertas y emergencias de todo el sistema de seguridad nacional a lo largo y ancho del país, y el medio tecnológico de vinculación con sistemas internacionales, incluidas las bases de datos necesarias para proseguir la seguridad ciudadana. Su presencia en el Estado de México y en específico en los municipios, es ya parte indispensable de la viabilidad de los programas de seguridad pública. Así, el que se constate un año de decrecimiento presupuestal severo y, pese a ello, un elevado porcentaje de subejercicio, acusa problemas graves de coordinación fiscal y eficiencia administrativa que van en sentido contrario de los objetivos y las metas comprometidos para programas como éste. El combate al crimen organizado demanda que el Estado de México participe eficientemente de la Red Nacional de Telecomunicaciones, y si el Gobierno del Estado, tras asumir el compromiso, no recibe el acompañamiento oportuno y eficiente de los recursos para el efecto, tanto de parte de la Federación como de sus propias instancias de gestión técnica y administrativa, las ineficiencias a las que se deben las dilaciones en las ministraciones y en los procedimientos de gasto, se convierten en un subsidio indirecto a las fuerzas del crimen, en lugar de un apoyo a los programas de seguridad pública.

Es destacable el hecho de que programas como el de Red Nacional de Telecomunicaciones en el Estado de México, hayan logrado alcanzar en alto grado sus metas, compensando las ineficiencias en la coordinación y en la administración, con las capacidades de organización propias de las corporaciones de Seguridad Pública del Estado. Los resultados serían mucho más ricos y promisorios si fuesen acompañados de gestiones eficaces en las esferas de coordinación fiscal y administración presupuestal; objetivo que, se recomienda, sea asumido como una prioridad central del Gobierno del Estado frente al Gobierno Federal, en los convenios de cooperación y coordinación de esfuerzos para alcanzar los estándares óptimos de seguridad pública en la entidad y en el país.

CAPÍTULO XI. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)

Como se sabe, en 2007 la Plataforma México se estableció con el objetivo de crear un Sistema Único de Información Criminal (SUIC), capaz de concentrar y correlacionar las diversas bases de datos que tiene el Estado en sus tres órdenes de Gobierno. Desde entonces el concepto mismo de Base de Datos se ha ampliado a todos los campos del desempeño social e institucional, y las instancias de gobierno responsables de la seguridad pública han especificado sus alcances en términos de segmentos prioritarios de información para el combate a la inseguridad y el fortalecimiento de las corporaciones encargadas de combatir al crimen organizado y procurar seguridad a la ciudadanía.

El disponer de información suficiente, consistente, verídica, confiable y accesible a través de los medios técnicos disponibles para los usuarios institucionales, es una aspiración permanente en las diversas instancias del Estado, y muy especialmente de aquellas orientadas a combatir al crimen en todas las esferas del quehacer social. La eficacia en la operación de la infraestructura y de la capacidad de fuerza de los cuerpos policiales, depende en gran medida de la calidad y disponibilidad de la información.

El Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014, establece para este programa, el décimo primero entre los diecisiete considerados de prioridad nacional y con una participación porcentual importante (7.73%), en el presupuesto del FASP 2014 del Estado de México, un único objetivo, que se expone enseguida.

1 Objetivo del Programa

A la letra, éste se enuncia así en el Anexo Técnico:

“Garantizar el suministro, intercambio y consulta permanente de la información a las bases de datos del registro del listado nominal por parte de las instituciones de seguridad pública.

Municipios

Con la finalidad de contar con las herramientas necesarias, para eficientar la inteligencia policial y garantizar la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos, los municipios han decidido adquirir equipamiento tecnológico, que consta de; 87 computadoras de escritorio, 10 computadoras portátiles, 1 conmutador de datos, 4 escáner, 19 impresoras, 1 plotter, 7 unidades de protección y respaldo de energía, 3 servidores, 25 cámaras 8 video proyectores, para poder trabajar con bases de datos de información. El Municipio de Valle de Chalco Solidaridad, va a actualizar los programas de Servicio profesional de carrera y el sistema de inteligencia de índice criminal.”

2 Avance en el cumplimiento de metas.

Según exhibe el Anexo Técnico, se postula una única Meta, seguida de un Alcance, mismo que se agrega como un criterio cualitativo de orientación de las acciones:

- META

“Alcanzar, al concluir el año 2014, un $\pm$ 5% de inconsistencias entre la información del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y los Listados Nominales y, entre pases de lista y el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP).

La meta se medirá en base a los siguientes indicadores:

Línea base: 90% a noviembre de 2013

$$I_{RNPS} = (R_C / P_T) * 100$$

I_{RNPS} = Índice de consistencia en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

R_C = Registros consistentes de la base de datos.

P_T = Total de personal inscrito en nómina.

$$I_{RNIP} = (I_{ic} / P_p) * 100$$

I_{RNIP} = Índice de consistencia en el Registro Nacional de Información Penitenciaria

I_{ic} = Inscripciones correctas de internos en la base de datos (RNIP)

P_p = Población penitenciaria.

Estos indicadores nos proporcionarán de forma mensual el avance parcial en cada una de las metas, hasta lograr el objetivo anual de obtener un 95% de consistencia (5% inconsistencias) en el RNPS y en el RNIP.”

- ALCANCE

“Garantizar un mayor y mejor suministro, intercambio y consulta permanentes de información de y hacia las bases de datos criminalísticas y de personal, mediante la normatividad y acciones locales que impulsa y coordina el Gobierno del Estado a través del Consejo Estatal de Seguridad Pública.”

Para la evaluación de esta meta, se dispone de la información contenida en el siguiente cuadro (Cuadro N° XI.1), correspondiente al Informe Anual de Evaluación 2014, que contiene datos provistos por la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana:

Cuadro XI.1 Sistema Nacional de Información (Base de Datos); Informe Anual de Evaluación 2014

CUADRO N° XI.1					
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)					
INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN 2014					
REGISTROS CONSISTENTES EN BASES DE DATOS					83,647
Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana					23,269
Dirección de Seguridad Pública Municipal					24,099
Procuraduría General de Justicia					5,309
Cuerpos de Seguridad Auxiliares (CUSAEM)					30,970
TOTAL DE PERSONAL INSCRITO EN LA NÓMINA					86,341
Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana					23,344
Dirección de Seguridad Pública Municipal					24,566
Procuraduría General de Justicia					5,321
Cuerpos de Seguridad Auxiliares (CUSAEM)					33,110
INSCRIPCIONES CORRECTAS DE INTERNOS EN LA BASE DE DATOS					24,278
INFORME POLICIALES HOMOLOGADOS, SUMINISTRADOS A LA BASE DE DATOS A TRAVÉS DE PLATAFORMA MÉXICO					5,622
ELEMENTOS OPERATIVOS ACTIVOS (TOTAL DE PERSONAL OPERATIVO VIGENTE DE LAS CORPORACIONES POLICIALES, CORRESPONDIENTE AL ESTADO DE MÉXICO)					75,440
Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana					20,532
Dirección de Seguridad Pública Municipal					4,190
Procuraduría General de Justicia					22,078
Cuerpos de Seguridad Auxiliares (CUSAEM)					28,640

Fuente: Indicadores para 2014 del Sistema Nacional de Información (Base de Datos) de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana.

Aplicando el indicador propuesto en el Anexo Técnico, ya señalado líneas antes, se tiene que:

$$I_{RNPS} = 96.88\% .$$

Es decir que su magnitud se halla significativamente por encima de la meta comprometida.

El indicador complementario es:

$$I_{RNIP} = 98.4\%$$

Este resulta de 24,278 registros consistentes y de una población penitenciaria de 24,672.

En lo que atinge al Alcance, se infiere que se concretó en parte significativa en lo concerniente a las cualidades de oferta del servicio, debido a los siguientes elementos: en la partida “Servicios personales”, en el rubro “Sueldo base al personal eventual”, se alcanzó la meta de 101 personas, lo que indica que se contó con el personal necesario y previsto para la captura de información y operación de equipos; en la partida “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”, se reporta que se cumplió con la meta de adquisición de todo el equipo y material programado, lo que da respaldo técnico a la posibilidad de garantizar un mayor y mejor suministro, intercambio y consulta permanente se información, como se estipula en el enunciado del Alcance. En la partida “Activos intangibles”, en el rubro “Software”, se alcanzó parcialmente (33%), la meta comprometida; lo que de cierta manera respalda el logro del Alcance. No así por el lado de la demanda, como se verá más adelante.

En el siguiente cuadro se resume el análisis de este apartado:

Cuadro XI.2 Metas Comprometidas vs Metas Alcanzadas en el 2014 para el Programa Sistema Nacional de Información (Base de datos)

CUADRO N° XI.2		
METAS COMPROMETIDAS VS METAS ALCANZADAS 2014		
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)		
METAS COMPROMETIDAS 2014	METAS ALCANZADAS 2014	VARIACIONES Y DESVIACIONES
META		
Alcanzar, al concluir el año 2014, un 5% de inconsistencias entre la información del:		
1. Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y los Listados Nominales y	Sí se alcanzó	El indicador nos permite calcular un 96.88% de consistencia
2. Entre pases de lista y el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)	Sin información suficiente	No existen datos suficientes para calcular el indicador que permita conocer si se alcanzó el 95% de consistencia
ALCANCES		
Garantizar un mayor y mejor suministro, intercambio y consulta permanentes de información de y hacia las bases de datos criminalísticos y de personal, mediante la normatividad y acciones locales que impulsa y coordina el Gobierno del Estado a través del Consejo Estatal de Seguridad Pública.	Se alcanzó parcialmente	Se alcanzó un estimado de 70% de la meta con 67.90% de subejercicio
MUNICIPIOS		
1. Con la finalidad de contar con las herramientas necesarias, para efficientar la inteligencia policial y garantizar la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos, los Municipios han decidido adquirir equipamiento tecnológico que consta de:		
a. 87 computadoras de escritorio	Sí se alcanzó	Ninguna
b. 10 computadoras portátiles	Sí se alcanzó	Ninguna
c. 1 conmutador de datos	Sí se alcanzó	Ninguna
d. 4 Escáner	Sí se alcanzó	Ninguna
e. 19 impresoras	Sí se alcanzó	Ninguna
f. 1 plotter	Sí se alcanzó	Ninguna
g. 7 unidades de protección y respaldo de energía	Sí se alcanzó	Ninguna
h. 3 servidores	Sí se alcanzó	Ninguna
i. 25 cámaras	Sí se alcanzó	Ninguna
j. 8 videoproyectores	Sí se alcanzó	Ninguna
2. El municipio de Valle de Chalco Solidaridad, va a actualizar los programas de Servicio profesional de carrera y el sistema de inteligencia de índice criminal	No se alcanzó	Subejercicio de 100% en cursos de capacitación
CONSIDERACIONES GENERALES		
1.En la partida de "Materiales y Suministros" la totalidad de los recursos está por aplicarse, lo que ha dejado sin posibilidad de que se concrete la meta de 250 piezas de refacciones de equipo de cómputo.		
2.- En la partida de "Servicios Generales" nos encontramos con que los recursos no han sido aplicados, dejando fuera la posibilidad de alcanzar las metas de 660 cursos de capacitación, 1 servicio de mantenimiento de equipo informático y 3 pólizas de mantenimiento de equipo AFIS.		
3. En el rubro de licencias informáticas e intelectuales, de la partida de "Activos Intangibles" los recursos no han sido ejercidos, dejando imposibilitada la adquisición de 4 licencias.		
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014		

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014.

Todo lo anterior se pudo conseguir pese al subejercicio de 67.9% del presupuesto convenido para este programa; subejercicio que se sitúa ligeramente por encima del propio del FASP estatal en su conjunto. Cabe mencionar que en las partidas "Materiales y suministros" y "Servicios generales", todas las metas están por

alcanzarse, ya que en ninguna de ambas se ha ejercido recurso alguno. Con estos elementos, se estima que el logro del alcance se halla en torno al 85%.

Existe un par de metas específicas, anidadas en el Objetivo, que son inherentes a las diferentes partidas y rubros de gasto, mismas que son evaluadas a continuación:

- **Equipamiento tecnológico:** Con referencia al que se programó para los municipios, el alcance fue de 100%, como muestra la siguiente información de adquisiciones: 87 computadoras de escritorio, 10 computadoras portátiles, un conmutador de datos, 4 escáner, 19 impresoras, un plotter, 7 unidades de protección y respaldo de energía, 3 servidores, 25 cámaras y 8 video-proyectores, se adquirió en su totalidad, otorgando con ello los elementos técnicos necesarios para avanzar hacia la garantía de suministro, intercambio y consulta permanente de la información.
- **Actualización de los programas de Servicio Profesional de Carrera y Sistema de Inteligencia de Índice Criminal, en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad:** El subejercicio de 100% en la partida “Servicios generales”, rubro “Cursos de capacitación”, constata con suficiencia que la meta no se ha alcanzado.

3 Variaciones o Desviaciones

Este programa revela la particularidad siguiente en la evolución del presupuesto que le ha sido asignado a través del FASP estatal desde 2012 (Véase Cuadro N° XI.3 en el apartado 11.4 de este capítulo): mientras su participación porcentual en el presupuesto para los 17 proyectos ha sido de 7.7% en promedio para 2012, 2013 y 2014, su subejercicio ha crecido explosivamente, de 3% en 2012 a 48.57% en 2013, y a 67.87% en 2014, lo que exhibe un grave problema de concreción del gasto respecto a las metas comprometidas, independientemente de que una de sus causas haya sido la dilación en las ministraciones de los recursos federales o los problemas de gestión administrativa de los estatales, como fue señalado durante las entrevistas efectuadas a funcionarios para efectos de esta evaluación.

El impacto de última instancia concierne a la operación del Sistema Nacional de Información en la entidad federativa, con las implicaciones inevitables de

insuficiencia e inconsistencia de la información en la Base de Datos, y de limitaciones e ineficiencias en su accesibilidad. Sus consecuencias derivan inequívocamente en la desarticulación entre los esfuerzos corporativos de combate al crimen organizado y a la delincuencia en general, y una plataforma de datos estratégicos que haga posible la orientación precisa de los esfuerzos institucionales y la óptima asignación de recursos técnicos.

El grado de conocimiento y conciencia de los elementos de las corporaciones policiales del Estado de México acerca de la importancia de la Base de Datos es elevado, como se muestra en los resultados de la Encuesta Institucional del FASP 2014 (Véase Gráfica XI.1). El 99.1% del total de encuestados considera importante que el Gobierno del Estado destine recursos y establezca acciones para el fortalecimiento de la Base de Datos. Llama la atención que cerca de un 2% de los policías estatales considere que esto no es importante, en contraste con el 98.3% de ellos que dice que sí, y con el 100% de los policías ministeriales y custodios penitenciarios, y el 99.6% de los policías municipales que también opinan que sí es importante.



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

A ello se añade un atributo de eficiencia del Sistema Nacional de Información en el Estado de México, reconocido implícitamente por los policías encuestados: el 97.9% de ellos se encuentra inscrito en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; únicamente el 0.7% no lo está, y sumado al 1.4% que no sabe si está o no

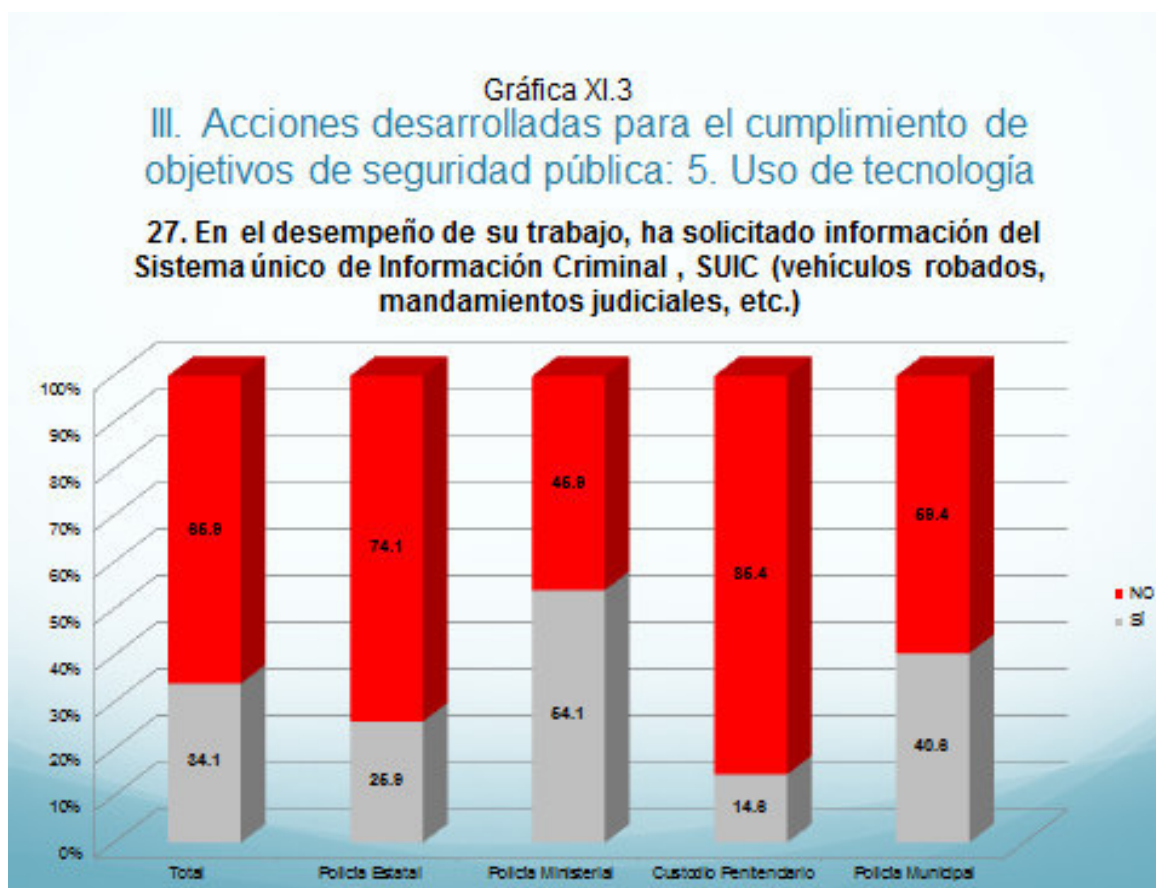
inscrito, da un total de 2.3% de población objetivo no cubierta. Así, en términos de meta implícita, es evidente que la efectividad en su logro es elevada.



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

Si bien por el lado de las necesidades el Sistema Nacional de Información es ampliamente reconocido por los policías, en el terreno de los hechos, únicamente el 34.1% de ellos ha solicitado información del Sistema Único de Información Criminal (SUIC); el 86.9% no lo ha hecho así. (Véase Gráfica XI.3)

El contraste entre el grado de conciencia de los policías sobre este activo tecnológico institucional y el uso efectivo que han hecho del mismo, arroja luz sobre un problema profundo: la propia policía carece, en el 86.9% de sus miembros, de los medios de acceso técnico al Sistema Nacional de Información; lo que significa que por muy eficiente que sea El Sistema Nacional de Información, es inoperante desde el lado de los usuarios de primera instancia para el cumplimiento de sus tareas de seguridad pública.



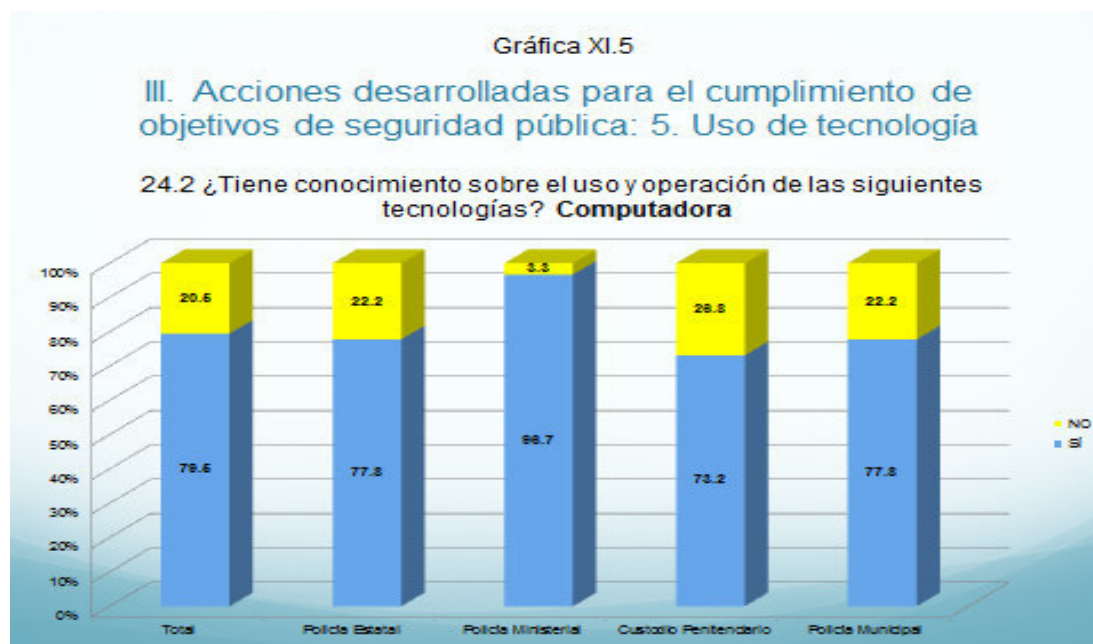
Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

Este problema es propio de la demanda del servicio; aspecto que queda en la frontera del Alcance de la Meta de este programa.



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

Aun cuando se trata de un asunto que podría considerarse periférico a este programa, es central para la concertación de sus metas con las de los demás programas del FASP. Obsérvese, por ejemplo, que según se observa en la Gráfica XI.4, el 90.8% de los policías no tiene conocimiento sobre el uso y operación de equipos de radiocomunicación; en contraste, el 79.5% de ellos sí sabe usar y operar computadoras, lo que significa que tienen capacidad de acceso a internet.



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

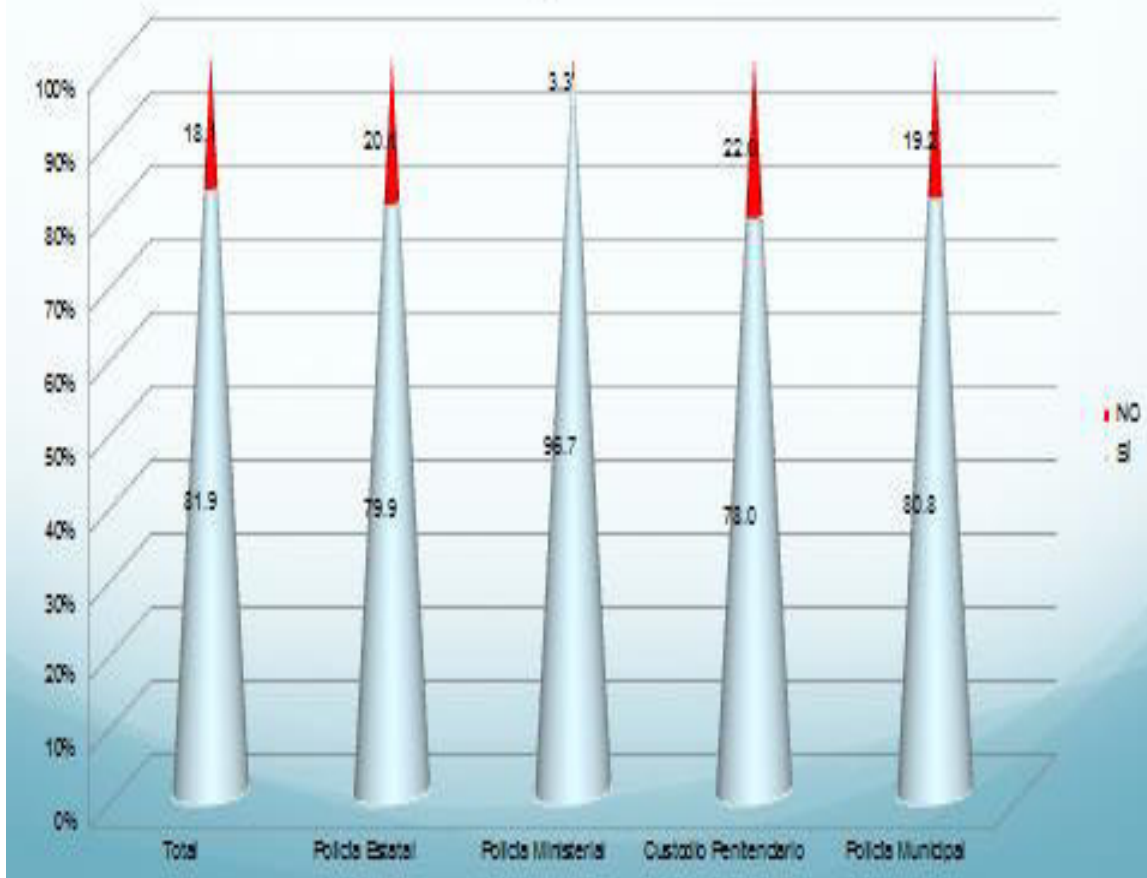
De igual forma, según se exhibe en la Gráfica XI.6, el 81.9% de los elementos de las corporaciones policiales del Estado de México tiene conocimiento de cómo usar e integrar a la operación el internet, cuando se halla disponible.

Estos indicadores ponen en evidencia que por el lado de las capacidades técnicas de los elementos de policía, hay suficiencia para que les sea posible acceder a la Base de Datos a través de internet y empleando medios de cómputo. Así, la accesibilidad se remite de manera importante a la disponibilidad del equipo adecuado por parte de los elementos de seguridad.

Gráfica XI.6

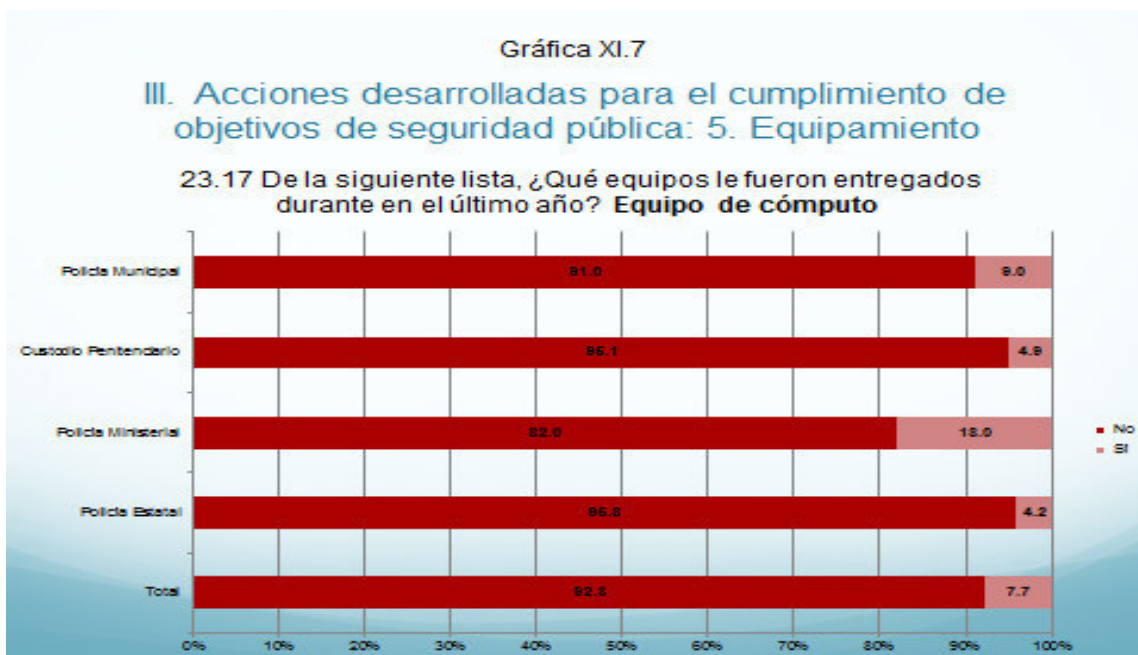
III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 5. Uso de tecnología

24.6 ¿Tiene conocimiento sobre el uso y operación de las siguientes tecnologías? **Internet**



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

Mientras por una parte el Sistema Nacional de Información avanza con su presencia en el Estado de México, por otra, la débil capacidad del Sistema de Seguridad Estatal para proveer de los equipos necesarios a sus elementos, obstaculiza la efectividad del Sistema. Obsérvese la siguiente gráfica:



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

Lo que ella revela es que el 92.3% de los elementos no ha recibido, durante 2014, equipo de cómputo. Ello explica una razón central de por qué les es posible hacer uso de la Base de Datos.

En síntesis, el alcance de la Meta general y de las específicas, ha sido satisfactorio, pese a que su correspondencia con el ejercicio de los recursos que le han sido asignados a este programa en el FASP estatal 2014 no muestra consistencia debido a los subejercicios por rubro y partida. La desviación fundamental concierne al contrasentido que se desprende entre el uso del presupuesto y el logro de metas.

4 Avance Físico Financiero.

En términos de crecimiento, el Sistema Nacional de Información en el Estado de México ha expandido su capacidad con la contratación de más personal y compra de equipo especializado. Sin embargo, en los rubros “Servicios generales”, con un ejercicio presupuestal de 1.92%, y “Materiales y suministros”, con 0% de recursos ejercidos, las metas no sólo no se han alcanzado sino que han frenado el crecimiento del sistema en esa esfera.

Las cifras reportadas por el Secretariado Estatal para este programa, han permitido la construcción del siguiente cuadro:

Cuadro XI.3 Evolución Presupuestal y Recursos Pendientes de Aplicación del Programa Sistema Nacional de Información (Base de datos)

(En pesos (valores nominales), y en pesos base 2012 (valores reales))

AÑO	TOTAL RECURSOS FASP	TASA DE CRECIMIENTO		PRESUPUESTO DEL PROGRAMA	PARTICIP. (%) DEL PROYECTO	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO PREVIO	
		Real	Nominal			Real	Nominal
2012	735,201,864			58,319,916.46	7.93%		
2013	765,735,575	-0.81	4.15	40,761,371.78	5.32%	-33.44%	-30.11%
2014	770,177,035	-4.21	0.58	59,551,351.98	7.73%	39.14%	46.10%
RECURSOS 2012, 2013 Y 2014 PENDIENTES DE APLICACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 (%)							
		2012				2013	
						2014	
		3.00%				48.57%	
						67.87%	
Tasa de crecimiento subejercicio		*				1033.16%	
						104.12%	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal a través del SSYE 2013 (diciembre de 2014).

En él se observa, en primer lugar, que el estatuto de prioridad nacional de este programa se refleja en el porcentaje presupuestal que le ha sido asignado en el FASP estatal a lo largo de los tres últimos años. Su porcentaje de participación ha sido de 7.7% en promedio trienal 2012-2014. En el plano técnico, su correspondencia con el Sistema Estatal de Seguridad en su conjunto es altamente trascendente, como se ha podido destacar a través del análisis efectuado en los apartados previos. Sobre este asunto, es importante destacar que la pérdida de participación presupuestal de 7.93% en 2012, a 5.32% en 2013, para haberse recuperado nuevamente a 7.73% en 2014, estuvo acompañada, de 2012 a 2013, de una reducción presupuestal de 30.11% en términos nominales, equivalente a un crecimiento de -33.44% en términos reales. Ya para 2014, su recuperación

presupuestal fue prácticamente total en términos nominales: su asignación creció en 46.1% respecto al año previo, lo que en términos reales representó una expansión de 39.14%. Así, se puede afirmar que su estatuto de prioridad nacional se ha ratificado en términos de presupuesto.

Sin embargo, este aspecto se opaca ante un fenómeno que debilita considerablemente las intenciones institucionales que subyacen al privilegiado estatuto presupuestal de este proyecto: el subejercicio, que en 2012 fue de 3%, creció en 1033.16% hacia 2013, con un subejercicio de 48.57%, y a una tasa de 104.12% en 2014, con un subejercicio de 67.87%. Esto denota que se trata de una tendencia perjudicial que no únicamente proviene de las dilaciones en la entrega de recursos por parte del Gobierno Federal, ni de la lenta ministración por parte del Gobierno Estatal, sino de criterios institucionales que están impidiendo el ejercicio libre, expedito y eficiente del presupuesto asignado.

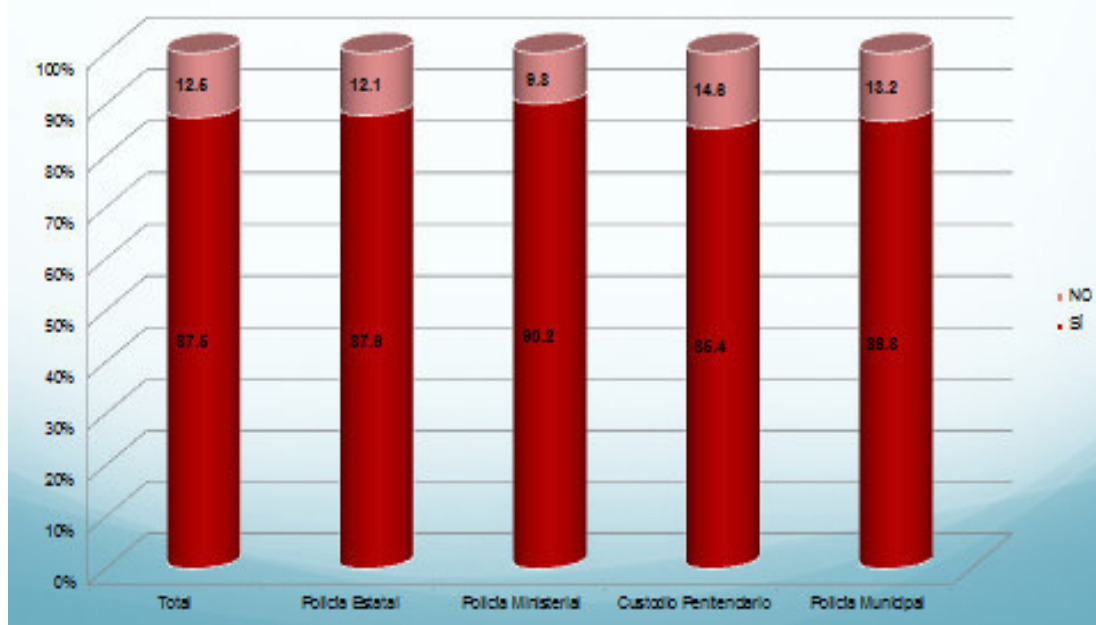
Esto da lugar a un problema importante en términos de la evaluación técnico financiera del programa: no existe ningún indicador que dé cuenta suficiente de la relación que existe entre recursos y metas de cada año o gestión. No hay forma de saber que las metas que fueron alcanzadas, se debieron al financiamiento proveniente del FASP estatal 2014, o si fueron costeadas con los remanentes de las gestiones 2012 y 2013. De cualquier manera, el costo financiero y administrativo de los subejercicios impide una programación racional de recursos para gestiones futuras, perjudica la evaluación de la vigente, y hace imposible establecer niveles de eficiencia y responsabilidades intertemporales.

Un resultado importante del ejercicio 2014 en este programa que se refleja en el crecimiento de las capacidades del Sistema, ha sido la adquisición de equipo especializado tal como cámaras fotográficas y de video. Al respecto sus impactos previsibles son positivos y con alta probabilidad de ocurrencia, a juzgar por la información siguiente (Véanse Gráficas XI.8 y XI.9).

Gráfica XI.8

III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 5. Uso de tecnología

24.4 ¿Tiene conocimiento sobre el uso y operación de las siguientes tecnologías? Cámara Fotográfica



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

El 87.6% de los elementos encuestados dijo que sí sabe usar y operar una cámara fotográfica, y el 82.8% una cámara de video. Como se sabe, las pruebas periciales aportadas en términos de imágenes y videos tienen cada vez más peso en los testimoniales, y la posibilidad de identificación de personas, vehículos y lugares, en comparación con similares existentes en la Base de Datos, a través de las redes cibernéticas, es un recursos que ha mostrado un impacto importante a nivel internacional. Por tanto, es posible afirmar que, por lo menos en parte, el crecimiento del Sistema con proyección hacia la habilitación de usuarios especializados, se ha logrado exitosamente. De esta experiencia deberá recogerse la orientación futura de recursos financieros para proveer al mayor número de elementos posible, de un equipo de cómputo suficiente para acceder de manera rápida y efectiva al Sistema Nacional de Información.



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

Este programa, en todo su conjunto, se encuentra en el corazón de la razón de ser de la Plataforma México. En ese terreno, es importante ponderar sus resultados con la información que sobre el particular poseen los cuerpos de Seguridad Pública. Para ello, la Encuesta Institucional aporta la siguiente información (Véase Gráfica XI.10), por la que se sabe que el 88.3% de los elementos sí sabe o ha escuchado hablar de ella.

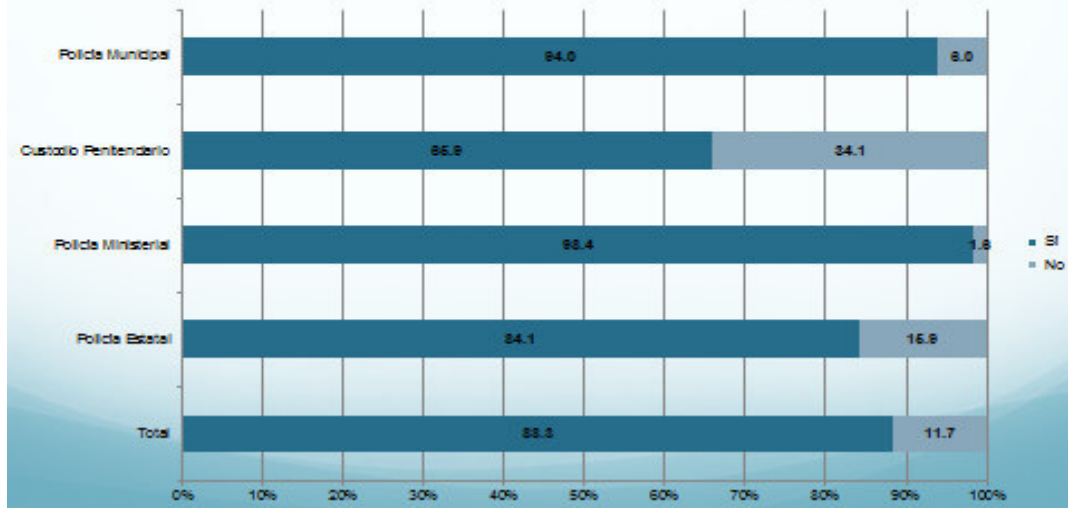
Una omisión observable en la capacitación que recibieron los elementos policiales durante 2014, es la de información puntual y especializada acerca de la Plataforma México. Es altamente recomendable que se les otorgue la misma, con el fin de que la incorporación del concepto de seguridad pública en los elementos coincida con la propia de la superestructura que emana de la Plataforma.

En términos de atención presupuestal a este programa, ha habido un evidente seguimiento de los preceptos de la Plataforma México, y en adelante su operación estará determinada por los patrones de organización que se vayan desprendiendo de la misma a través del Sistema de Nacional de Información.

Gráfica XI.10

III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 5. Uso de tecnología

26. ¿Conoce o ha escuchado hablar de Plataforma México?



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

La correspondencia de los ejercicios de programación presupuestal, definición de metas y seguimiento y evaluación de programas, deberá converger sistemáticamente a la cultura de organización que deriva de la Plataforma México, para que los resultados de la Política Estatal de Seguridad Pública vayan alineados con la orientación de la Federación y de los esquemas de cooperación internacional al respecto.

5 Conclusiones y recomendaciones

El aparato técnico del Sistema Nacional de Información presente en el Estado de México ha demostrado robustez y capacidad de fortalecimiento a lo largo de 2014, pese al elevado subejercicio presupuestal y a los problemas de dilación y lenta administración en las transferencias financieras de la Federación y del propio Gobierno del Estado. Esto revela un aspecto que se pudo observar también durante las entrevistas efectuadas a los ejecutivos responsables del manejo presupuestal: la alta calidad profesional del personal, y la solidez organizacional del Sistema, que

hacen posible compensar las ineficiencias periféricas que en términos de ministraciones presupuestales retrasadas y de decisiones inexplicables de subejercicios, se oponen a su misión institucional.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública en el Estado de México posee los atributos de organización institucional y de calificación profesional que dan lugar a resultados satisfactorios de sus quehaceres habituales, pese a que la cultura administrativa del Gobierno del estado y los vínculos financieros con la Federación obstaculizan sistemáticamente.

Se recomienda sobremanera que, en aras de las gestiones futuras, se revisen en profundidad, en primer lugar, el mecanismo de transferencias presupuestales del Gobierno Federal al Estado de México; en segundo, el sistema estatal de administración de los recursos financieros del FASP, y en tercero, los requisitos establecidos para la adquisición de materiales, equipo y servicios especializados, de manera que las capacidades profesionales y técnicas del Sistema se ejerzan sobre su objeto central de trabajo, cual es la Base de Datos y su accesibilidad, y no se desgasten en la compensación de las ineficiencias que provienen de la esfera de administración financiera.

CAPÍTULO XII. SERVICIO DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089

La comunicación derivada de las necesidades de atención de la sociedad mexiquense en términos de seguridad en todas sus esferas, con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, se realiza a través de dos números telefónicos: 066 y 089. Éstos son el mecanismo de comunicación de individuos y comunidades en necesidad de protección preventiva o de salvamento, con las corporaciones policiales que poseen la capacidad de otorgarlos. Lo hacen a partir del momento en que mediante la comunicación verbal o escrita de tales emergencias al Sistema de Seguridad Pública del Estado, los cuerpos específicos de Seguridad del Estado reciben la alerta, determina la estrategia y ejercen las acciones requeridas sobre los hechos específicos en términos de tiempo, lugar y sucesos, para que la seguridad se preserve o se restaure en las comunidades de la entidad. Por tanto, la eficiencia de este servicio es el principio de la garantía de oportunidad y eficiencia del Sistema de Seguridad Pública, y su insuficiencia o ineficiencia puede representar un subsidio involuntario, indeseable pero efectivo a las fuerzas del crimen organizado y a la delincuencia común.

La Plataforma México en su primer informe de labores 2007, establece dentro de su descripción del programa de Servicios de Llamada de Emergencia 066 y Denuncia 089, la necesidad de “garantizar un servicio eficaz y oportuno en beneficio de la sociedad”. Plantea que el sistema “ya no se limita a optimizar al máximo los recursos tecnológicos adquiridos, como en años anteriores, sino que ahora fortalece la capacidad de repuesta de las autoridades responsables.”

A su vez subraya la importancia de este programa, al señalar que: “la información registrada en los reportes, aporta elementos que contribuyen a la generación de políticas de seguridad pública para disminuir los incidentes que afectan la seguridad, el orden e integridad física, material y legal de las personas y del Estado en general.” Nos señala específicamente la importancia de vincular la Denuncia Anónima 089 con la conciencia ciudadana de su papel, al tener como “principio fundamental la participación comprometida de la ciudadanía para denunciar los actos ilícitos que

atentan contra la convivencia sana y armónica de los mexicanos, garantizando, para esto, el anonimato del denunciante.”

El apoyo de la ciudadanía en este sentido, representa una ayuda invaluable para el Sistema de Seguridad Pública, ya que cada ciudadano se convierte en un vigilante anónimo en cualquier parte de los múltiples rincones del territorio del Estado de México que muchas veces no pueden ser cubiertos por los cuerpos de seguridad. Concientizar a la población de este beneficio, así como de evitar las denuncias falsas, puede ayudar a lograr una cobertura y atención más alta y eficiente para afrontar y dar solución a los actos delictivos y de emergencia ciudadana.

Según el Anexo Técnico del Convenio de coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014, este programa tiene un Objetivo, que enseguida se cita tal como ha sido originalmente propuesto.

1 Objetivo del programa

“Garantizar que la ciudadanía tenga un medio de comunicación eficiente para el reporte de emergencias y denuncia desde cualquier medio de comunicación telefónica (fijo, móvil y caseta pública).

Con respecto al servidor (tipo almacenamiento de computo, los Municipios de Tlalnepantla y Valle de Bravo, presupuestaron los recursos, a efecto de contar con los elementos, que permitan promover el suministro, intercambio, sistematización, homologación y actualización de la información en materia de seguridad pública, así como fortalecer el uso y disponibilidad, homologación y actualización de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

2 Avance en el cumplimiento de metas

El Convenio de Coordinación del FASP, en su Anexo Técnico, a la letra, plantea así las dos metas, los alcances, así como las metas del Anexo Técnico de Justificación de este programa:

- METAS

- “Relación de municipios con pruebas de enrutamiento de llamadas al 066 y 089 con respecto al total de municipio del Estado (meta).

El indicador será obtenido a través de pruebas de campo, consistentes en realizar llamadas al 066 y 089, desde diferentes medios de comunicación telefónico (fijo, móvil y caseta pública) en cada uno de los municipios del Estado.

Se realizarán un total de 60 pruebas de marcación por municipios, distribuidas en 10 pruebas por cada medio de comunicación telefónico (fijo, móvil y caseta pública), y por cada código de servicio especial 066 y 089.

El ejercicio adicionalmente, nos mostrará el porcentaje de llamadas con enrutamiento correcto a los números 066 y 089, desde cada municipio y a nivel Estado.

$$H_m = \frac{C_m}{T_m}$$

H_m = Relación de municipios con pruebas de enrutamiento de llamadas al 066 y 089, con respecto al total de municipio de la entidad federativa (meta $H_m = 1$)

C_m = Cantidad de municipios con pruebas de enrutamiento de llamadas 066 y 089.

T_m = Total de municipios de la entidad federativa (Meta).

- Relación del tiempo promedio de servicio de atención (tiempo atención telefónica más tiempo de canalización a corporaciones), con respecto al tiempo de servicio deseado (meta).

Es una relación del tiempo promedio de servicio de atención (tiempo atención telefónica más el tiempo de canalización a corporaciones), con respecto al tiempo de servicio deseado (meta).

Los valores de este indicador que sean mayores a 1.0 nos mostrarán que el tiempo promedio de atención está rebasando la meta planteada (valores mayores a 1.0 son no deseados).

Los valores de este indicador que sean menores a 1.0 nos mostrarán que el tiempo promedio de atención está por debajo de la meta planteada (valores menores a 1.0 son deseados).

$$I_{R066} = \frac{T_{Prom066}}{T_{meta066}}$$

$$I_{R089} = \frac{T_{Prom089}}{T_{meta089}}$$

I_{R066} = Relación del tiempo promedio de servicio de atención a emergencias (tiempo de atención telefónica más el tiempo de canalización a corporaciones), con respecto al tiempo de atención de servicio deseado (meta).

$T_{Prom066}$ = Tiempo promedio de servicio de atención de emergencias (tiempo atención telefónica más tiempo de canalización a corporaciones).

$T_{meta066}$ = Tiempo de servicio deseado (meta), que para el ejercicio de presupuesto 2014 será de 06:00 minutos.

I_{R066} = Relación de tiempo promedio de servicio de atención de denuncias (tiempo atención telefónica más tiempo de canalización a corporaciones), con respecto al tiempo de servicio deseado (meta).

$T_{Prom089}$ = Tiempo promedio de servicio de atención de denuncias (tiempo atención telefónica más el tiempo de canalización a corporaciones)

$T_{meta089}$ = Tiempo de servicio deseado (meta), que para el ejercicio 2014 será de 15:00 minutos.

Nota; Los tiempos se refieren únicamente a las llamadas o denuncias reales.”

- ALCANCES

“Lograr la homologación del servicio de atención de llamadas de emergencia y de denuncia anónima mediante el prefijo 066 para dar una atención oportuna a las llamadas de denuncias que realiza la ciudadanía para así coadyuvar a la disminución de índices delictivos en el Estado de México”

- METAS DEL ANEXO TÉCNICO DE JUSTIFICACIÓN

Además de los objetivos, metas y alcances descritos con anterioridad, el programa cuenta con un anexo técnico de justificación al proyecto de inversión,

en el cual se describen objetivos y metas adicionales por alcanzar, mismas que se exponen a continuación con fidelidad al documento original. Es decir que, además de la meta de enrutamiento eficiente y completo de llamadas al 066 y 089 en todos los municipios del Estado, así como del tiempo de servicio de atención a las llamadas, nos encontramos con otras metas cuyo logro es indispensable para garantizar un servicio eficiente en las llamadas de emergencia 066 y de denuncia anónima 089:

Estructura en Centro de Mando y Comunicación

“La Secretaría de Seguridad Ciudadana brinda la atención de llamadas de emergencia 066, Denuncia Anónima 089, las cuales son canalizadas al C4-Toluca y los Tres Subcentros Regionales Naucalpan, los Reyes la Paz y Ecatepec, para el seguimiento de atención de llamadas de emergencia del Estado de México, así como la consulta de los aplicativos que proporciona el Sistema nacional de Seguridad Pública a través de Plataforma México a Municipios (SUBSEMUN), para la atención de estos servicios se utiliza la infraestructura de servicios que proporcionan servicio de voz y datos mediante enlaces inalámbricos y dedicados.

Si se dejara de utilizar esta infraestructura, se dejaría de brindar atención a llamadas de Emergencia, Denuncia Anónima y alerta vehicular, Botón de emergencia escolar, del Estado de México.

Actualmente el pago de estos servicios se realiza por medio del detalle de las cuentas que tiene asignadas el Centro de Mando y Comunicación.”

Mantenimiento del Servicio del Sistema de Atención de Llamadas de Emergencia 066 (Hardware y Software)

“Garantizar la continuidad de las operaciones del Sistema de Atención de llamadas de Emergencia del 066 en el Estado de México, mediante la póliza de mantenimiento y soporte al aplicativo de emergencia, así como garantizar la homologación de centros de atención de Emergencias Municipales con el centro de Mando y Comunicación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.”

Software Integral con Filtrado de Llamadas Broma, Administración e Interfase CAD

“Contar con un sistema integrado al conmutador del Centro de Mando y Comunicación, para identificar las llamadas broma, mediante los números telefónicos más recurrentes, desviando su llamada a una grabación de concientización del servicio, destinando así todos los recursos, técnicos y humanos, de los Centros de Atención a Emergencias 066, a la atención de llamadas de emergencia reales, mejorando el servicio que se brinda a la ciudadanía”

Cartografía del Estado

“Adquirir Cartografía digital actualizada, estructurada y hecha a la medida de las necesidades del Centro de Emergencias del estado de México para generar consultas automatizadas de ubicación de incidentes y delitos entre otros; así como Cartografía Temática para la toma de decisiones en los tres órdenes de gobierno.”

El resultado del análisis del alcance de metas para este programa, revela los siguientes resultados que son acompañados de un ejercicio presupuestal que se observa cómo el más eficiente de los diecisiete programas que componen el FASP 2014. Destaca un subejercicio general de 45.28%, ostensiblemente inferior al 65.4% del FASP estatal en su conjunto (lo que equivale a poco más de 2/3 de diferencia relativa).

Una línea distintiva de este programa en el conjunto del FASP consiste en su estatuto de prioridad nacional, mismo que queda en evidencia, en primer lugar, en una participación presupuestal promedio de 6.79%, que resulta de una evolución sistemáticamente creciente a partir de 2012, de 5.78% en ese año, a 7.28% en 2013 y 7.31% en 2014. Esto significa que la planeación y programación financiera del FASP 2014 se ha considerado a este programa como de alta prioridad.

Los resultados meta por meta, muestran lo siguiente:

- 1. Pruebas de enrutamiento de llamadas al 066 y 089 con respecto al total de municipio del Estado:** se propuso hacer 60 llamadas de prueba, pero no existe información que indique que dichas pruebas se

efectuaron. Por tanto, no hay elementos para afirmar ni negar la cobertura de esta meta. Pero sabemos por los indicadores proporcionados por el Secretariado, que solo 101 de los 125 municipios cuentan con servicios de llamadas de emergencia; de este total, en 96 existen 123 números disponibles para este propósito, mientras en los otros cinco opera el 066. que, cuentan con números locales para llamadas de emergencia, mismos que están actualmente en uso. Ello nos lleva a suponer que el enrutamiento puede no ser total en todos los municipios, lo que explicaría la prevalencia del uso de números locales. Por otro lado, el servicio de llamadas para denuncias, el 089, es único código vigente para este propósito en todo el estado.

- 2. Relación de tiempo promedio de atención respecto al tiempo deseado:** Según registros, reportados en los indicadores proporcionados por el Secretariado, de enero a diciembre de 2014 se alcanzó un promedio general de 5:55:01 minutos para el 066, y 10:00 para el 089, para los últimos dos meses del año. Esto supera la meta comprometida, que para 2014 era de 6:00 minutos para el 066 y de 15:00 minutos para el 089.

Cuadro XII.1 Servicio de Llamadas de Emergencias 066 y de Denuncia Anónima 089

CUADRO N° XII.1							
SERVICIO DE LLAMADAS DE EMERGENCIAS 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089							
TIEMPO PROMEDIO DE RESPUESTA CORRESPONDIENTE A LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y NOVIEMBRE DE 2014							
O66				O89			
Categoría	Septiembre	Noviembre	Total	Categoría	Septiembre	Noviembre	Total
Accidente Vial	00:04:54	00:04:08	00:04:31	Denuncias	00:10:00	00:10:00	00:10:00
Información	00:05:12	00:07:52	00:06:08				
Médicas	00:04:08	00:03:50	00:03:59				
Programas de apoyo	00:02:43	00:02:36	00:02:40				
Protección Civil	00:04:27	00:04:17	00:04:23				
Seguridad Pública	00:04:47	00:04:43	00:04:45				
Total General	00:04:39	00:04:34	00:04:37				
Tiempo promedio programado (meta), correspondiente a los meses de septiembre y noviembre de 2014							
O66				O89			
Tiempo promedio programado 00:06:00				Tiempo promedio programado 00:15:00			

Fuente: Indicadores de Servicios de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089 proporcionados por el Secretariado Estatal de Seguridad Pública.

Esto muestra un progreso importante en la eficiencia del desempeño de los operadores de línea en los centros de recepción de llamadas, que puede deberse, por una parte, a que los protocolos de respuesta se han hecho más eficientes, y a que se contrató a 106 operadores adicionales. Esto nos indica que esta meta sí se alcanzó en plenitud.

- 3. Pago de los servicios de internet, enlaces inalámbricos, de voz, y de datos:** Un punto importante es que se realice en tiempo y forma el pago de los servicios de internet y enlaces inalámbricos, servicios de voz y datos, cuya infraestructura es técnicamente indispensable para brindar el servicio. Presupuestalmente, se ejerció el 67.5% del rubro “Servicios de acceso a internet, redes y procesamiento de información”, que corresponde a \$ 15, 523,959.30, de un total de \$ 23, 000,000.00 convenidos. Con ese monto, se alcanzó la meta en 100%.

- 4. Adquisición de póliza de mantenimiento y soporte al aplicativo de emergencia:** En el Centro de Mando y Comunicación se emplea el sistema aplicativo de emergencia para la captura, canalización y despacho de emergencias, mismo que demanda actualización y mantenimiento constantes, así como soporte técnico, preventivo y correctivo en todos los lugares en los que se cuente con el aplicativo,

con el fin de proporcionar un servicio ininterrumpido de atención a las llamadas de emergencia. En el rubro “Mantenimiento de aplicativos de atención de emergencias y de denuncia anónima”, de un presupuesto de \$ 5, 000,000.00 convenido, no se ejerció nada, habiéndose imposibilitado financieramente el alcance de esta meta.

5. Contar con un sistema integrado al conmutador del Centro de Mando y Comunicación, para identificar la llamadas Broma:

El Centro de Mando y Comunicación requiere tener disponibles sistemas que permitan el filtrado de llamadas de broma, y la reproducción de mensajes de difusión y concientización a los bromistas, para disuadirlos de repetir su conducta, haciendo posible destinar completamente el personal y los recursos técnicos, a la atención de las emergencias reales. Se trata de la adquisición de un sistema de software. Sin embargo, el rubro “Software” reveló un subejercicio de 100%, lo que hace financieramente imposible que esta meta se haya logrado.

6. Adquirir cartografía digital actualizada, estructurada y hecha a la

medida: La Cartografía Digital es herramienta básica y necesaria para la ubicación de llamadas de emergencias en tiempo real y en la ubicación efectiva, como una prioridad para la canalización de fuerza de las corporaciones al lugar de los hechos, con alta probabilidad de éxito. Ésta requiere actualizarse, debido a que ya se encuentra obsoleta y sin estructura suficiente en su base de datos que permita ser leída en sistemas automatizados. Esta meta, que requiere de la adquisición de software especializado, no se alcanzó, debido al mismo argumento previamente señalado: El rubro “Software” ha revelado un subejercicio de 100%, lo que hace financieramente imposible que esta meta se haya logrado.

Para el resumen de los alcances, con las observaciones fundamentales, véase el siguiente cuadro:

Cuadro XII.2 Metas comprometidas vs Metas alcanzadas en el 2014 para el programa de Servicios de Llamadas de Emergencia 066 y Denuncia Anónima 089

CUADRO N° XII.2		
METAS COMPROMETIDAS VS METAS ALCANZADAS 2014		
SERVICIOS DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089		
METAS COMPROMETIDAS 2014	METAS ALCANZADAS 2014	VARIACIONES Y DESVIACIONES
META		
1. Relación de municipios con pruebas de enrutamiento de llamadas al 066 y 089 con respecto al total de municipio del Estado.	Sin información	No se posee información para saber si se llevaron a cabo las pruebas que se plantearon. Sabemos que existen 101 municipios que además del 066 y el 089 cuentan con números locales para hacer llamadas de emergencia, mismos que están en uso.
2. Relación del tiempo promedio de servicio de atención, con respecto al tiempo de servicio deseado.	Sí se alcanzó	En registros de septiembre y noviembre 2014 (muestra representativa), se alcanzó un promedio general de 04:37 minutos para el 066 y 10:00 minutos para el 089, lo que supera la meta que para 2014 era de 06:00 minutos para el 066 y 15:00 minutos para el 089.
METAS DEL ANEXO TÉCNICO		
1. Pago de los servicios de internet, enlaces inalámbricos, servicios de voz y datos.	Sí se alcanzó	Se alcanzó con el ejercicio del 67.5% del presupuesto asignado a este rubro.
2. Adquisición de póliza de mantenimiento y soporte al aplicativo de emergencia.	No se alcanzó	El subejercicio para este rubro fue del 100% y la meta se registra como por alcanzar.
3. Contar con un sistema integrado al conmutador del Centro de Mando y Comunicación para identificar las llamadas broma.	No se alcanzó	El subejercicio para el rubro de software fue del 100% y se reportan además la meta de la adquisición de dos licencias que está pendiente de alcanzar.
4. Adquirir Cartografía digital actualizada, estructurada y hecha a la medida.	No se alcanzó	El rubro de software tiene un subejercicio del 100%
ALCANCES		
1. Lograr la homologación del servicio de atención de llamadas de emergencia y de denuncia anónima mediante el prefijo 066 para dar una atención oportuna a las llamadas de denuncias que realiza la ciudadanía para así coadyuvar a la disminución de índices delictivos en el Estado de México.	No se tiene información	No se tiene información de las acciones tomadas para lograr esto, ya que en todas las descripciones y metas se habla de difundir y promover el uso de los códigos 066 y 089 como únicos números de atención de las llamadas de emergencia y denuncia anónima y no se considera la homologación a un solo número (066)
CONSIDERACIONES GENERALES		
1. El programa en general presenta un subejercicio de 45.3% que se ubica principalmente en los rubros "Servicio de Instalación, Reparación, Mantenimiento y Conservación de Equipo de Cómputo" y en "Software". 2. La partida "Servicios Personales" presenta un subejercicio de 37.5% y una meta alcanzada de la contratación de 106 personas eventuales, lograda con el ejercicio de 62.5% del presupuesto destinado a este rubro. 3. La partida "Servicios Generales" presentó un subejercicio de 44.55% ubicado principalmente en el rubro "Servicios de Instalación, Reparación, Mantenimiento de Equipo de Cómputo y Tecnología de Información" y "Mantenimiento de Aplicativos de Atención de Emergencias y de Denuncias Anónimas". 4. A pesar de que en el rubro "Servicios de Conducción de Señales Analógicas y Digitales" se ejerció el 67.50% de presupuesto destinado a éste, se dejaron 4 servicios por alcanzar. 5. En la partida de "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles", se alcanzaron las metas de la adquisición de un Servidor de Almacenamiento y de un Servidor de Cómputo.		
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014.		

En consideración de los alcances ya señalados y resumidos en el cuadro previo, y tomando en cuenta las consideraciones generales en él expuestas, se llega a la

conclusión de que las metas alcanzadas por este programa a lo largo de 2014 ha sido de 85%.

3 Variaciones o Desviaciones

En términos de ejercicio presupuestal, este programa ha logrado canalizar los recursos suficientes para alcanzar un porcentaje elevado de sus metas comprometidas. En términos relativos, con el 54.72% de su presupuesto convenido, ha logrado el 85% de sus metas.

Si bien sufre un problema general de los programas FASP 2014: el elevado subejercicio, éste se caracteriza por situarse por debajo del porcentaje general, con un logro de metas que supera en porcentaje a su ejercicio presupuestal efectivo. Ello significa que se encuentra por encima de la mayor parte de ellos en el logro de sus metas.

Obsérvese que su subejercicio –principal desviación que exhibe– crece sistemáticamente a partir de 2012. En el Cuadro N° XII.3 no hay cifra para la tasa de crecimiento del subejercicio en 2013 respecto al año previo, debido a que la cifra para el año 2012 fue cero.

Es evidente la elevada calidad profesional del personal técnico y operativo de este programa, misma que se adhiere a la eficiencia de su organización, única explicación para que las deficientes prácticas de transferencia de recursos de la Federación al FASP estatal, así como las propias de la administración financiera en el Gobierno del Estado, se hayan compensado y superado, hasta haber alcanzado una superioridad relativa de los logros respecto a las restricciones.

Las variaciones y desviaciones que provienen de las estructuras administrativas y técnicas del programa respecto a su objetivo y a las metas comprometidas, son imperceptibles. Se trata de un programa que revela importante liderazgo en el campo de la administración financiera interna, de la ejecución de proyectos técnicos, y en el del seguimiento de sus operaciones.

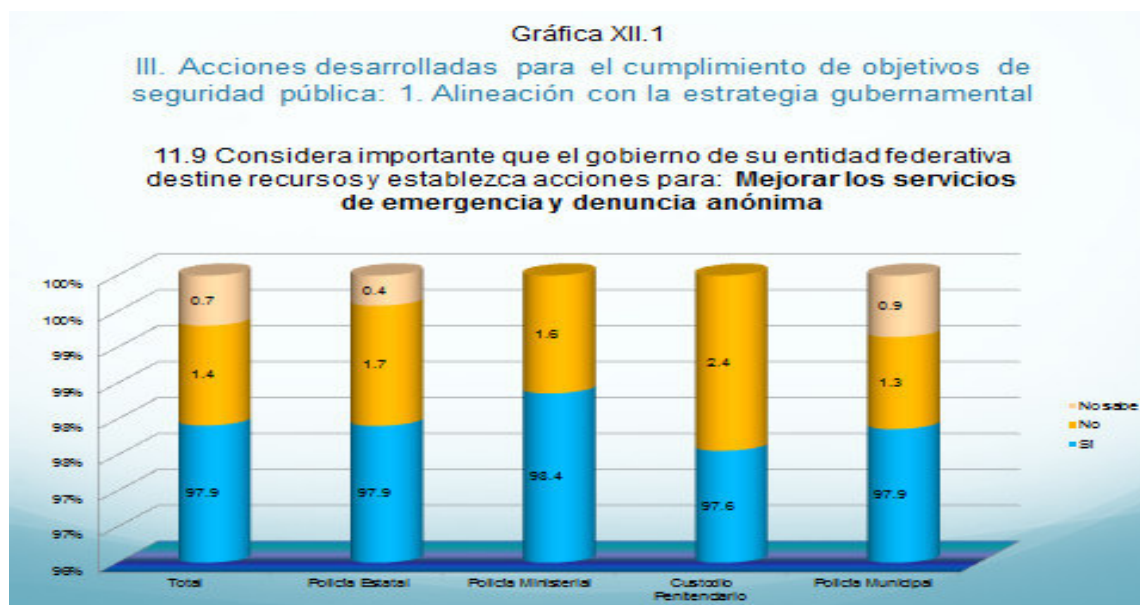
Cuadro XII.3 Evolución Presupuestal y Recursos Pendientes de Aplicación del Programa Servicio de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089

(En pesos (valores nominales), y en pesos base 2012 (valores reales))

AÑO	TOTAL RECURSOS FASP	TASA DE CRECIMIENTO		PRESUPUESTO DEL PROGRAMA	PARTICP. (%) DEL PROYECTO	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO PREVIO	
		Real	Nominal			Real	Nominal
2012	735,201,864			42,498,806.10	5.78%		
2013	765,735,575	-0.81	4.15	55,718,688.00	7.28%	24.86%	31.11%
2014	770,177,035	-4.21	0.58	56,267,869.00	7.31%	-3.82%	0.99%
RECURSOS 2012, 2013 Y 2014 PENDIENTES DE APLICACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 (%)							
	2012	2013			2014		
	0.00%	21.53%			45.28%		
Tasa de crecimiento subejercicio	*			Incalculable		112.30%	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal a través del SSYE 2013 (diciembre de 2014).

Un asunto que merece destacarse, es el que concierne a la conciencia de los cuerpos policiales respecto al Servicio de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089. Según la gráfica siguiente, provista por la Encuesta Institucional del FASP 2014, el 97.9% de los policías de todas las corporaciones considera importante que el Gobierno del Estado de México destine recursos y establezca acciones para elevar la cobertura y la eficiencia de este servicio.



Fuente: Encuesta Institucional del FASP estatal 2014.

4 Avance Físico- Financiero

El Servicio de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089, como programa de prioridad nacional del FASP 2014, revela haber elevado su consideración como tal desde 2012. Pese a haber sufrido, como todos, el flagelo de los subejercicios, es de hacer notar que de 0% de subejercicio en 2012, alcanzó un 45.28% en 2014, sin que ello haya obstado para su crecimiento y su fortalecimiento técnico. Su presupuesto ha aumentado en 31.11% de 2012 a 2013, muy por encima del 4.15% del FASP general del Estado de México, aunque de 2013 a 2014 experimentó una contracción pequeña (0.99%), contrastante con las reducciones drásticas sufridas por varios otros programas. Su participación porcentual en el presupuesto general del FASP ha crecido año tras año, habiendo pasado de 5.78% en 2012, a 7.31% en 2014.

Durante las entrevistas efectuadas a funcionarios del Servicio de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncias Anónimas 089 para efectos de esta evaluación, expresaron los inconvenientes que implicaron para ellos los problemas de dilación en las ministraciones de recursos por parte de la Federación, única fuente de su presupuesto. Éstas llegaron a representar hasta seis meses, con el consiguiente perjuicio en términos de cotizaciones y solicitudes de compra ya en marcha con proveedores, a los que luego se les hizo saber que no era posible pagarles en tiempo y forma. Al tratarse de un área que requiere equipo de alta especialidad, los proveedores son escasos, y es necesario establecer con ellos relaciones de reciprocidad en términos de cumplimiento en pagos y entregas. Este es un asunto que debe necesariamente considerarse por parte del Secretariado de cara a gestiones futuras, y trasladarse como tema importante a resolver por parte del Gobierno del Estado en su relación de cooperación con el Gobierno federal.

Por último, un aspecto que fue señalado por los funcionarios y que es necesario reportar en este informe, es que los equipos de operadores que atienden las

llamadas están conformados en un porcentaje importante por gente que no pertenece a las corporaciones, cuando lo deseable sería que sean cadetes de policía, tanto por su especialidad y natural afinidad con los conocimientos requeridos para los protocolos de respuesta, cuanto porque el nivel educativo de éstos asegura acortar la curva de aprendizaje, y garantizar un tiempo de estancia mayor en el puesto.

5 Conclusiones y recomendaciones

El perfil de eficiencia de este programa lo sitúa como líder en varios campos: en primer lugar, en el logro de sus metas y consiguiente cumplimiento de sus objetivos; en segundo, en la capacidad de su organización para afrontar restricciones institucionales no previstas, como las propias de la dilación en las ministraciones y los obstáculos administrativos derivados de las mismas; en tercer y último lugar, en la capacidad de asimilación de tecnologías cada vez más recientes y de corta vigencia, gracias al nivel educativo medio de su personal, y a la cultura de trabajo a la que éste es sometido.

Del análisis de su estado actual se desprenden dos recomendaciones: primera, que las autoridades de jerarquías superiores privilegien el fortalecimiento de este programa, tanto por su importancia como por sus resultados, y que lo hagan procurando que los obstáculos financieros se resuelvan; segunda, que los niveles de gestión del Gobierno del Estado de México a cargo del FASP, procuren en ejercicios posteriores el garantizar las ministraciones en tiempo y forma, debido a que los rezagos no sólo no benefician a nadie, sino que representan un elevado costo financiero y la degradación del esfuerzo que la sociedad hace a través de sus contribuciones para sostener servicios de esta naturaleza..

CAPÍTULO XIII. GENÉTICA FORENSE

En el conjunto de los diecisiete Programas con Prioridad Nacional acordados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, éste es el décimo sexto, y en términos de participación presupuestal en el FASP 2014 del Estado de México concentró el 0.65%.

Se conoce mundialmente la importancia de los alcances en el desarrollo de la genética forense y la importancia que ésta ha adquirido como instrumento de apoyo en la investigación de aquellos casos que demandan la identificación de personas a partir de rastros orgánicos humanos que pueden ser de mínima cuantía física, o bien de origen desconocido y necesario de identificarse. De acuerdo con la definición del Colegio Mexicano de Ciencias Forenses, la Genética Forense “Consiste en el análisis del polimorfismo o variabilidad genética humana aplicada a los problemas judiciales. Estos pueden ser:

- Investigación de la paternidad: Impugnación por parte del supuesto padre o reclamación por parte de la madre y/o del hijo.
- Criminalística: Asesinato y delitos sexuales (violación). Se analizan restos orgánicos humanos (sangre, pelo, saliva, esperma, piel).
- Identificación: Restos cadavéricos (por ejemplo, los restos del zar Nicolás II de Rusia y su familia) o personas desaparecidas (como sucedió en Argentina con los niños desaparecidos durante la dictadura militar).”

La incorporación de la tecnología del ADN a la ciencia forense, ha contribuido a la habilidad del ser humano para desarrollar pruebas de identificación de personas a partir de cantidades muy pequeñas de material genético que permiten obtener información invaluable para el esclarecimiento de diferentes casos, no sólo de sucesos criminales, sino incluso científicos, médicos e históricos. El calibre de los resultados que se han logrado en diferentes campos de la investigación científica, pero en lo particular en el de las ciencias forenses, ha convertido a la genética en un recurso de bajo costo y alta eficiencia en sus resultados.

La Genética Forense ha alcanzado un avance significativo como práctica generalizada en los centros de investigación criminalística en el mundo entero, y específicamente en México, durante los últimos diez años, habiéndose incrementado exponencialmente el número de laboratorios públicos y privados dedicados a proveer este tipo de investigación. Debido a ello, en el marco del FASP es importante darle a este rubro los recursos y medios que permitan ampliar el alcance de sus beneficios a las corporaciones policiales, ya que constituye para la Seguridad Pública un instrumento indispensable para proporcionar un servicio eficaz y eficiente en la investigación de casos que requieren de la identificación de personas en condiciones de escasez documental o testimonial de otra naturaleza, o para complementar con la más elevada probabilidad de éxito, las investigaciones de corte tradicional.

El desarrollo de centros de información genética se ha convertido en una prioridad institucional en el mundo entero, al grado que en la actualidad, según cifras de la OMS-2015, el 98% de los países que conforman el orbe poseen laboratorios asociados a centros de información genética del 9% de su población en promedio, cifra que se espera triplicar en el curso de los próximos cinco años, y la Organización de las Naciones Unidas ha propuesto la creación de una base internacional de información genética con el fin de desarrollar capacidades institucionales preventivas frente a los grandes desastres naturales e incluso a la capacidad de atención de pandemias.

Los sucesos de mayor relevancia en el país, emblemáticos del campo de estudio al que refiere este programa, y directamente asociados a necesidades de genética forense, han sido los concernientes a la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Superior “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero. Las carencias institucionales se hicieron sentir gravemente en el momento en que la Procuraduría General de la República tuvo que recurrir al apoyo de universidades y laboratorios europeos y argentinos para obtener resultados en la materia, ante la carencia de similares en el país.

Es de importancia capital no sólo el adquirir los equipos de alta tecnología para laboratorio, así como los reactivos necesarios para desarrollar eficientemente esta actividad, sino mantener una base de datos actualizada con la información genética de personas no identificadas o involucradas en hechos delictivos, “perfiles genéticos de indicios biológicos encontrados en los lugares de hechos, así como los perfiles de familiares que buscan desaparecidos”, como lo establecen las Consideraciones Generales de este programa, y garantizar la capacitación de los elementos de la policía en el uso de este tipo de investigación e información.

Según el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014, los objetivos, metas, consideraciones generales y alcance de este programa, a la letra, se enuncian como se muestra en el siguiente apartado.

1 Objetivo del Programa

“Fortalecer la base de datos de perfiles genéticos del sistema nacional de información sobre Seguridad Pública, a efecto de constituirlo como una herramienta de investigación de las instituciones de Procuración de Justicia, a través de la creación y/o fortalecimiento de laboratorios de genética forense”.

2 Avance en el Cumplimiento de Metas

Las metas y los alcances, establecidos para este programa y citados a la letra del Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014, son los siguientes:

- METAS

“1. Reforzar el equipamiento del laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales.

$$EQ = EQA/EQP*100$$

EQ: Equipamiento para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales

EQP: Equipamiento programado para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales

EQA: Equipamiento Adjudicado para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales”

“2. Reforzar la adquisición de Reactivos para el Laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales

$$AR = ARA/ARP*100$$

EQ: Adquisición de Reactivos para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales

EQP: Adquisición de Reactivos para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales

EQA: Adquisición de Reactivos para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales”

NOTA ACLARATORIA: Consideramos que existe un error en la captura de las metas en el Anexo Técnico, mismo que exponemos en seguida:

- Dice:

“EQ: Adquisición de Reactivos para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales

EQP: Adquisición de Reactivos para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales

EQA: Adquisición de Reactivos para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales”

- Debe decir:

AR: Adquisición de Reactivos para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales.

ARP: Adquisición de Reactivos programado para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales.

ARA: Adquisición de reactivos adjudicado para el laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales.

CONSIDERACIONES GENERALES

“La Entidad Federativa se compromete a enviar mensualmente perfiles genéticos de personas no identificadas y perfiles genéticos de indicios biológicos localizados en lugares de hechos, así como los perfiles de familiares que buscan desaparecidos, de acuerdo a los convenios de colaboración para intercambio de información para alimentar la base nacional de perfiles genéticos”

“La Entidad Federativa de conformidad con las metas y alcances establecidos en el proyecto de inversión, deberá adquirir equipos tecnológicos para el análisis de cada una de las etapas del ADN humano, y éstos deberán ser homologados a la generación de perfiles genéticos basados en SRTs (Short Tandem Repeats)”

“La Entidad Federativa de conformidad con las metas y alcances establecidos en el proyecto de inversión, deberá adquirir los suministros y reactivos químicos para el análisis de cada una de las etapas del ADN humano, y estos deberán de ser homólogos a la generación de perfiles genéticos basados en SRTs Short Tandem Repeats) , considerando marcadores autonómicos y de linaje, compatibles con los marcadores moleculares que emplea el sistema CODIS (Combined DNA Index System) (por sus siglas en inglés, Sistema Combinado de Índices de ADN)”

- ALCANCE

“Equipar el laboratorio de genética forense con la finalidad de poder automatizar los procesos obtenidos como consecuencia la optimización de tiempo, calidad y confiabilidad en los resultados, así mismo dar mantenimiento a los equipos que conforman parte del laboratorio de genética forense.”

Los resultados meta por meta, muestran lo siguiente:

1. Reforzar el equipamiento del laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales: No se ha alcanzado. El subejercicio en la partida presupuestal de la que depende, ha sido de 100%.

2. Reforzar la adquisición de Reactivos para el Laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Parciales: No se ha alcanzado. El subejercicio en la partida presupuestal de la que depende, ha sido de 100%...

3. Enviar mensualmente perfiles genéticos de personas: No se ha alcanzado.

4. Adquirir equipos tecnológicos para el análisis de cada una de las etapas del ADN humano: No se ha alcanzado. El subejercicio en la partida presupuestal de la que depende, ha sido de 100%.

5. Adquirir los suministros y reactivos químicos para el análisis de cada una de las etapas del ADN humano: No se ha alcanzado. El subejercicio en la partida presupuestal de la que depende, ha sido de 100%.

6. Equipar el laboratorio de genética forense y dar mantenimiento a los equipos: No se ha alcanzado. El subejercicio en la partida presupuestal de la que depende, ha sido de 100%.

Cuadro XIII.1 Metas Comprometidas vs Metas Alcanzadas en 2014 del Programa Genética Forense

Cuadro XIII.1 GENÉTICA FORENSE		
METAS COMPROMETIDAS VS METAS ALCANZADAS 2014		
METAS COMPROMETIDAS 2014	METAS ALCANZADAS 2014	VARIACIONES Y DESVIACIONES
META		
1. Reforzar el equipamiento del laboratorio de Genética Forense del Instituto de Servicios Periciales.	No se alcanzó	El subejercicio fue de 100% para este programa
2.- Reforzar la adquisición de Reactivos para el Laboratorio de Genética del Instituto de Servicios Periciales.	No se alcanzó	El subejercicio fue de 100% para este programa
CONSIDERACIONES GENERALES		
1. Enviar mensualmente perfiles genéticos.	No se alcanzó	El subejercicio fue de 100% para este programa
2. Adquirir equipos tecnológicos para el análisis de cada una de las etapas del ADN humano.	No se alcanzó	El subejercicio fue de 100% para este programa
3. Adquirir los suministros y reactivos químicos para el análisis de cada una de las etapas del ADN humano.	No se alcanzó	El subejercicio fue de 100% para este programa
ALCANCE		
1. Equipar el laboratorio de genética forense con la finalidad de poder automatizar los procesos obtenidos como consecuencia la optimización de tiempo, calidad y confiabilidad en los resultados, así mismo dar mantenimiento a los equipos que conforman parte del laboratorio de genética forense.	No se alcanzó	El subejercicio fue de 100% para este programa
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014.		

3 Variaciones y Desviaciones

Se observa una desviación absoluta de la vocación del programa respecto a las acciones efectivamente emprendidas por las autoridades para la concreción de sus metas. Si bien el subejercicio presupuestal ha sido un fenómeno generalizado en los diferentes programas del FASP 2014, existen ejemplos en los cuales ni siquiera el subejercicio ha sido óbice para el alcance significativo de varias de sus metas. Detrás del 100% de subejercicio del presupuesto convenido para este programa, se encuentra sin lugar a dudas la ineficiencia institucional en la atención al mismo.

Además del costo financiero que representan los subejercicios, el impacto social negativo que deriva de un programa que existe en la ley, que por exigua que sea, tiene presencia técnica, física e institucional, es muy elevado, comenzando por el que afecta a los propios cuerpos policiales, pasando por el descrédito institucional, y terminando en la frustración de las expectativas de la sociedad ante necesidades específicas que en el campo de la genética forense se manifiestan cotidianamente y no se atienden, pese a que la propia sociedad ha destinado parte de sus contribuciones para que las autoridades del Sistema Estatal de Seguridad Pública las empleen en este programa.

Se trata de un caso grave de negligencia institucional: disponiendo de recursos financieros, de instalaciones básicas, de personal capacitado, de elementos policiales conscientes de las necesidades y posibilidades de uso de la genética forense, y de una necesidad manifiesta y creciente por parte de la sociedad, las autoridades encargadas de las ministraciones y del gasto de los recursos de este programa, simplemente han decidido dejarlo en el abandono.

No existe argumento lógico posible, ni razón técnica en los datos que el Secretariado Estatal ha aportado para esta evaluación, que contribuyan a justificar en algo la negligencia de las autoridades del Sistema Estatal de Seguridad Pública frente este programa.

En todo caso, el cuadro siguiente, referido a la evolución presupuestal y recursos pendientes de aplicación del programa Genética Forense, revela que en la programación presupuestal del FASP 2014 ya se había decidido que su

presupuesto decreciera 40.23% en términos nominales, equivalente al 43.75% en términos reales; es decir que para 2014 se decidió preservar únicamente el 59% de la prioridad que tuvo en el FASP 2003.

El FASP 2014 en su conjunto exhibió una declinación nominal de 0.58% de su presupuesto convenido, en contraste con el 40.93% de contracción de este programa. Eso no deja duda de que para quienes gestionaron la estructura de recursos asignados al FASP 2014 por parte del Gobierno del Estado de México, decidieron conscientemente sacrificar el grado de prioridad de este programa en el conjunto de los diecisiete.

Cuadro XIII.2 Evolución Presupuestal y Recursos Pendientes de Aplicación del Programa Genética Forense

CUADRO N° XIII.2									
EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL Y RECURSOS PENDIENTES DE APLICACIÓN									
DEL PROGRAMA GENÉTICA FORENSE									
(En pesos (valores nominales), y en pesos base 2012 (valores reales))									
AÑO	TOTAL RECURSOS FASP	TASA DE CRECIMIENTO		PRESUPUESTO	PARTICIP. (%) DEL PROYECTO	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO PREVIO			
2012	735,201,864	Real	Nominal	0.00	0.00%		Real	Nominal	
2013	765,735,575	-0.81	4.15	8,519,151.04	1.11%		Presupuesto Inicial	Presupuesto Inicial	
2014	770,177,035	-4.21	0.58	5,032,000.00	0.65%		-43.75%	-40.93%	
RECURSOS 2012, 2013 Y 2014 PENDIENTES DE APLICACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 (%)									
	2012	2013			2014				
	0.00%	0.0%			100.00%				
Tasa de crecimiento subejercicio	*	INCALCULABLE			INCALCULABLE				

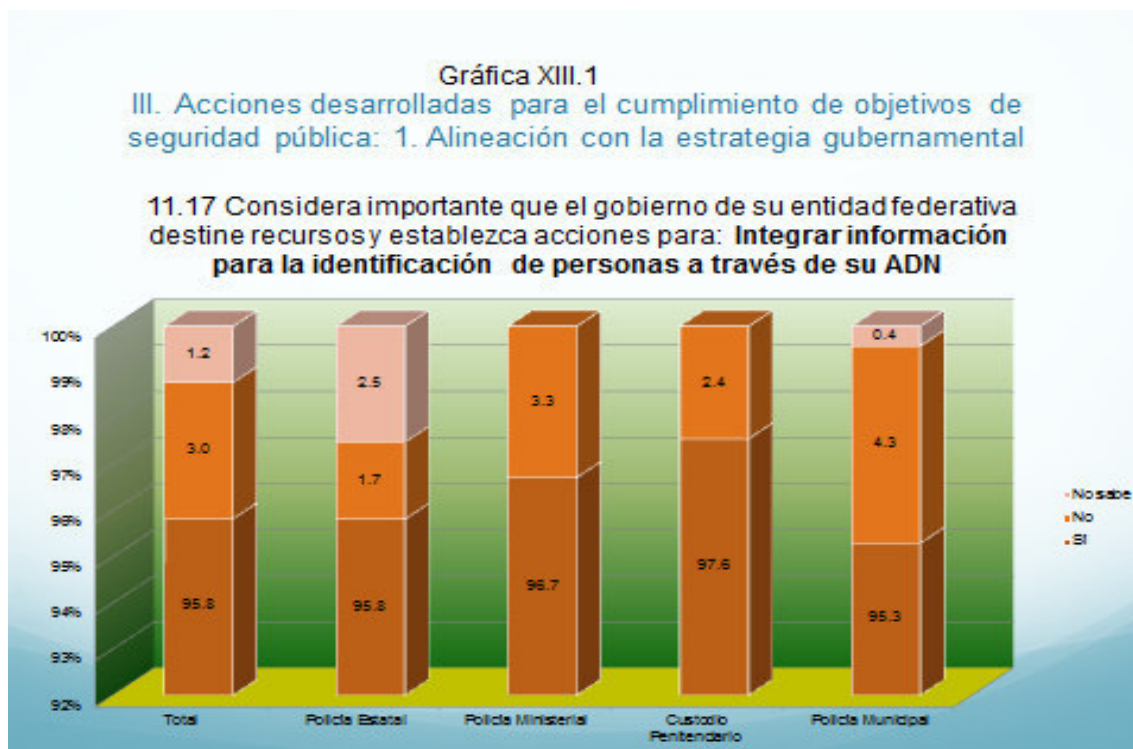
Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Secretariado Estatal a través del SSYE 2013 (diciembre de 2014).

Por último, llama la atención que a diciembre de 2014 no haya remanentes financieros de 2013, con lo que parece indicar que si algo se hizo en el programa Genética Forense durante 2014, probablemente fue financiado con algún remanente proveniente del año previo, que al parecer fue el primero en el que se le asignó presupuesto.

4 Avance Físico- Financiero

Con base en las consideraciones anteriores y en toda la información aportada por el Secretariado de Seguridad Pública del Estado de México acerca de este programa, y añadiendo los datos provenientes de la Encuesta Institucional del FASP 2014, se concluye que el avance físico de este programa ha sido nulo durante la gestión del año pasado, y que su avance financiero representa más bien un retroceso: subejercicio de 100%, con alcancen nulo de metas.

Obsérvese en la gráfica siguiente que el 95.8% de los policías encuestados dijo que considera importante que el gobierno de su entidad federativa destine recursos y establezca acciones para integrar información para la identificación de personas a través de su ADN. Esto habla del alto grado de conciencia que existe en los elementos de Seguridad Pública del Estado, acerca de la importancia de este programa y, por tanto, de la indicación valorativa proveniente de los cuerpos policiales, ante el decidido descuido de las autoridades en este programa.



Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

Según revelan los datos del gráfica siguiente, el 72.5% de los policías del Estado de México ha recibido capacitación en criminalística. Ello significa que su grado de conocimiento acerca de este programa y de las implicaciones que tiene su descuido, es importante, y seguramente trascendente en el desarrollo de sus responsabilidades cotidianas.

Se ha hecho en materia de capacitación, lo que se ha negado en materia de laboratorios. La policía estatal es el cuerpo que ha sido menos capacitado en criminalística a lo largo de 2014: 64.6%; lo que de todas maneras es significativo.



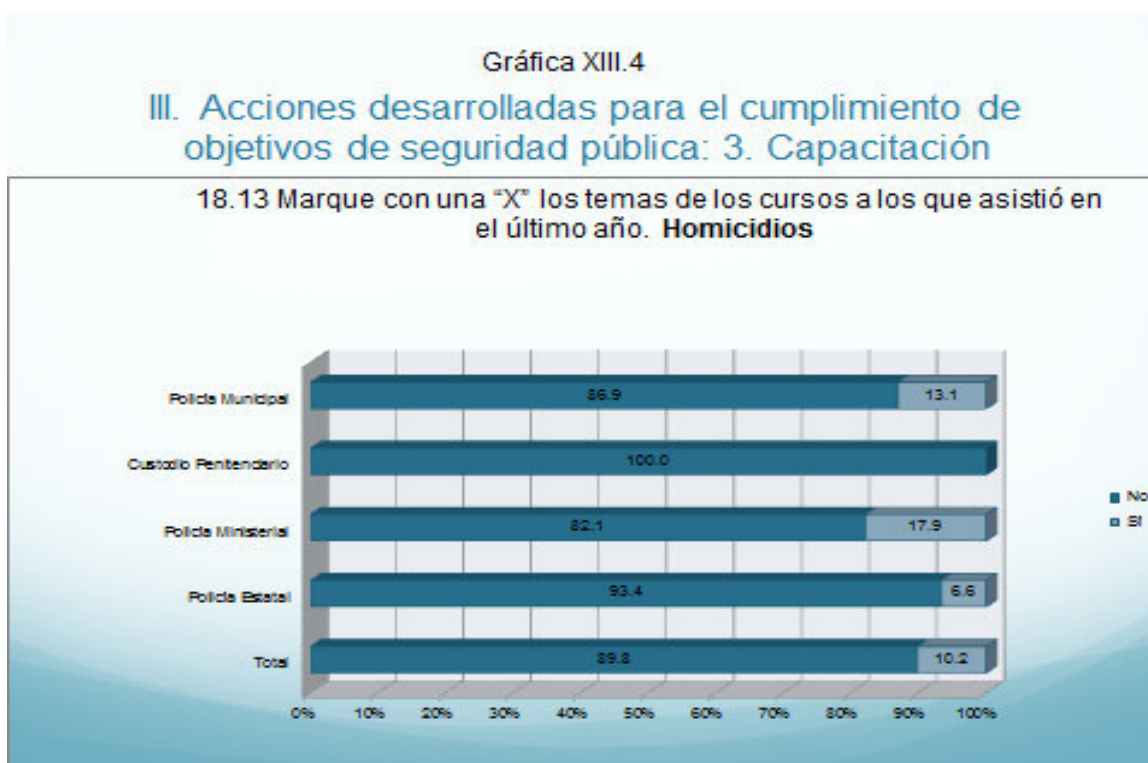
Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

La reconstrucción de hechos aporta métodos diversos para deslindar responsabilidades y plantear hipótesis acerca de los fenómenos delictivos. Según se observa en la Gráfica XVI.3, el 81.3% de los policías ha recibido capacitación sobre los mismos, uno de cuyos componentes es el posible hallazgo de vestigios genéticos en objetos específicos y en miembros de las víctimas.



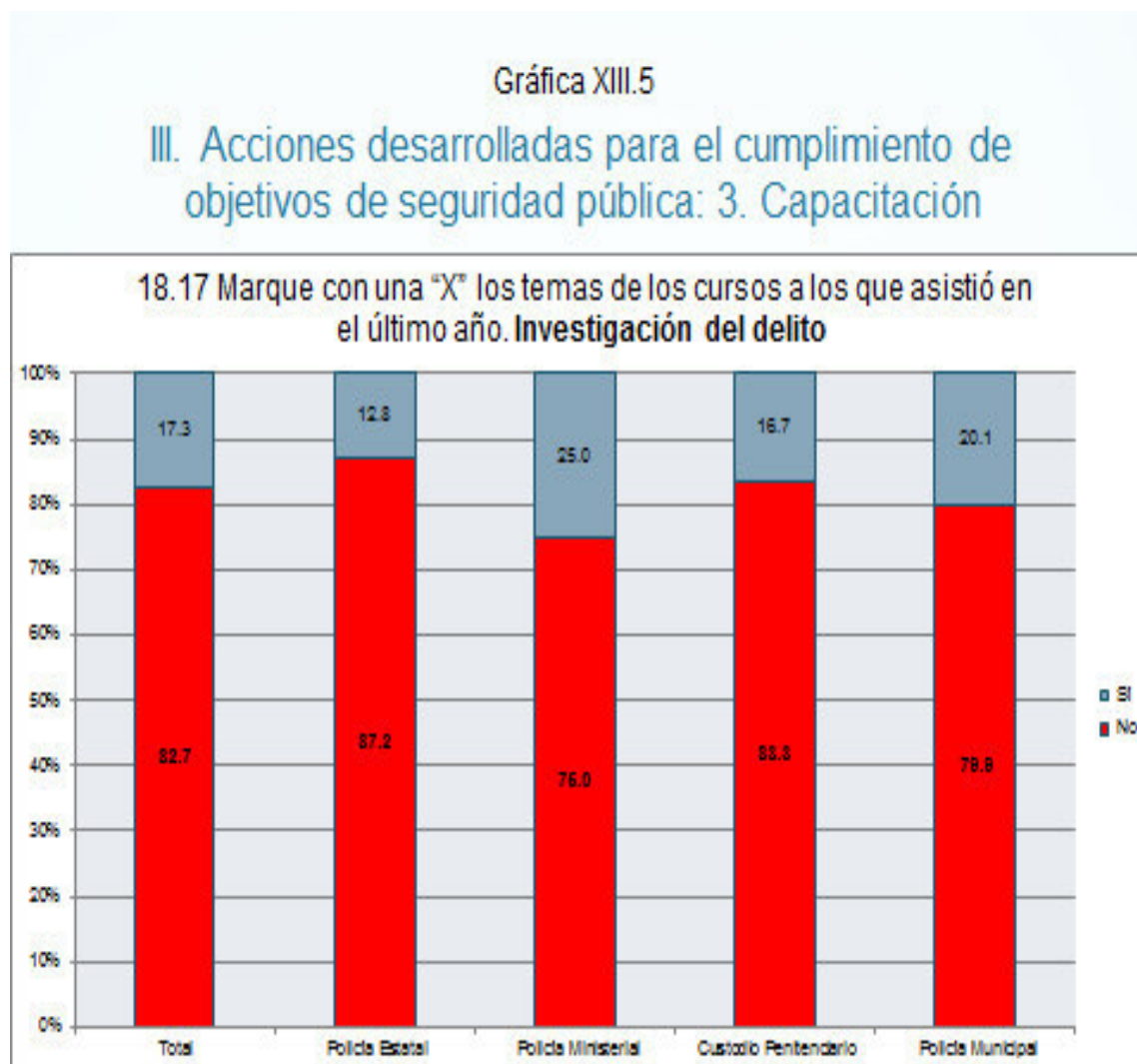
Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

El 89.9% de los policías ha asistido cursos acerca de homicidios; tema intratable hoy en día en el marco de investigación criminal, si no se tiene un conocimiento claro de las técnicas de investigación forense tales como la genética. (Véase Gráfica XVI.4)



Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

La investigación del delito está indudablemente relacionada con la genética forense. Según la gráfica siguiente, referida a la investigación del delito, el 82.7% de los policías ha recibido capacitación sobre el tema durante 2014.



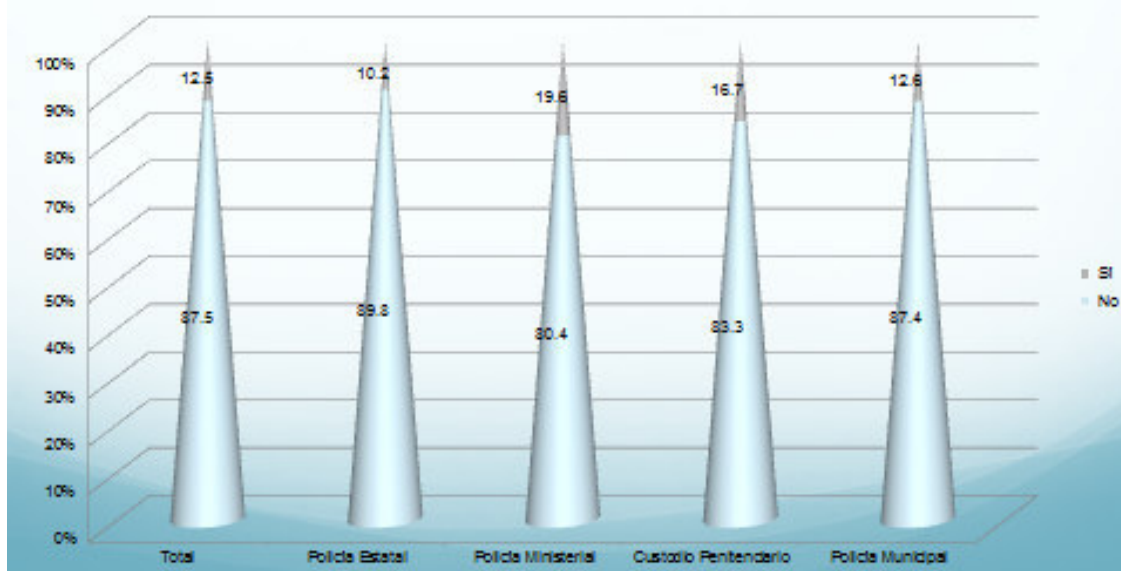
Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

Igualmente reveladora es la cifra de 87.5% de elementos policiales que adquirieron capacitación en 2014 acerca de técnicas de investigación, tema igualmente relacionado con la genética forense. Última pieza de información con la que se señala el siguiente hecho: los cuerpos policiales del Estado de México reciben importante capacitación acerca de métodos y técnicas que dependen de genética forense.

Gráfica XIII.6

III. Acciones desarrolladas para el cumplimiento de objetivos de seguridad pública: 3. Capacitación

18.27 Marque con una "X" los temas de los cursos a los que asistió en el último año. **Técnicas de Investigación**



Fuente. Encuesta Institucional 2014 del FASP.

Sin embargo, el mensaje de las autoridades es que en el terreno del apoyo técnico para el uso eficiente de esas capacidades, marchan en sentido contrario.

5 Conclusiones y Recomendaciones

Las conclusiones de este análisis de evaluación son, en primer lugar, que a un programa de prioridad nacional se le ha arrebatado en los hechos el estatuto de tal; en segundo lugar, que los cuerpos de seguridad son orientados a través de capacitación, a terrenos que son de baja prioridad y, por tanto, de poco apoyo de parte de quienes determinan las políticas y las acciones de seguridad pública.

Para que esta evaluación alcance la debida validación institucional, es altamente recomendable que las autoridades responsables del Sistema de Seguridad Pública del Estado de México manifiesten de manera documentada las razones que los han conducido a retraer el estatuto de prioridad nacional de este programa; los argumentos técnicos por los que han decidido el subejercicio de 100%, y la lógica

en la que se han basado para que el haber decidido la retracción de la prioridad del programa y el subejercicio de su presupuesto, haya sido considerada por ellas una forma óptima de proceder en el conjunto de sus opciones. ¿Qué beneficios esperaban, y qué beneficios han logrado con tales decisiones? La respuesta a esta pregunta hará posible cerrar esta investigación con el elemento faltante en de la trama institucional que subyace al disminuido estado que guarda este programa.

CAPÍTULO XIV. FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

El artículo 8 de los Criterios generales para la administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que serán aplicables para el ejercicio fiscal 2014 y subsecuentes, estableció:

“Los Programas con Prioridad Nacional aprobados por el Consejo Nacional serán la base para que cada entidad federativa asigne los recursos del Financiamiento Conjunto. Las entidades federativas determinarán a qué Programas de los referidos en el párrafo anterior destinarán los recursos del Financiamiento Conjunto. Como complemento de los programas determinados las entidades federativas podrán destinar recursos para el fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de sus instituciones de seguridad pública e impartición de justicia” (DOF, 2013).

En concordancia, se determinó que las entidades federativas podrían elaborar proyectos de inversión relacionados con los Programas con Prioridad Nacional y aquellos de carácter estatal que fueran relevantes para la seguridad pública. Éstos últimos conforman el programa 17. Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia, el cual tiene como propósito fortalecer a las Secretarías de Seguridad Pública y las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas en materia de seguridad pública (SEGOB-Secretariado Ejecutivo, 2014).

En cumplimiento al marco normativo que regula el ejercicio de los recursos de dicho fondo, este capítulo se propone: i) determinar el avance en el cumplimiento de las metas convenidas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2014 del programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia; ii) establecer las variaciones o desviaciones en el cumplimiento de las metas convenidas; y iii) precisar el avance físico-financiero obtenido en el ejercicio de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

1 Objetivo del programa

De acuerdo con el Anexo Técnico, el objetivo general de los Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia es “fortalecer el equipamiento personal e institucional, así como la infraestructura de las instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia, para atender los programas prioritarios locales, en forma complementaria a los Programas de Prioridad Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8 de los Criterios Generales para la Administración y Ejercicio de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados del Distrito Federal (FASP) que serán aplicables para el ejercicio 2014 y subsecuentes. Lo anterior para que cuenten con más y mejores condiciones para el cumplimiento de sus responsabilidades legales, así como la consecución de los objetivos y metas programadas”.

En el caso específico del Estado de México, el Anexo Técnico señala como objetivo de este programa: “Atender lo dispuesto en el Art. 8 de los Criterios Generales para la Administración y Ejercicio del FASP aplicables para el ejercicio fiscal 2014, a efecto de que la Entidad Federativa destine recursos para el fortalecimiento de sus programas prioritarios locales de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Procuraduría Federal de Justicia y los Municipios”.

Para cumplir con este objetivo se involucró a dos instituciones estatales y a los ayuntamientos de la entidad en su instrumentación:

- a) La Secretaría de Seguridad Ciudadana en materia de fortalecimiento institucional.
- b) La Procuraduría General de Justicia para lo relacionado con la política criminal.
- c) Los gobiernos municipales para la implementación de políticas de seguridad pública.

Las metas generales definidas para el programa en el Anexo Técnico fueron:

- a) Dotar a los elementos de las corporaciones policiales y de la procuración de justicia del equipamiento, suministros y materiales de seguridad y protección para salvaguardar su integridad física y reforzar el mejor desempeño de su función.
- b) Apoyarse con el equipo de traslado necesario para implementar operativos, filtros de revisión, patrullajes y vigilancias fijas y móviles en las zonas criminológicas, a través del apoyo de las unidades para los recorridos en las diferentes zonas del Estado de México.
- c) Contar con mejores procedimientos y técnicas que permitan la aplicación de métodos científicos y tecnología de punta para el análisis y combate del fenómeno delictivo y criminal en la Entidad Federativa.

A continuación se establecerá en qué medida se cumplieron estas metas mediante el análisis de las metas específicas convenidas en el Anexo Técnico.

2 Avance en el cumplimiento de metas

El cuadro XIV.1 muestra la situación en que se encontraba el cumplimiento de las metas específicas del programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia. A partir de esta información se aprecia que:

- Las metas convenidas en el Anexo Técnico fueron modificadas.
- Las metas específicas disminuyeron 0.23 por ciento en relación con el total de las que habían sido convenidas en el Anexo Técnico.
- De las metas convenidas/modificadas se alcanzaron 47,607; que representan 35 por ciento del total.

La evaluación de esta información debe realizarse ponderando la importancia de cada meta en relación con el presupuesto que le fue asignado; ejercicio que se realizará más adelante. Pero primero es conveniente explicar los motivos de las modificaciones realizadas.

Cuadro XIV.1 Metas convenidas y alcanzadas en el programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia

Partida/Concepto	Metas Convenidas			Avance de las Metas	
	Anexo Técnico		Modificaciones	Alcanzadas	Por Alcanzar
	Unidad de Medida	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Utensilios para el servicio de alimentación					
Utensilios para el servicio de alimentación	Pieza	600	600	0	600
Materiales, accesorios y suministros de laboratorio					
Materiales, accesorios y suministros de laboratorio	Pieza	20	0		
Vestuario y uniformes					
Vestuario y uniformes para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	Pieza	76,537	76,537	0	76,537.00
Vestuario y uniformes para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	Pieza	44,556	44,556	44,556	0
Prendas de seguridad y protección personal					
Prendas de protección personal	Pieza	2,490	2,490	0	2,490
Blancos, y otros productos textiles, excepto prendas de vestir					
Blancos y otros productos textiles, excepto prendas de vestir	Pieza	1,470	1,470	0	1,470
Materiales de seguridad					
Materiales de seguridad para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	Millar	561	561	0	561
Materiales de seguridad para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	Pieza Millar	747	747	747	0
Prendas de protección					
Prendas de protección para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	Pieza	1,700	1,700	0	1,700
Prendas de protección pública para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	Pieza	1,555	1,555	1,555	0
Prendas de protección pública para Procuración de Justicia (Chaleco balístico)	Pieza	67	67	0	67
Sujetadores de manos	pieza	30	0		
Refacciones y accesorios menores de equipo de cómputo y tecnologías de la información					
Refacciones y accesorios para equipo de cómputo	Pieza	1	1	0	1
Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio					
Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio	Servicio	10	10	0	10
Muebles, excepto de oficina y estantería					
Bote de arena (armero)	Pieza	1	1	1	0
Equipo de cómputo y de tecnologías de la información					
Plotter para balizamiento	Pieza	1	1	0	1
Vehículos y equipo terrestre					
Cuatrimoto	Pieza	26	26	26	0
Motocicleta	Pieza	15	15	15	0
Vehículo	Pieza	269	269	179	90
Carrocerías y Remolques					
Carrocerías y Remolques	Pieza	6	6	0	6
Equipo de defensa y seguridad					
Arlete	Pieza	3	3	3	0

Continuación del Cuadro XIV.1 Metas convenida y alcanzada en el programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia

Partida/Concepto	Metas Convenidas			Avance de las Metas	
	Anexo Técnico		Modificaciones	Alcanzadas	Por Alcanzar
	Unidad de Medida	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Muebles de oficina y estantería					
Anaqueles	Pieza	600	600	0	600
Archivero	Pieza	750	750	0	750
Escritorio	Pieza	408	408	0	408
Mesa	Pieza	300	300	0	300
Módulo	Pieza	30	30	0	30
Sala	Pieza	50	50	0	50
Silla	Pieza	866	866	0	866
Sillón	Pieza	50	50	0	50
Equipo de cómputo y de tecnologías de la información					
Computadora de escritorio	Pieza	326	326	0	326
Computadora portátil	Pieza	12	12	0	12
Concentrador (HUB)	Pieza	2	2	0	2
Impresora	Pieza	165	165	0	165
Multifuncional	Pieza	29	29	0	29
Escáner	Pieza	4	4	0	4
Teléfono	Pieza	95	0		
Unidad de protección y respaldo de energía (UPS)	Pieza	99	99	0	99
Otros mobiliarios y equipos de administración					
Cámaras de circuito cerrado de televisión y monitores en edificios de la PGJEM	Pieza	3	3	0	3
Equipos y aparatos audiovisuales					
Pantalla	Equipo/ Pieza	1	0		
Cámaras fotográficas y de video					
Cámara	Pieza	58	0		
Videoproector	Pieza	11	0		
Equipo médico y de laboratorio					
Equipo identificación de metabolitos de droga	Equipamiento Fijo	2	2	0	2
Equipo impresión fotográfica minilab frontier	Equipamiento Fijo	1	1	0	1
Equipos de recuperación de plata	Equipamiento Fijo	2	2	0	2
Equipamiento de laboratorio de patología	Equipamiento Fijo	1	1	0	1
Equipamiento consultorio de odontología forense	Equipamiento Fijo	1	0		
Automuestreador para análisis de muestras por cromatografía de gases	Equipamiento Fijo	1	0		
Microscopio de comparación balística	Equipamiento Fijo	1	1	0	1
Vehículos y equipo terrestre					
Motocicleta	Pieza	6	0		
Vehículo	Pieza	87	0		
Equipo de defensa y seguridad					
Binoculares	Pieza	5	0		
Software					
Software	Licencia	1	0		
Licencias informáticas e intelectuales					
Licencias	Licencia	1	0	0	0
Edificación no habitacional					
Construcción	Obra				
Mejoramiento y/o ampliación	Obra	1	1		1
Tipo: Mejoramiento Nombre: Instalaciones de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en Edificio Anexo.	Obra	-		0	0
TOTAL		135,292	134,975	47,607	87,368

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

3 Variaciones o desviaciones

No hubo desviaciones en las metas del programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia, pero sí se realizaron algunas modificaciones a lo convenido en el Anexo Técnico. Estos cambios fueron acordados en la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014. Como se muestra en el cuadro XIV.1, las metas en las partidas Materiales, accesorios y suministros de laboratorio; Equipos y aparatos audiovisuales; Cámaras fotográficas y de video; Vehículos y equipo terrestre; Equipo de defensa y seguridad; y Software y Licencias informáticas e intelectuales fueron eliminadas. Y las partidas Prendas de protección; Equipo de cómputo y de tecnologías de la información; y Equipo médico y de laboratorio fueron reducidas.

Con estos cambios, el monto total convenido en el Anexo Técnico disminuyó 13 por ciento, todos ellos recursos provenientes de la Federación.

Todas las modificaciones acordadas en la 26ª sesión del Comité Técnico se justificaron con dos argumentos:

- Con motivo del replanteamiento de necesidades reales para dar cumplimiento al acuerdo 04/xxxvi/14, referente a los objetivos del programa con prioridad nacional: Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- En virtud de que no es posible darle cumplimiento a las metas programadas en las partidas:

Todos los recursos eliminados o reducidos en las partidas señaladas se redirigieron a la partida Equipo de cómputo y de tecnología de la información del programa Nuevo Sistema de Justicia Penal. Las modificaciones significaron una reducción de 0.23 por ciento de las metas originalmente convenidas, por lo que podría considerarse que su impacto no fue significativo para el cumplimiento de los objetivos del programa. Sin embargo, es necesario examinar el ejercicio del presupuesto asignado para tener una evaluación más completa de esto.

4 Avance Físico- Financiero

El Cuadro XIV.2 muestra la relación entre los recursos asignados a cada meta específica y su cumplimiento.

XIV.2 Recursos presupuestados y avance de metas del programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia

PARTIDA/CONCEPTO	ORIGEN DE LOS RECURSOS			METAS		ESTRUCTURA % DE LOS RECURSOS			METAS ALCANZADAS		METAS POR ALCANZAR	
	FEDERAL	ESTATAL	CONJUNTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	FEDERAL	ESTATAL	CONJUNTO	ESTRUCTURA %	CANTIDAD	ESTRUCTURA %	CANTIDAD
TOTAL	288,710,088.02	35,643,217.00	324,353,305.02		134,975.00	100.00	100	100.00	35	47607	65	87368
Utensilios para el servicio de alimentación	0.00	744,720.00	744,720.00	Pieza	600.00		2.09	0.23		0	0.44	600
Vestuario y uniformes para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	78,407,644.50	0.00	78,407,644.50	Pieza	76,537	27.16		24.17			56.70	76,537
Vestuario y uniformes para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	24,974,259.85	0.00	24,974,259.85	Pieza	44,556	8.65		7.70	33.01	44,556		
Prendas de protección personal	5,067,794.50	0.00	5,067,794.50	Pieza	2,490	1.76		1.56			1.84	2,490
Blancos y otros productos textiles, excepto prendas de vestir	0.00	3,074,400.56	3,074,400.56	Pieza	1470		8.63	0.95			1.09	1,470
Materiales de seguridad para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	4,154,500.00	0.00	4,154,500.00	Millar	561	1.44		1.28			0.42	561
Materiales de seguridad para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	3,333,066.73	0.00	3,333,066.73	Pieza Millar	747	1.15		1.03	0.55	747		
Prendas de protección para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	29,445,252.00	2,737,596.44	32,182,848.44	Pieza	1,700	10.20	7.68	9.92			1.26	1,700
Prendas de protección pública para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	9,323,481.36	0.00	9,323,481.36	Pieza	1,555	3.23		2.87	1.15	1,555		
Prendas de protección pública para Procuración de Justicia	1,204,660.00	0.00	1,204,660.00	Pieza	67	0.42		0.37			0.05	67
Refacciones y accesorios para equipo de cómputo	0.00	600.00	600.00	Pieza	1		0.002	0.00			0.001	1
Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio.	0.00	1,010,630.00	1,010,630.00	Servicio	10		2.84	0.31			0.01	10
Bote de arena (armero)	5,635.00	0.00	5,635.00	Pieza	1	0.002		0.00	0.00	1		
Plotter para balizamiento	0.00	320,000.00	320,000.00	Pieza	1		0.90	0.10			0.001	1
Cuádrimotor	2,356,889.00	0.00	2,356,889.00	Pieza	26	0.82		0.73	0.02	26		
Motocicleta	999,989.00	0.00	999,989.00	Pieza	15	0.35		0.31	0.01	15		
Vehículo	88,329,213.04	20,545,270.00	108,874,483.04	Pieza	269	30.59	57.64	33.57	0.13	179	0.07	90
Carrocerías y Remolques	0.00	7,210,000.00	7,210,000.00	Pieza	6		20.23	2.22			0.004	6
Ariete	20,535.00	0.00	20,535.00	Pieza	3	0.01		0.01	0.00	3		
Arma corta	4,526,125.36	0.00	4,526,125.36	Pieza	482	1.57		1.40	0.28	374	0.08	108
Arma larga	3,763,070.68	0.00	3,763,070.68	Pieza	176	1.30		1.16	0.11	151	0.02	25
Anaqueles	600,000.00	0.00	600,000.00	Pieza	600	0.21		0.18			0.44	600
Archivero	3,750,000.00	0.00	3,750,000.00	Pieza	750	1.30		1.16			0.56	750
Escritorio	1,455,376.00	0.00	1,455,376.00	Pieza	408	0.50		0.45			0.30	408
Mesa	600,000.00	0.00	600,000.00	Pieza	300	0.21		0.18			0.22	300
Módulo	819,990.00	0.00	819,990.00	Pieza	30	0.28		0.25			0.02	30
Sala	400,000.00	0.00	400,000.00	Pieza	50	0.14		0.12			0.04	50
Silla	1,430,016.00	0.00	1,430,016.00	Pieza	866	0.50		0.44			0.64	866
Sillón	125,000.00	0.00	125,000.00	Pieza	50	0.04		0.04			0.04	50
Computadora de escritorio	9,305,670.00	0.00	9,305,670.00	Pieza	326	3.22		2.87			0.24	326
Computadora portátil	303,408.00	0.00	303,408.00	Pieza	12	0.11		0.09			0.01	12
Concentrador (HUB)	6,000.00	0.00	6,000.00	Pieza	2	0.002		0.00			0.001	2
Impresora	1,115,180.00	0.00	1,115,180.00	Pieza	165	0.39		0.34			0.12	165
Multifuncional	159,500.00	0.00	159,500.00	Pieza	29	0.06		0.05			0.02	29
Escáner	26,000.00	0.00	26,000.00	Pieza	4	0.01		0.01			0.003	4
Unidad de protección y respaldo de energía (UPS)	148,500.00	0.00	148,500.00	Pieza	99	0.05		0.05			0.07	99
Cámaras de circuito cerrado de televisión y monitores en edificios de la PGJEM	100,000.00	0.00	100,000.00	Pieza	3	0.03		0.03			0.002	3
Equipo identificación de metabolitos de droga	2,333,332.00	0.00	2,333,332.00	Equipamiento fijo	2	0.81		0.72			0.001	2
Equipo impresión fotográfica minilab frontier	1,500,000.00	0.00	1,500,000.00	Equipamiento fijo	1	0.52		0.46			0.001	1
Equipos de recuperación de plata	20,000.00	0.00	20,000.00	Equipamiento fijo	2	0.01		0.01			0.001	2
Equipamiento de laboratorio de patología	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00	Equipamiento fijo	1	0.87		0.77			0.001	1
Microscopio de comparación balística	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00	Equipamiento fijo	1	0.87		0.77			0.001	1
Mejoramiento y/o ampliación	3,600,000.00	0.00	3,600,000.00	Obra	1	1.25		1.11			0.001	1

Fuente: Anexo Técnico; Oficio de la 26ª Sesión del Comité Técnico de Análisis, Seguimiento y de Autorización de Modificaciones Programático-Presupuestales del Estado de México efectuada el 28 de noviembre de 2014 y Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

Los datos presentados muestran que:

- 89 por ciento del presupuesto para el financiamiento del programa provino del gobierno federal.

- Solo 11 por ciento fue aportado por el gobierno del Estado de México.
- En el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014, se alcanzó 35 por ciento de las metas específicas.
- Del total de metas alcanzadas, 98 por ciento corrieron a cargo de los gobiernos municipales y solo 2 por ciento a las instituciones estatales.
- Para cumplir con ese porcentaje de metas específicas, solo se empleó 24 por ciento del total del presupuesto asignado al programa; lo cual no significa necesariamente que se haya tenido un subejercicio de 76 por ciento de los recursos.

Es importante tener en cuenta que el cumplimiento de metas no necesariamente coincide con el avance financiero, por lo que se debe examinar con mayor detalle cómo se llevó a cabo el ejercicio de los recursos para determinar con precisión en qué medida se ejerció, o no, el presupuesto asignado a cada meta y al programa en general. Para ello se preparó el cuadro XIV.3, el cual detalla la situación en que se encontraba el ejercicio de los recursos financieros al 31 de diciembre de 2014.

Como puede verse, los recursos asignados a los conceptos Materiales de seguridad para Secretaría de Seguridad Pública Estatal; Prendas de protección pública para Procuración de Justicia; Armas cortas y Armas largas se reportan como comprometidos, lo que significa que aunque esos recursos no han sido utilizados para adquirir dichos bienes, esta transacción se ha formalizado mediante la firma de un documento jurídico con el proveedor (es) respectivo (s). Por lo tanto, para efectos del avance en la ejecución financiera, estos recursos se consideran como ejercidos.

De esta forma, el presupuesto asignado al programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia reporta un avance en su ejercicio de 34 por ciento (cuadros XIV.2 y XIV.3), aunque el cumplimiento de metas no varía. Esto significa que:

- El subejercicio de los recursos de este programa fue de 66 por ciento, y
- No se alcanzó 65 por ciento de las metas específicas.

Cuadro XIV.3 Ejercicio de los recursos asignados al programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia

	Presupuesto convenido			Presupuesto modificado			Presupuesto comprometido			Presupuesto pagado			Saldo por ejercer		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
TOTAL	336,152,570.02	36,159,499.00	372,312,069.02	288,710,088.02	35,643,217.00	324,353,305.02	6,245,080.00	0.00	6,245,080.00	104,572,103.02	0.00	104,572,103.02	177,892,905.00	35,643,217.00	213,536,122.00
Utensilios para el servicio de alimentación	0.00	744,720.00	744,720.00	0.00	744,720.00	744,720.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	744,720.00	744,720.00
Materiales, accesorios y suministros de laboratorio	0.00	516,282.00	516,282.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Vestuario y uniformes para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	78,407,644.50	0.00	78,407,644.50	78,407,644.50	0.00	78,407,644.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	78,407,644.50	0.00	78,407,644.50
Vestuario y uniformes para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	24,974,259.85	0.00	24,974,259.85	24,974,259.85	0.00	24,974,259.85	0.00	0.00	0.00	24,974,259.85	0.00	24,974,259.85	0.00	0.00	0.00
Prendas de protección personal	5,067,794.50	0.00	5,067,794.50	5,067,794.50	0.00	5,067,794.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5,067,794.50	0.00	5,067,794.50
Blancos y otros productos textiles, excepto prendas de vestir	0.00	3,074,400.56	3,074,400.56	0.00	3,074,400.56	3,074,400.56	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,074,400.56	3,074,400.56
Materiales de seguridad para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	4,154,500.00	0.00	4,154,500.00	4,154,500.00	0.00	4,154,500.00	4,154,500.00	0.00	4,154,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Materiales de seguridad para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	3,333,066.73	0.00	3,333,066.73	3,333,066.73	0.00	3,333,066.73	0.00	0.00	0.00	3,333,066.73	0.00	3,333,066.73	0.00	0.00	0.00
Prendas de protección para Secretaría de Seguridad Pública Estatal	29,445,252.00	2,737,596.44	32,182,848.44	29,445,252.00	2,737,596.44	32,182,848.44	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	29,445,252.00	2,737,596.44	32,182,848.44
Prendas de protección pública para Secretaría de Seguridad Pública Municipal	9,323,481.36	0.00	9,323,481.36	9,323,481.36	0.00	9,323,481.36	0.00	0.00	0.00	9,323,481.36	0.00	9,323,481.36	0.00	0.00	0.00
Prendas de protección pública para Procuración de Justicia	1,232,907.00	0.00	1,232,907.00	1,204,660.00	0.00	1,204,660.00	377,580.00	0.00	377,580.00	0.00	0.00	0.00	827,080.00	0.00	827,080.00
Refacciones y accesorios para equipo de cómputo	0.00	600.00	600.00	0.00	600.00	600.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	600.00	600.00
Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio	0.00	1,010,630.00	1,010,630.00	0.00	1,010,630.00	1,010,630.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,010,630.00	1,010,630.00
Bote de arena (armero)	5,635.00	0.00	5,635.00	5,635.00	0.00	5,635.00	0.00	0.00	0.00	5,635.00	0.00	5,635.00	0.00	0.00	0.00
Plotter para balizamiento	0.00	320,000.00	320,000.00	0.00	320,000.00	320,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	320,000.00	320,000.00
Cuattrimotor	2,356,889.00	0.00	2,356,889.00	2,356,889.00	0.00	2,356,889.00	0.00	0.00	0.00	2,356,889.00	0.00	2,356,889.00	0.00	0.00	0.00
Motocicleta	999,989.00	0.00	999,989.00	999,989.00	0.00	999,989.00	0.00	0.00	0.00	999,989.00	0.00	999,989.00	0.00	0.00	0.00
Vehículo	88,329,213.04	20,545,270.00	108,874,483.04	88,329,213.04	20,545,270.00	108,874,483.04	0.00	0.00	0.00	56,982,051.04	0.00	56,982,051.04	31,347,162.00	20,545,270.00	51,892,432.00
Carreras y Remolques	0.00	7,210,000.00	7,210,000.00	0.00	7,210,000.00	7,210,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7,210,000.00	7,210,000.00
Ariete	20,535.00	0.00	20,535.00	20,535.00	0.00	20,535.00	0.00	0.00	0.00	20,535.00	0.00	20,535.00	0.00	0.00	0.00
Arma corta	4,526,125.36	0.00	4,526,125.36	4,526,125.36	0.00	4,526,125.36	1,051,000.00	0.00	1,051,000.00	3,475,125.36	0.00	3,475,125.36	0.00	0.00	0.00
Arma larga	3,763,070.68	0.00	3,763,070.68	3,763,070.68	0.00	3,763,070.68	662,000.00	0.00	662,000.00	3,101,070.68	0.00	3,101,070.68	0.00	0.00	0.00
Anaquele	600,000.00	0.00	600,000.00	600,000.00	0.00	600,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	600,000.00	0.00	600,000.00
Archivero	3,750,000.00	0.00	3,750,000.00	3,750,000.00	0.00	3,750,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,750,000.00	0.00	3,750,000.00
Escritorio	1,455,376.00	0.00	1,455,376.00	1,455,376.00	0.00	1,455,376.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,455,376.00	0.00	1,455,376.00
Mesa	600,000.00	0.00	600,000.00	600,000.00	0.00	600,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	600,000.00	0.00	600,000.00
Módulo	819,990.00	0.00	819,990.00	819,990.00	0.00	819,990.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	819,990.00	0.00	819,990.00
Sala	400,000.00	0.00	400,000.00	400,000.00	0.00	400,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	400,000.00	0.00	400,000.00
Silla	1,430,016.00	0.00	1,430,016.00	1,430,016.00	0.00	1,430,016.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,430,016.00	0.00	1,430,016.00
Sitón	125,000.00	0.00	125,000.00	125,000.00	0.00	125,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	125,000.00	0.00	125,000.00
Computadora de escritorio	9,305,670.00	0.00	9,305,670.00	9,305,670.00	0.00	9,305,670.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9,305,670.00	0.00	9,305,670.00
Computadora portátil	303,408.00	0.00	303,408.00	303,408.00	0.00	303,408.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	303,408.00	0.00	303,408.00
Concentrador (HUB)	6,000.00	0.00	6,000.00	6,000.00	0.00	6,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6,000.00	0.00	6,000.00
Impresora	1,115,180.00	0.00	1,115,180.00	1,115,180.00	0.00	1,115,180.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,115,180.00	0.00	1,115,180.00
Multifuncional	159,500.00	0.00	159,500.00	159,500.00	0.00	159,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	159,500.00	0.00	159,500.00
Escáner	26,000.00	0.00	26,000.00	26,000.00	0.00	26,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	26,000.00	0.00	26,000.00
Teléfono	2,819,045.00	0.00	2,819,045.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Unidad de protección y respaldo de energía (UPS)	148,500.00	0.00	148,500.00	148,500.00	0.00	148,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	148,500.00	0.00	148,500.00
Cámaras de circuito cerrado de televisión y monitores en edificios de la PGJEM	100,000.00	0.00	100,000.00	100,000.00	0.00	100,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100,000.00	0.00	100,000.00
Pantalla	60,000.00	0.00	60,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cámara	870,000.00	0.00	870,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Videoproector	330,000.00	0.00	330,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Equipo identificación de metabolitos de droga	2,333,332.00	0.00	2,333,332.00	2,333,332.00	0.00	2,333,332.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,333,332.00	0.00	2,333,332.00
Equipo impresión fotográfica minilab frontier	1,500,000.00	0.00	1,500,000.00	1,500,000.00	0.00	1,500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,500,000.00	0.00	1,500,000.00
Equipos de recuperación de plata	20,000.00	0.00	20,000.00	20,000.00	0.00	20,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20,000.00	0.00	20,000.00
Equipo de laboratorio de patología	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00
Equipo de consultorio de odontología forense	1,250,000.00	0.00	1,250,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Automuestreador para análisis de muestras por cromatografía de gases	500,000.00	0.00	500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Microscopio de comparación balística	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,500,000.00	0.00	2,500,000.00
Motocicleta	2,292,000.00	0.00	2,292,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Vehículo	39,059,190.00	0.00	39,059,190.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Binoculares	100,000.00	0.00	100,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Software	18,000.00	0.00	18,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Licencias	116,000.00	0.00	116,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Construcción				0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00
Construcción				0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00
Construcción				0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00
Construcción				0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00
Mejoramiento y/o ampliación	3,600,000.00	0.00	3,600,000.00	3,600,000.00	0.00	3,600,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,600,000.00	0.00	3,600,000.00
Mejoramiento y/o ampliación				0.00	0.00	0.00							0.00	0.00	0.00

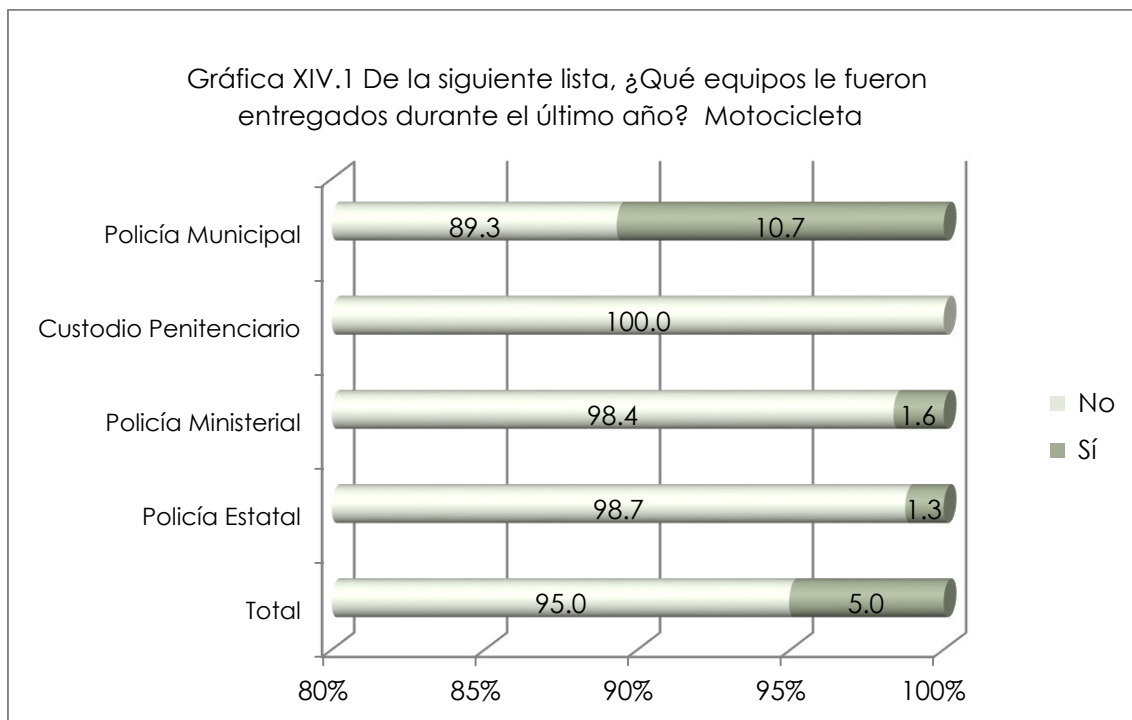
Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (Diciembre 2014).

Los resultados obtenidos del avance físico-financiero de este programa plantean dos preguntas para la evaluación:

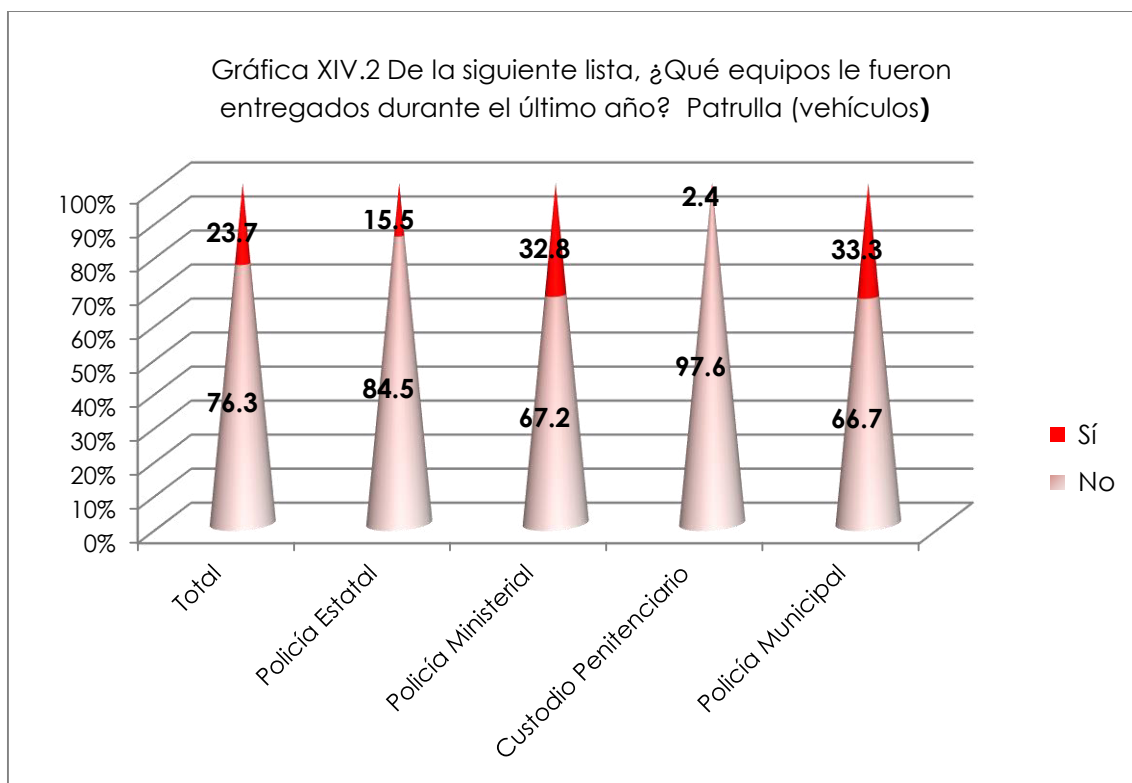
- ¿Qué impacto pudo tener la modificación de las metas y el incumplimiento de las acordadas para los objetivos del programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia?
- ¿Por qué no se ejerció 66 por ciento de los recursos financieros para cumplir con 65 por ciento de las metas?

Para responder a la primera pregunta es necesario considerar la importancia de los bienes que fueron objeto de las modificaciones e incumplimiento físico y financiero. Los rubros eliminados incluyeron Materiales, accesorios y suministros de laboratorio; Equipo médico y de laboratorio; Prendas de protección en su modalidad; Equipos y aparatos audiovisuales; Cámaras fotográficas y de video; Teléfonos; y Equipo de defensa y seguridad. La Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014 no contiene información que permita determinar si estos bienes se reportaron como una carencia importante para el personal de seguridad.

Los rubros que sí se señalaron como necesarios en la Evaluación Institucional fueron Vehículos y equipo terrestre, Software y Licencias informáticas e intelectuales. En relación con la adquisición de vehículos y equipo terrestre, que debían adquirirse para la entonces Secretaría de Seguridad, las gráficas XIV.1 y XIV.2 evidencian que casi 100 por ciento de la policía estatal no recibió motocicletas y 85 por ciento patrullas en el último año.



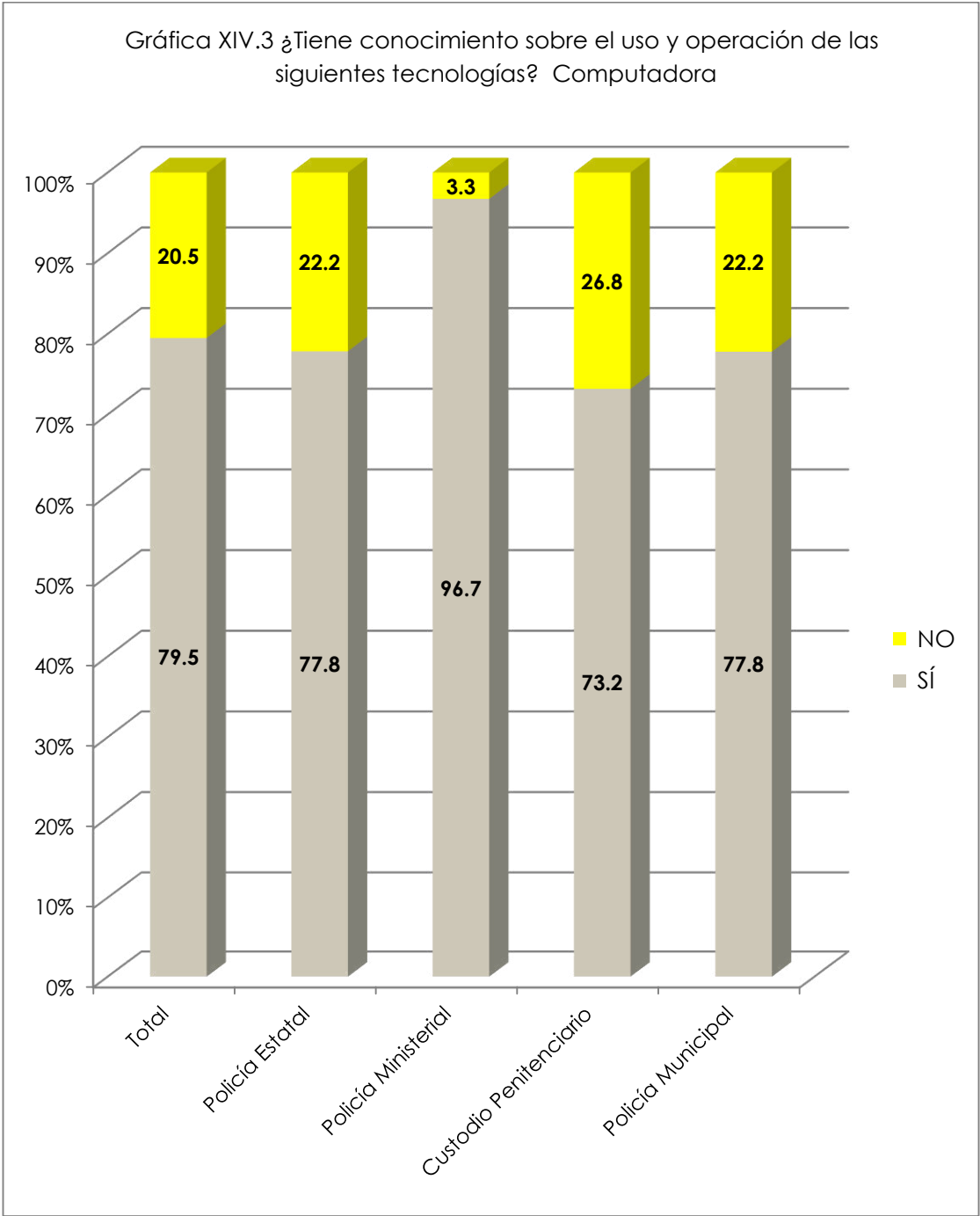
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



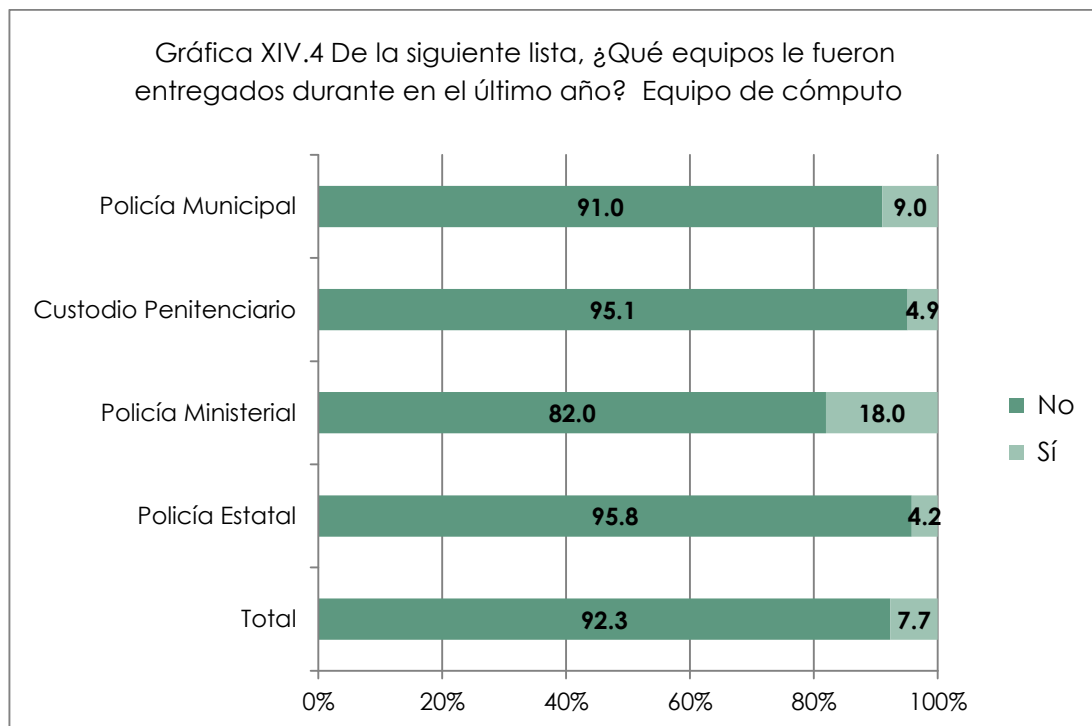
Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

Sobre los rubros de Software y Licencias informáticas e intelectuales, que debieron adquirirse para la procuración de justicia, la Evaluación Institucional arrojó que aunque 97 por ciento de la policía ministerial sabe usar una

computadora (gráfica XIV.3), 82 por ciento de esta fuerza no recibió equipo de cómputo en los últimos doce meses (gráfica XIV.4). Esto es importante ya que representa un obstáculo para el aprovechamiento integral de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como la Plataforma México (véase el capítulo IX. Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional).



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.



Fuente: Evaluación institucional del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el Estado de México: 2014.

De esta forma, solo se cuenta con información para afirmar que los únicos rubros que se sabe son necesarios y fueron eliminados con las modificaciones fueron los de vehículos, software y licencias informáticas. Pero debe recordarse que los bienes eliminados solo significaron una reducción de 13 del total de metas específicas convenidas en el Anexo Técnico. Por lo tanto, puede decirse que estos cambios no tuvieron un impacto significativo en el cumplimiento de los objetivos del programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Luego entonces, la variable que más afectó el cumplimiento de las metas específicas fue el subejercicio de 66 por ciento del presupuesto, por lo que es indispensable responder a la pregunta que ya se había planteado sobre las causas que generaron dicha situación. Para ello, primero debe recordarse que el ejercicio del presupuesto fue responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México; así como de los gobiernos municipales de la entidad. Por este motivo se entrevistó a funcionarios de ambas dependencias y a las personas responsables de las transferencias a los ayuntamientos.

Por lo que hace a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, el 17 de diciembre de 2014, el Congreso de la entidad aprobó su desaparición. La dependencia fue sustituida por la Comisión de Seguridad Ciudadana con el fin de homologar el sistema de seguridad estatal al federal (Dávila, 2014). Esta Comisión se creó como un organismo público descentralizado de la Secretaría General de Gobierno con autonomía técnica y operativa para el ejercicio de sus atribuciones, que son: planear, programar, dirigir controlar y evaluar las funciones en materia de seguridad pública, tránsito, administración de la seguridad penitenciaria, prevención y readaptación social que competen al Gobierno del Estado (Congreso del Estado de México, 2014). Pero esto solo fue la conclusión de un proceso de sucesivos cambios que la Secretaría de Seguridad experimentó a lo largo de 2014.

En marzo de 2014, la titular de la Secretaria de Seguridad Ciudadana de la entidad que había desempeñado ese puesto tan solo siete meses, renunció y su puesto fue ocupado por un nuevo funcionario que se había desempeñado como director de la Policía Judicial del Distrito Federal y subsecretario de Seguridad Pública en Hidalgo (González, 2014). Los cambios que estos movimientos políticos tuvieron al interior de la dependencia son fundamentales para explicar por qué no se ejercieron los recursos del programa. Los nuevos funcionarios encargados de la toma de decisiones no estuvieron de acuerdo con las metas específicas y montos de inversión que se habían convenido para el ejercicio 2014.

Por ello iniciaron la gestión para realizar las modificaciones que les parecían pertinentes para sus planes de trabajo, sin considerar que este tipo de movimientos tiene restricciones señaladas por la normatividad federal. Sus solicitudes fueron rechazadas por lo que tuvieron que apegarse a los acuerdos que ya habían sido fijados. Lamentablemente, todo esto implicó una considerable pérdida de tiempo que afectó varios programas entre los que se encuentra el que se evalúa en este capítulo. Los funcionarios entrevistados señalaron que normalmente no se retrasan tanto en la ejecución de las metas y el ejercicio de los recursos y que lo que pasó en 2014 fue una situación excepcional.

En el caso de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, a esta situación se sumaron dos factores más, los cuales también fueron señalados por los funcionarios de la Procuraduría General de Justicia de la entidad; y que en su caso fueron los motivos principales del subejercicio de los recursos. El primero de ellos fue la ministración retrasada de los recursos federales. Aunque los fondos se entregan con puntualidad, la emisión del oficio de suficiencia presupuestaria es tardía. Por ejemplo, en 2014, el oficio de suficiencia presupuestaria llegó hasta junio. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, lo ideal sería que el oficio de suficiencia se recibiera en marzo, para poder iniciar todos los procesos administrativos.

El segundo motivo es que una vez que la entidad recibe el recurso, la compra de bienes y servicios depende del comité de adquisiciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal. Esto también contribuye a dilatar el ejercicio del presupuesto ya que este comité concentra todas las compras de la entidad y las instituciones ejecutoras deben esperar a que les toque el turno a sus procesos. A decir de los funcionarios, ellos cumplen con realizar el requerimiento de necesidades y hacer la investigación de mercado pero todo lo demás no depende de sus instituciones.

Por este motivo, consideran que la evaluación del FASP debería realizarse al terminar el primer semestre del siguiente año del ejercicio correspondiente. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación señaló hace dos años que la liberación tardía de los recursos a los ejecutores del gasto generaba subejercicios y que ésta era una de las áreas de opacidad en el proceso de gestión de los recursos que debía atenderse ya que implicaba un problema por sus limitaciones para fiscalizar los recursos y para el conocimiento adecuado de su destino (ASF, 2013). Por su parte, los gobiernos municipales son la única instancia que tiene ejercidos todos los recursos que les fueron asignados; aunque eso podría deberse a que una vez que el gobierno del estado les entrega los fondos, éstos últimos se dan por ejecutados.

Finalmente, debe recordarse que el objetivo general de los programas de Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia, es que dichas instituciones tengan más y mejores condiciones para cumplir con sus responsabilidades. El cálculo

del Indicador de Fortalecimiento de los Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia (capítulo XV), reporta un escasísimo avance de 0.81 por ciento. El casi imperceptible avance en el fortalecimiento de las instituciones estatales contribuye sin duda a que la percepción de la población mexiquense sobre la mejora de la seguridad en el estado sea negativa.

La más reciente Encuesta Nacional de Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI que se dio a conocer en septiembre de 2014, con preguntas hechas en 2013, indicó que el Estado de México se ubicó como la entidad con el mayor porcentaje de ciudadanos que se siente inseguro: 92.6 por ciento. Este porcentaje está por arriba de la media nacional y ha ido aumentando desde 2011 (cuadro XIV.4).

Cuadro XIV.4 Percepción de la población respecto de la situación actual que guarda la inseguridad pública en el Estado de México en comparación con los niveles de 2011, 2012 y 2013

Entidad	Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2011)	Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2012)	Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2013)	Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2014)
Nacional	69.5	66.6	72.3	73.3
Estado de México	83.9	84.5	90.7	92.6

Fuente: INEGI, 2014:15

5. Conclusiones y recomendaciones

- Las tres metas generales del programa se cumplieron solo en la esfera municipal ya que 98 por ciento de las metas específicas cumplidas correspondieron a este ámbito de gobierno. Las instituciones del gobierno estatal solo lograron 2 por ciento del total de metas específicas cumplidas.
- Solo se alcanzó 35 por ciento del total de metas específicas convenidas para el programa en 2014 con un subejercicio de 66 por ciento del presupuesto asignado.

- Por lo tanto, se concluye que las tres metas generales del programa solo se cumplieron de manera muy parcial, al parecer con mayor impacto en el nivel municipal y prácticamente sin avanzar en la esfera estatal.
- Las modificaciones realizadas a las metas específicas no representó un impacto sustantivo para los objetivos y metas generales del programa ya que las metas específicas inicialmente convenidas disminuyeron solo 0.23 por ciento y el monto que se redujo de los recursos fue de solo 13 por ciento.
- Aunque las modificaciones no afectaron sustantivamente al programa, los recursos que se redirigieron al programa Nuevo Sistema de Justicia Penal tuvieron un subejercicio de 100 por ciento; por lo que ese presupuesto no apoyó los objetivos de ninguno de los dos programas.
- La variable que más afectó el cumplimiento de las metas específicas fue el subejercicio de 66 por ciento del presupuesto.
- El subejercicio de los recursos es consecuencia de dos factores: los cambios políticos derivados de la transición de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana y las ineficiencias en la gestión administrativa del presupuesto.
- En el caso de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, el factor que más contribuyó al rezago fue el de tipo político, lo que ratifica la importancia de que los funcionarios responsables de la operación de los programas sean nombrados mediante un sistema meritocrático basado en la profesionalización y no de acuerdo con su pertenencia a grupos políticos.
- A pesar de que el retraso en la ministración por parte de la Federación ha sido señalado desde hace tiempo como un área de opacidad en la gestión de este fondo, no se ha realizado ningún esfuerzo para mejorar dicho proceso.
- Es necesario realizar un análisis más detallado del proceso administrativo para determinar qué factores específicos determinan el subejercicio de los recursos y de qué manera contribuye cada uno de ellos a generar el deficiente resultado obtenido.
- Tanto el gobierno federal como estatal deben trabajar en el rediseño de la forma en que los recursos llegan a las entidades ejecutoras si se desea

que el programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia logre sus objetivos.

- Es necesario examinar el ejercicio de los recursos entregados a los gobiernos municipales con el fin de determinar si se lograron las metas convenidas.
- La evidencia indica que las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia del Estado de México no han avanzado en el mejoramiento de sus condiciones para cumplir con sus responsabilidades y con ello contribuyen a la percepción negativa de la ciudadanía sobre la situación del estado en materia de seguridad.

CAPÍTULO XV. EVALUACIÓN DE INDICADORES.

La evaluación de indicadores que se despliega en este capítulo complementa el análisis del cumplimiento de metas de los Programas de Prioridad Nacional y Local, en virtud de que estima de forma exclusivamente cuantitativa sus avances y los sintetiza en un grupo de índices, previamente diseñados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El capítulo está organizado para seguir el orden que indica el Anexo B de los Lineamientos Generales para el Diseño y Ejecución de los Programas de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2014 del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (en adelante Lineamientos Generales).

1. Indicadores de desempeño del programa Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana: Porcentaje de avance en la creación del CEP y del grado de cumplimiento de estrategias y acciones convenidas.

El objetivo de este indicador es conocer el grado de avance en la creación y fortalecimiento de los Centros Estatales de Prevención Social. En la medida en que se trata de dos dimensiones distintas, su consecución se despliega mediante dos diferentes índices. El primero inquiriere sobre la creación de los CEP, mediante actos normativos que les suministren personalidad jurídica, mientras el segundo va dirigido a estimar el grado de cumplimiento de las metas convenidas que se asocian con su fortalecimiento.

1.1. Porcentaje de avance en la creación del CEP: C_{CEP}

En la medida en que el CEP del estado de México fue creado mediante la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de México, publicada el 17 de julio de 2013 en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, y que este centro se encuentra actualmente operando, el resultado de este indicador es:

$$C_{CEP} = 100\%$$

1.2. Grado de cumplimiento de metas convenidas: Índice de desarrollo e implementación de estrategias, programas y acciones: I_{EPA}

Este indicador persigue determinar el grado de cumplimiento de las metas convenidas, en términos de las estrategias, programas y acciones que consigna el Anexo técnico. Por tal razón, se estima mediante la proporción entre las que fueron realizadas y las que fueron convenidas:

$$I_{EPA} = \frac{EPA_r}{EPA_c} * 100\% = \frac{86}{179} = 48\%$$

Este resultado deriva de que de las siete metas convenidas contemplaban 179 acciones y de que, de ese total, solamente fueron cumplidas 86. A continuación se describen las acciones vinculadas a cada meta:

- i. Coordinar acciones en materia de prevención con el Observatorio de Seguridad Pública y Prevención del delito. Se programó entregar un informe al Observatorio y no fue suministrado.
- ii. Capacitar al personal del CEP. Ningún miembro de este centro fue capacitado, a pesar de que la meta contemplaba capacitar a 30 integrantes.
- iii. [Contratar] Servicios de Investigación Científica y Desarrollo. No se contrató ningún servicio y, por tanto, el número de recomendaciones que se tradujeron en políticas públicas fue igual a cero, a pesar de que la intención original era implementar dos recomendaciones.
- iv. Equipar el CEP. No se adquirió ningún equipo durante el ejercicio fiscal, a pesar de que se programó comprar 10 equipos de cómputo y 4 vehículos.
- v. Seminario Permanente de Prevención del Delito y Cultura de la Paz: se realizaron 7 conferencias, mientras se convinieron seis. Esta fue la única meta cumplida, no sólo a cabalidad, sino sobradamente
- vi. Realizar una Campaña Estatal de Prevención del Delito y Cultura de la Paz. No se realizó ninguna campaña.

- vii. Sistema de Prevención Municipal: 79 municipios reportaron sus actividades de prevención, de los 125 municipios que deberían haberlo hecho

Como se puede observar, el número de acciones programadas es de 179; el de cumplidas, 86.

2. Indicador del programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza: Porcentaje de personal en activo que cuenta con evaluaciones de control de confianza.

Este indicador busca determinar cuál es la proporción de personal de seguridad pública que cuenta con evaluaciones de confianza. Se expresa de la siguiente manera:

$$P_{eec} = \frac{PA_{cc}}{EF_{RNPS}} * 100$$

Donde P_{eec} es el porcentaje del personal en activo con evaluaciones de personal de confianza; PA_{cc} , personal en activo con evaluaciones de control de confianza; y EF_{RNPS} , Estado de Fuerza conforme al Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública.

Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro XV.1. Porcentaje de Personal de Seguridad Pública con Evaluación de Confianza

	P _{acc}	EF _{RNPSP}	P _{ecc}
Al 15 de octubre de 2014	47,093	48,478	97.14
Al 30 de octubre de 2014	48,203	48,203	100.00
Al 31 de diciembre de 2014	47,896	47,906	99.98

En él se reportan distintos resultados, que varían en función de la fechas de corte. La primera de ellas reporta un déficit de 3% al 15 de octubre, cuando el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública invoca la intervención del gobernador para acelerar el proceso de certificación; la segunda es informada por aquella instancia, al presentar los avances en noviembre de 2014; y, por último, las cifras al 31 de diciembre fueron proporcionadas a los evaluadores en entrevista realizada con funcionarios del Centro de Control de Confianza del Estado de México. En este caso, se registra una disminución con relación a la de finales de octubre, en función de que el personal en activo varió después de los procesos de depuración a los que han estado sujetos los elementos que no fueron aprobados en las evaluaciones de confianza.

3. Indicador de Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública: porcentaje de los elementos de seguridad pública que han sido capacitados en el ejercicio fiscal.

Aunque este indicador es catalogado como estratégico, en virtud de la importancia que la capacitación ostenta para la estrategia nacional de seguridad pública, está enfocado al cumplimiento de las metas, en la medida en que contrasta la cantidad de personas que fueron efectivamente capacitadas durante 2014 con el número convenido para este ejercicio fiscal. Por tal razón, se expresa como el porcentaje de este número que efectivamente ha sido capacitado. Los resultados se consignan en la siguiente expresión:

$$A_{cp} = \frac{ECC}{ECE} * 100(\%) = \frac{5442}{5,492} * 100(\%) = 99.1\%$$

Las cifras que nutren este indicador se consignan en el siguiente cuadro:

Cuadro XV.2. Metas programadas y alcanzadas en capacitación del personal

I. Metas de capacitación del Anexo Técnico					
	Cursos				
Personal adscrito a:	Actualización	Especialización	Especialización táctica	Robo de vehículos	Total
A. Personal Estatal	2,150	2,086	256	50	4,542
A.1. Secretaría de Seguridad Ciudadana	2,150	2,086	256		4,492
A.2.Procuraduría General de Justicia				50	50
B. Personal Municipal	463	487			950
Total	2,613	2,573	256	50	5,492
II. Metas de capacitación alcanzadas					
	Cursos				
Personal adscrito a:	Actualización	Especialización	Especialización táctica	Robo de vehículos	Total
A. Personal Estatal	2,150	2,086	256	0	4,492
A.1. Secretaría de Seguridad Ciudadana	2,150	2,086	256	0	4,492
A.2.Procuraduría General de Justicia				0	0
B. Personal Municipal	463	487			950
Total	2,613	2,573	256	0	5,442

Fuente: elaboración propia con datos de Anexo Técnico y Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, Oficio 22607A000/DGAS/102/205

Como se puede observar, el alto porcentaje de avance en el rubro de capacitación obedece al cumplimiento total de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y a la capacitación recibida por los agentes municipales. La Procuraduría General de Justicia no realizó los cursos a los que se comprometido.

4. Indicador estratégico de Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento.

El objetivo de este indicador es conocer el avance en la implementación del sistema de huella balística, en una trayectoria temporal que no sólo considera la instalación y operación del mismo, sino también su crecimiento. La advertencia es necesaria, por dos razones: la primera es que, según los Lineamientos

Generales, el propósito último de la estimación es “... reflejar el estado actual en que se encuentra la implementación del sistema”. Por ello, esta normatividad exige que se establezca una línea base, que sirva para agregar los resultados de 2014 a los obtenidos en ejercicios anteriores.

La segunda de ellas es que el Informe de Evaluación del FASP 2013 concluyó que el valor del indicador para este último año fue de 100%. Ello implica que las variables que entonces integraban el indicador, y que se repiten en 2014, obtuvieron el valor máximo; es decir, de 1. Este es el caso del espacio físico para la instalación y operación del sistema; de la adquisición e instalación de los módulos de balas y casquillos y del correspondiente al dispositivo de recuperador de balas, así como de los peritos capacitados y registrados en CENAPI-PGR. Sin embargo, las autoridades estatales proyectan ampliar el sistema, mediante un conjunto de acciones:

- i. Adquisición de una estación remota del sistema integrado de identificación balística, ubicada en Tlalnepantla, México.
- ii. Adquisición del módulo de adquisición e instalación del módulo de adquisición del casquillos
- iii. Adquisición del módulo de adquisición e instalación del módulo de adquisición de balas

Todas estas acciones se encuentran en sus primeras etapas, que no pasan de las intenciones o del proceso de elaboración del proyecto. Por tal razón, se reproduce el indicador del informe de evaluación 2013, que aborda la fase de implementación

$$A_{hb} = \frac{i_1 + (0.4 * i_{2a} + 0.4 * i_{2b} + 0.2 * i_{2c}) + i_3}{3} * 100 = \frac{1 + (0.4 + 0.4 + 0.2) + 1}{3} \\ = 100\%$$

Donde A_{hb} es el avance en la implementación del Sistema de Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento; i_1 , adecuación/construcción/ampliación de espacio físico para la instalación y operación del sistema de huella balística; i_{2a} , adquisición e instalación del módulo de adquisición de casquillos; i_{2b} ,

adquisición e instalación del módulo de adquisición de balas; i_{2c} , adquisición e instalación del dispositivo recuperador de balas; y i_3 , porcentaje de peritos seleccionados que cuenten con evaluación de control de confianza, experiencia, suficientemente capacitados y registrados en CENAPI-PGR.

5. Indicador de desempeño de Huella Balística y Rastreo Computarizado de Armamento.

Este indicador aplica a las entidades que, como el Estado de México, han concluido su etapa de implementación. Persigue conocer el desempeño del Sistema de Huella Balística, asociado al registro de información de casquillos y balas, a través de la siguiente expresión algebraica, la cual es acompañada del resultado estimado para la entidad:

$$A_{ohb} = \frac{\frac{I_c}{C_{rc}} + \frac{I_b}{C_{rb}}}{2} * 100(\%) = \frac{\frac{4031}{7103} + \frac{3072}{3072}}{2} * 100(\%) = 78.4\%$$

Donde I_c es el número de ingresos al equipo de adquisición de casquillos; C_{rc} , el número de casos de casquillos reportados por el área de balística; I_b , número de ingresos al equipo de adquisición de balas; y C_{rb} , el número de casos de balas reportados por el área de balística.

El resultado es producto de que, por un lado, 56.7% de los casos de casquillos reportados fueron ingresados al equipo de adquisición³; y por otro, de que la totalidad de las balas reportadas fueron ingresadas. En este sentido, el Sistema parece funcionar relativamente bien, pero con una clara deficiencia en rubro de ingreso de casquillos.

³ La información que recibieron los evaluadores fue de 4,031 casquillos reportados y de 7,103 ingresos. Esta información está a todas luces invertida; el cálculo estimado se realizó con la corrección realizada

6. Indicador estratégico de Acceso a las Justicia para las Mujeres

El objetivo de este indicador es conocer el avance en la construcción y/o el fortalecimiento de los Centros Estatales de Justicia para las Mujeres, así como su operación mediante la ejecución de programas, capacitación, modelos y protocolos desarrollados para este fin.

A continuación se presenta su expresión algebraica y el resultado estimado para el Estado de México:

$$A_{CJM} = \left[\left(\frac{i_1 + i_2 + i_3 + i_4}{4} \right) * 0.6 + \left(\frac{CC_{inst}}{T_{inst}} \right) * 0.3 + \left(\frac{PMP_{imp}}{T_{PMP}} \right) * 0.1 \right] * 100 = 68.5$$

$$A_{CJM2013} + A_{CJM2014} = 100 + 68.5 = 168.5$$

Donde i_1 es el marco normativo de actuación (decreto de creación del Centro de Justicia para las Mujeres; i_2 , remodelación o construcción del espacio físico; i_3 , el equipamiento del inmueble; i_4 , el personal adscrito al Centro debidamente capacitado; CC_{inst} el número de acuerdos o convenios de colaboración interinstitucional celebrados; T_{inst} , el número de instituciones definidas para participar en la operación del centro⁴; PMP_{imp} , programas, modelos y protocolos desarrollados e implementados; T_{PMP} , total de programas, modelos y protocolos definidos para la operación del Centro; y, por último, A_{CJM} es el avance en la implementación de los Centros de Justicia para las Mujeres. El resultado de la estimación fue nutrido con los valores que se consignan en el siguiente cuadro:

⁴ Los Lineamientos Generales establecen que el número de instituciones convenidas debe de ser 9; sin embargo, las autoridades del estado de México incorporaron a 10.

Cuadro XV.3. Valores para el cálculo del indicador de Justicia para las Mujeres

Variables	Valores
i_1	1
i_2	1
i_3	0.5
i_4	1
CCi_{nst}	2
T_{inst}	10
PMP_{imp}	1
T_{PMP}	1
$\frac{\sum i}{4} * 0.6$	0.525
$(CCi_{nst}/T_{inst}) * 0.3$	0.06
$(PMP_{imp}/T_{inst}) * 0.1$	0.1
Resultado	68.5

Fuente: elaboración propia con datos del Centro Estatal de Justicia para la Mujer

Estos valores están justificados con los siguientes argumentos:

- i. $i_1 = 1$ porque el Centro Estatal de Justicia para las Mujeres fue creado mediante el Acuerdo 14/2012 del 30 de noviembre de 2012.
- ii. $i_2 = 2$ porque el Centro cuenta con inmueble propio, ubicado en el municipio de Amecameca, México.
- iii. $i_3 = 0.5$ porque el equipo para el Centro se encuentra en proceso de adquisición
- iv. $i_4 = 1$ porque el personal adscrito al Centro se encuentra debidamente capacitado.
- v. $CCi_{nst} = 2$, porque hasta la fecha se han celebrados convenios de colaboración interinstitucional sólo con la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y con la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- vi. $T_{Inst} = 10$, porque las instituciones definidas para participar en la operación del Centro son las siguientes: Procuraduría General de Justicia;

Secretaría de Salud;; Instituto Estatal de la Mujer; Juzgados Familiares; DIF; Secretaría de Educación; Secretaría de Desarrollo Social o Económico; Secretaría de Seguridad Ciudadana; Defensoría; y Atención a Víctimas del Delito

- vii. $PMP_{imp} = T_{PMP} = 1$, porque el Centro ha escogido un solo modelo, que es el que ha implementado.
- viii. Los Lineamientos exigen que el resultado de 2014 se sumen al del año anterior. El informe FASP 2013 concluyó que el avance había sido de 100%. En este sentido se presenta, en forma separada, el resultado de los dos ejercicios.

7. Indicador estratégico del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

El objetivo de este indicador es determinar el grado de avance de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, a través de una cuantificación de los logros en profesionalización, equipamiento e infraestructura de las instituciones de seguridad pública. La expresión algebraica y los valores que la nutren se presentan a continuación:

$$A_{SJP} = \left[\left(\frac{P_C}{P_p} \right) * 0.10 + \left(\frac{A_{Er}}{A_{Ep}} \right) * 0.2 + \left(\frac{A_{Ir}}{A_{Ip}} \right) * 0.65 + \left(\frac{RI_{RIr}}{RI_{RIp}} \right) * 0.05 \right] * 100 =$$

$$\left[\left(\frac{2479}{1620} \right) * 0.10 + \left(\frac{15}{15} \right) * 0.2 + \left(\frac{17}{117} \right) * 0.65 + \left(\frac{1}{1} \right) * 0.05 \right] * 100 = 105.3$$

Donde: A_{SJP} el avance en la implementación del Sistema; P_C , el personal capacitado; P_p , el personal programado para capacitación; A_{Er} y A_{Ep} , las acciones de equipamiento realizadas y programadas, respectivamente; y RI_{RIr} y RI_{RIp} , las acciones de reorganización institucional realizadas y programadas, respectivamente.

El resultado estimado es un grado de avance de 105.3 %, en virtud de que se cumplieron cabalmente todas las acciones programadas y de que, en el caso de

la capacitación, la meta fue rebasada en 53%. Los Lineamientos Generales sugieren que el avance registrado en 2014 sea adicionado al de los ejercicios anteriores; sin embargo, el evaluador del FASP-2013 no estimó el indicador y, cuando le fue requerido, argumentó que no se habían asignado recursos y que el diseño del mismo acusaba fallas notorias, a pesar de que en nuestra opinión su formulación no presenta problema alguno, en la medida en que se trata de un promedio ponderado de grados parciales de cumplimiento de metas. Es decir, que las posibles dificultades derivadas de la agregación de variables de distinto orden se desvanecen al ser todas normalizadas por porcentajes de cumplimiento.

8. Indicador estratégico del Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Nacional Penitenciario.

El objetivo de este indicador es determinar el grado de cumplimiento de las metas para el fortalecimiento del Sistema Nacional Penitenciario (SPN), en los rubros de telecomunicaciones, sistema de información, capacitación, infraestructura y equipamiento. Por tal propósito, se formula una expresión algebraica que combina estas dimensiones:

$$A_{SPN} = \frac{\left[\left(\frac{\sum_{i=1}^n \%CCP_i}{n} \right) + \left(\frac{\sum_{i=1}^n \%ORNIP_i}{n} \right) + \left(\frac{P_{AC}}{P_{AP}} \right) * 100 + \left(\frac{INH_{IO}}{INH_R} \right) * 100 + \left(\frac{A_{Er}}{A_{Ep}} \right) * 100 + \left(\frac{A_{Ir}}{A_{Ip}} \right) * 100 \right]}{6}$$

$$= 73.04\%$$

$$A_{SPN2013} + A_{SPN2014} = 70.5\% + 73.04\% = 143.54$$

Donde A_{SPN} el avance en el fortalecimiento del SNP; $\%CCP_i$, porcentaje de conectividad del i-ésimo centro penitenciario; $\%ORNIP_i$, porcentaje de operación del Registro Nacional de Información Penitenciaria; n, número de centros penitenciarios en la entidad; P_{AC} y P_{AP} , personal activo capacitado y por capacitar, respectivamente; INH_{IO} y INH_R , inhibidores instalados y operando y los que fueron requeridos, respectivamente; A_{Er} y A_{Ep} , acciones de

equipamiento realizadas y programadas, respectivamente; A_{Ir} y A_{Ip} , acciones de infraestructura realizadas y programadas, respectivamente.

La estimación del indicador muestra un avance de 73.04%. Este es el resultado de los valores que a continuación se exponen:

- i. $\left(\frac{\sum_{i=1}^n \%CCP_i}{n}\right) = 56\%$. La razón de este porcentaje estriba en que las autoridades estatales informaron a los evaluadores sólo la conectividad de 21 de los 25 centros penitenciarios. De los reportados, 15 funcionan al 100% y 6 registran conectividad nula. La suma total de los porcentajes de conectividad fue dividida entre los 25 centros existentes, y no entre los 21 reportados.
- ii. $\left(\frac{\sum_{i=1}^n \%ORNIP_i}{n}\right) = 74.7\%$. Esta cifra fue entregada por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Gobierno del Estado.
- iii. $\left(\frac{P_{AC}}{P_{AP}}\right) * 100 = 142.16\%$. Este subtotal obedece a que 1,200 personas fueron programadas para ser capacitadas, pero efectivamente se capacitaron 1,706.
- iv. $\left(\frac{INH_{IO}}{INH_R}\right) * 100 = 15.38\%$. El número de inhibidores instalados es de 135, pero de ellos sólo operan 50, en virtud de que el resto exhiben altos grados de obsolescencia. En este sentido, esta última cifra fue la que se consideró como numerador del cociente. A pesar de que el equipo evaluador demandó en tiempo y forma, así como de forma reiterada, el número de inhibidores requeridos, no tuvo respuesta por parte de las autoridades de seguridad pública. Pero lo estimó con los siguientes criterios:
 - a. Los 135 inhibidores están instalados en nueve centros penitenciarios. Ello arroja un promedio de 15 inhibidores por centro. Por tanto, el número requerido por los 16 centros restantes es, en promedio, de $16 * 15 = 240$
 - b. En la medida en que de los 135 inhibidores instalados, sólo funcionan 50, deben reponerse 85.

- c. De esta forma, el número de inhibidores requeridos es $325 = 240 + 85$. Esta fue la cifra que fue utilizada para el cálculo del denominador
- v. $\left(\frac{A_{Er}}{A_{Ep}}\right) * 100 = 0$, en virtud de que se programaron 12 acciones de equipamiento, pero no se realizó ninguna.
- vi. $\left(\frac{A_{Ir}}{A_{Ip}}\right) * 100 = 150$ porque se programaron cuatro acciones de infraestructura, pero se realizaron seis.
- vii. El informe FASP 2013 estimó un indicador de 70.5%, al que fue sumado el resultado de 2014 para presentar, por separado, el cálculo del acumulado.

En suma, el avance razonable que muestra el indicador obedece fundamentalmente a los logros en capacitación e infraestructura, que excedieron las metas programadas; en los demás rubros, el desempeño fue deficiente.

9. Indicador de desempeño de la Red de Radiocomunicaciones

El objetivo de este indicador es determinar la disponibilidad de la red de radiocomunicaciones mediante el contraste entre el tiempo real de operación y el tiempo proyectado, bajo el supuesto de que la red no sufre ningún tipo de interrupción.

La expresión algebraica que los define se presenta a continuación:

$$D_{RNR} = \frac{(TR_{S1} + TR_{S2} + \dots + TR_{Sn})}{(TP_{S1} + TP_{S2} + \dots + TP_{Sn})} * 100 (\%)$$

Donde D_{RNR} es la Disponibilidad de la Red de Radiocomunicaciones en el estado de México, TR_{Si} ($i=1..n$), es el tiempo real de operación en el período (enero-diciembre de 2014) del i -ésimo sitio integrante de la red estatal; TP_{Si} ($i=1..n$), el tiempo proyectado de operación interrumpida en el período del i -ésimo sitio integrante de la red, conforme a la disponibilidad mínima convenida en el Anexo Técnico; y n , es el total de sitios, que en el caso del estado de México es igual a 21.

Sin embargo, al equipo de evaluación le resultó imposible estimar este indicador, en virtud del que el Centro de Mando y Comunicación no entregó nunca la información correcta, a pesar de que reiteradamente se le solicitó que enmendara la que envió.

Todavía el 4 de marzo de 2015, el titular del Centro de Mando y Comunicación envió la información que se reproduce en el siguiente cuadro:

Cuadro XV.4. Disponibilidad de la Red de Radiocomunicaciones, según información (incorrecta) del Centro de Mando y Comunicación

	"Suma de Tiempo Real"	"Suma de Tiempo Proyectado"	"Disponibilidad de la Red (%)"
Enero	17	21	81.0
Febrero	19	21	90
Marzo	19	21	90
Abril	19	21	90
Mayo	19	21	90
Junio	19	21	90
Julio	16	21	76
Agosto	16	21	76
Septiembre	17	21	81
Octubre	17	21	81
Noviembre	17	21	81
Diciembre	16	21	76
Total Promedio	SD	SD	78
Fuente: Centro de Mando y Comunicación, Oficio No. 2260C0000/CMC/093/2015, 4 de marzo de 2015. Entrecomillado, propio SD: sin datos			

Como se puede apreciar, los encabezados del cuadro se han entrecomillado por la sencilla razón que lo que el Centro reporta **no es el tiempo** real de operación ni el **tiempo** proyectado, **sino los sitios en operación y los sitios existentes.**

En este sentido, la estimación que el propio Centro ofrece de la disponibilidad de la Red es a todas luces incorrecta.

El equipo evaluador llegó a la conclusión de que el Centro de Mando y Comunicación no dispone de la información correcta, porque simplemente no mide los tiempos en que los sitios efectivamente están en operación.

10. Indicadores de consistencia en el registro de información de las Bases de Datos Nacionales.

El objetivo de estos indicadores es determinar el grado de consistencia en el registro de información de las Bases de Datos Nacionales en tres rubros: personal de seguridad pública, población penitenciaria y homologación de informes policiales. Por tal razón, es necesario estimar tres indicadores distintos, correspondientes a cada uno de esos rubros.

10.1. Índice de consistencia en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSP)

Este indicador pretende determinar el grado de consistencia entre la nómina de del personal estatal y las personas inscritas en el RNPSP. Guiado por este propósito, contrasta ambas bases de datos, con la finalidad de detectar cuánto es el porcentaje del personal inscrito en la nómina que se encuentra correctamente ingresado en el RNPSP.

La expresión algebraica, los datos para el cálculo y los resultados se presentan a continuación:

$$I_{RNPSP} = \left(\frac{R_C}{P_T} \right) * 100 = \left(\frac{83,647}{86,341} \right) * 100 = 96.9$$

Donde I_{RNPSP} es el índice de consistencia en el RNPSP; R_C , los registros consistentes en la base de datos; y P_T , el total de personal inscrito en la nomina.

Como se puede observar 96.9% del personal que se encuentra en la nómina está correctamente inscrito en el RNPSP. Esto significa que hay incongruencia o faltantes en 2,694 casos.

10.2. Índice de consistencia en el registro de información penitenciaria

El objetivo de este índice es cuantificar el porcentaje de la población penitenciaria que ha sido correctamente inscrita en la base de datos. La expresión algebraica, los datos y el resultado se presentan a continuación:

$$I_{RNIP} = \left(\frac{I_{IC}}{P_p} \right) * 100 = \frac{24,278}{24,672} * 100 = 98.4$$

Donde I_{RNIP} es el índice de consistencia en el registro de información penitenciaria; I_{IC} las inscripciones correctas de internos en la base de datos; y P_p , la población penitenciaria.

El resultado indica que 98.4% de la población penitenciaria está debidamente inscrita en el registro de información penitenciaria, pero que todavía existen 394 casos en los nombres que no coinciden o que no han sido registrados.

10.3. Tasa promedio de informes policiales homologados.

Este indicador pretende determinar cuántos son los informes policiales homologados por cada 100 elementos operativos activos de las corporaciones policiales, tanto del gobierno estatal como del municipal. A continuación se ofrecen la expresión algebraica, los datos y el cálculo:

$$T_{IPH} = \left(\frac{IPH}{EOA} \right) * 100 = \left(\frac{5,622}{75,440} \right) * 100 = 7.45$$

Donde T_{IPH} es la tasa promedio de informes policiales homologados; IPH , los informes homologados, suministrados a la base de datos a través de la Plataforma México; y EOA , los elementos operativos activos (total del personal

operativo vigente de las corporaciones policiales del estado de México y de sus municipios.

Como se puede observar, la tasa indica que 7.45 informes han sido homologados por cada 100 elementos operativos activos. Este resultado proviene de los datos que, para estimarlo, proporcionó la Comisión Estatal de Seguridad Pública. El cuadro siguiente reproduce esta información:

Cuadro XV.5. Informes homologados y elementos operativos activos y vigentes de las corporaciones policiales

	Informes homologados	Elementos operativos activos
Total	5,622	75,440
Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana		20532
Dirección de Seguridad Pública Municipal		4,190
Procuraduría General de Justicia		22078
Cuerpos de Seguridad Auxiliares (CUSAEM)		28,640
Fuente: Comisión Estatal de Seguridad Pública		

Como se puede observar, el número total de elementos incluye a los cuerpos auxiliares de seguridad; si se omite a estos últimos, la tasa promedio de informes policiales homologados se eleva a 12. El equipo evaluador reporta las dos tasas, con el efecto de suministrar un panorama más claro.

11. Indicadores estratégicos del Servicio de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089.

El objetivo de estos indicadores es determinar cuánto es el porcentaje de los códigos de llamadas de emergencia y de denuncia anónima que se han homologado a dos códigos de referencia: el 066 y el 089, respectivamente.

11.1 Homologación al código de servicio 066: llamadas de emergencia.

El indicador que proponen los Lineamientos Generales contrasta el número de códigos homologados al 066 con el total de códigos que son utilizados en una entidad federativa (en este caso, el Estado de México) para realizar llamadas de emergencia. El resultado y los datos se presentan a continuación:

$$H_{066} = \frac{C_{066h}}{T_{cem}} * 100 = \frac{1}{124} * 100 = 0.81\%$$

Donde H_{066} es el porcentaje de homologación del código de servicio 066; C_{066h} , el número de códigos homologados al servicio 066; y T_{cem} , el total de códigos de reporte de emergencia en la entidad federativa.

Cómo se puede observar, sólo 0.81% del total de códigos para llamadas de emergencia han sido homologados. Este resultado deriva de los siguientes hechos:

- i. De los 125 municipios de la entidad, sólo 101 cuentan con servicio de llamadas de emergencia.
- ii. En 96 municipios existen un total de 123 números, distintos al 066 para realizar ese tipo de llamadas.
- iii. Sólo en cinco municipios opera el código 066.

No se acumuló el resultado de 2013, en virtud de que el informe correspondiente a este año estima un porcentaje de homologación de 38%, que resulta de 25 códigos homologados y de un total de 125 códigos utilizados para llamadas de emergencia. A todas luces, este resultado es erróneo porque en 2014 solamente uno se encontraba homologado, lo que implicaría una des-homologación en 2014, si se aceptara el resultado del informe de 2013.

11.2. Homologación al código de servicio 089: denuncia anónima.

Este indicador sigue la misma lógica que el anterior: se pretende determinar cuánto es el porcentaje del total de códigos para realizar denuncias anónimas que han sido homologadas al 089. El resultado es el siguiente:

$$H_{089} = \frac{C_{089h}}{T_{cda}} * 100 = \frac{1}{1} * 100 = 100\%$$

Donde H_{089} es porcentaje de homologación del código especial 089; C_{089h} , el número de códigos homologados al 089; T_{cda} , el total de códigos para denuncia anónima en la entidad.

El resultado es 100% porque el 089 es el único código para realizar las denuncias anónimas. Cumpliendo con la rara exigencia de los Lineamientos de adicionar resultado de 2014 al anterior, se obtendría un resultado de 200%, la cual es una cifra absurda. Se recomienda que en los siguientes ejercicios, la exigencia de adicionar sea aplicable cuando el indicador anterior sea menor a 100%

12. Indicadores estratégicos del Servicio de Llamadas de Emergencia 066 y de Denuncia Anónima 089.

El objetivo de estos indicadores es determinar la eficiencia en el servicio de llamadas de emergencia, por un lado, y de denuncia anónima, por el otro. La intención del primer índice es medir si el tiempo promedio de respuesta a los pedidos de ayuda de emergencia se ubica en los estándares establecidos en Anexo Técnico, que considera que en 6 minutos se debe de atender la llamada y canalizarla a los cuerpos de seguridad. El segundo índice, por su lado, pretende capturar cuál es el porcentaje del total de llamadas reales (que excluyen las bromas, las colgadas, etc.) que son canalizadas a aquellas instituciones de seguridad.

12.1 Índice de eficiencia en el tiempo de respuesta de la atención de llamadas de emergencia.

La expresión matemática, los datos y el resultado se presentan a continuación:

$$I_e = \frac{I_{prom}}{T_{ep}} * 100 (\%) = \frac{5:55:01}{6:00} * 100(\%) = 98.6\%$$

Donde: I_e es el índice de eficiencia en el tiempo de respuesta de la atención de llamadas de emergencia; I_{prom} , el tiempo promedio de respuesta en el periodo evaluado (2014); y T_{ep} , el tiempo estimado programado (meta), que en este caso equivale a seis minutos.

El resultado indica que el servicio de llamadas de emergencia funciona eficientemente, en la medida en que el tiempo promedio de respuesta se encuentra por debajo de la norma establecida en el Anexo Técnico. Es más, ese tiempo es 1.4% inferior que este referente. Los datos fueron suministrados por el Centro de Mando y Comunicación, que los proporcionó en formato mensual. Los evaluadores estimaron el promedio anual mediante el siguiente procedimiento:

$$I_{Prom} = \frac{\sum_{i=enero}^{diciembre} I_{Promi}}{12}$$

12.2. Índice de atención de llamadas de emergencia y denuncia anónima realizadas.

Como se ha expuesto, este índice pretende medir cuánto es el porcentaje de la suma de llamadas de emergencia y de denuncia que son efectivamente canalizadas a las corporaciones policiales para su atención. La expresión matemática, los datos (proporcionados por el Centro de Mando y Comunicación) y el resultado se presentan a continuación:

$$I_{Ll} = \frac{N_{LlAt}}{N_{LlRe}} * 100(\%) = \frac{641,436}{641,436} * 100 (\%) = 100\%$$

Donde I_{Ll} es el índice de atención de llamadas de emergencia y denuncia anónima realizadas; N_{LlAt} , el número de llamadas atendidas y canalizadas a las instancias de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno competentes en la atención de la emergencia y denuncia anónima; y N_{LlRe} , el número de llamadas reales.

Como se puede apreciar, todas las llamadas reales fueron canalizadas a las instancias de seguridad correspondientes. Si este resultado se combina con el anterior, es plausible determinar que el servicio de llamadas, tanto de emergencia como de denuncia anónima, funciona satisfactoriamente. El problema general que se encuentra en el servicio es la baja tasa de homologación de los códigos que todavía prevalece en la entidad. Este hecho puede significar una sobrevaloración del indicador, en virtud de que la

información se refiere exclusivamente a los servicios 066 y 089, y no incluye los tiempos de respuesta de los servicios suministrados por los teléfonos que los ayuntamientos ponen a disposición de los ciudadanos para los mismos propósitos.

13. Indicador estratégico del Registro Público Vehicular.

Este indicador, que pretende medir el estado en que se encuentra la implementación de este programa, no fue estimado, por dos razones: 1) las autoridades no suministraron ningún tipo de información para su cálculo; y 2) por segundo año consecutivo este programa no recibió recursos.

14. Indicador estratégico de Genética Forense.

El objetivo de este indicador es estimar el grado de avance en la creación o fortalecimiento de los laboratorios de genética forense. La expresión algebraica y el resultado se presentan a continuación:

$$\begin{aligned}
 A_{LGF} &= (i_1 * 0.02 + i_2 * 0.25 + i_3 * 0.15 + i_4 * 0.15 + i_5 * 0.20 + i_6 * 0.20 + i_7 \\
 &\quad * 0.03) * 100 \\
 &= (0 + 0.25 + 0.075 + 0.15 + 0.15 + 0.10 + 0.03) * 100 = 75.5\%
 \end{aligned}$$

$$A_{LGF}(2013) + A_{LGF}(2014) = 92\% + 75.5\% = 167.5\%$$

- A_{LGF} es el avance en la creación y/o el fortalecimiento de laboratorios forenses;
- i_1 , es el marco normativo. En la medida en que no existe ningún instrumento de acuerdo para la creación de los laboratorios se asignó un valor de cero.
- i_2 , infraestructura (construcción y/o adecuación de laboratorio). Se asignó un valor de 1, en la medida en que actualmente se encuentran operando dos laboratorios, uno en Toluca y otro en Texcoco, que cuentan con sus respectivos inmuebles.

- i_3 , personal especializado. Se asignó un valor de 0.05, en virtud de que actualmente se encuentran laborando doce personas, pero ninguna de ellas está capacitada.
- i_4 , mobiliario. Aunque durante 2014 no se realizaron acciones para reforzar el mobiliario, se asignó el valor de 1 porque los laboratorios cuentan ya con mobiliario.
- i_5 , equipamiento. Aunque durante 2014 no se realizaron acciones de equipamiento, se asignó el valor de 1 porque los laboratorios cuentan ya con equipo.
- i_6 , reactivos y combustibles. Se asignó un valor de 0.05 porque los reactivos y combustibles no se han comprado, pero se cuenta ya con un proyecto y con presupuesto para hacerlo.
- i_7 , operación de laboratorio. Se asignó un valor de 1 porque ya se encuentran operando dos laboratorios; uno en Toluca; y otro, en Texcoco.
- El informe FASP 2013 estimó el indicador en 92%. Este resultado es adicionado al de 2014, en forma separada.

15. Indicador de desempeño de Genética Forense.

Este indicador tiene el propósito de medir la capacidad de análisis para la obtención de perfiles genéticos. En este sentido, contrasta el número de perfiles obtenidos con el número de muestras analizadas. A continuación se presenta la expresión algebraica, los datos y el resultado:

$$G_{PG} = \frac{P_{gco}}{m_a} * 100(\%) = \frac{2,137}{2,137} * 100 (\%) = 100\%$$

Donde G_{PG} es la capacidad de análisis para la obtención de perfiles genéticos; P_{gco} , el número de perfiles genéticos completos obtenidos; y m_a , número de muestras analizadas.

Como se puede observar, de las 2,137 muestras, todas derivaron en un dictamen de perfil genético. En este sentido, el desempeño de los laboratorios ha sido muy satisfactorio.

16. Indicador de Fortalecimiento de los Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Este indicador tiene el objetivo de medir el avance en el fortalecimiento de los Programas Prioritarios Locales en dos rubros específicos: infraestructura y equipamiento. Por tanto, consiste en un promedio de los porcentajes de acciones programadas que fueron realizadas, en cada uno de esos rubros. Los resultados se presentan a continuación:

$$A_{FISP} = \left(\left(\frac{A_{Ir}}{A_{Ip}} \right) * 0.5 + \left(\frac{A_{Er}}{A_{Ep}} \right) * 0.5 \right) * 100 = \left(\left(\frac{0}{8} \right) * 0.5 + \frac{48,053}{140,310} * 0.5 \right) * 100$$

$$= 17.1\%$$

Donde A_{FISP} es el avance el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública e impartición de justicia; A_{Ir} y A_{Ip} , las acciones de infraestructura realizadas y programadas, respectivamente; y A_{Er} y A_{Ep} , las acciones de equipamiento realizadas y programadas, respectivamente.

La información utilizada para la estimación del indicador se reproduce en el siguiente cuadro, que está dispuesto según los capítulos que exigen los Lineamientos Generales:

Cuadro XV.6. Acciones de Equipamiento e Infraestructura

	Acciones de Equipamiento	
	Programadas	Realizadas
Capítulo 2000	134,227	46,858
Capítulo 5000	6,083	1,195
Total	140,310	48,053
	Acciones de Infraestructura	
	Programadas	Realizadas
Capítulo 6000	8	0

Fuente: elaboración propia con datos de SSYE, 2014

Como se puede observar, el resultado arroja un avance muy pobre, equivalente a 17.1%. Esto es debido a que no se realizaron las acciones de infraestructura y a que las de equipamiento representaron una fracción sumamente baja de las programadas. (Estas últimas fueron asumidas como metas realizadas y programadas)

17. Indicador de desempeño en la Eficiencia en la Aplicación de los Recursos Provenientes del FASP para 2014.

Este indicador pretende medir el porcentaje de FASP, financiado conjuntamente por el estado y la federación, que ha sido ejercido por la entidad federativa, en este caso el Estado de México. Los resultados se presentan a continuación:

$$E_{AR} = \frac{R_e}{M_c} * 100 = \frac{266,537,652}{770,177,035} * 100 = 34.6\%$$

Donde E_{AR} , porcentaje del fondo que ha sido ejercido por el Estado de México con respecto al monto de financiamiento conjunto convenido; R_e , el recurso del financiamiento conjunto del FASP ejercido por el estado de México en 2014; M_c , monto del financiamiento conjunto del FASP convenido por el estado de México en 2014.

Como se puede observar, y como ya se ha expuesto en anteriores capítulos, el ejercicio de los recursos conjuntos fue sorprendentemente deficiente, en la medida en que sólo se aplicaron 34.6% del monto convenido. Las explicaciones de este subejercicio tan abultado corren a cargo de los capítulos donde se examina en lo particular cada uno de los programas que fueron financiados.

En conclusión, la evaluación que deriva de los indicadores muestra un desempeño muy irregular de las instituciones de seguridad pública. El desempeño es exitoso en rubros como el control de confianza, el servicio de llamadas de emergencia y denuncia, genética forense, la consistencia de la base de datos, huella balística, capacitación y acceso a la justicia para las mujeres; pero presenta deficiencias ostensibles en la realización de acciones de equipamiento e infraestructura, homologación de códigos para llamadas de emergencia y de informes policiales y en la operación de los CEPs, aunque en su creación registró un buen cumplimiento.

En general, son las estrategias que involucran acciones de infraestructura y equipamiento las que muestran mayor retraso. En cambio, en aquellas donde ya se cuenta con estos dos rubros, el desempeño suele ser satisfactorio porque depende de un personal con suficientes capacidades profesionales.

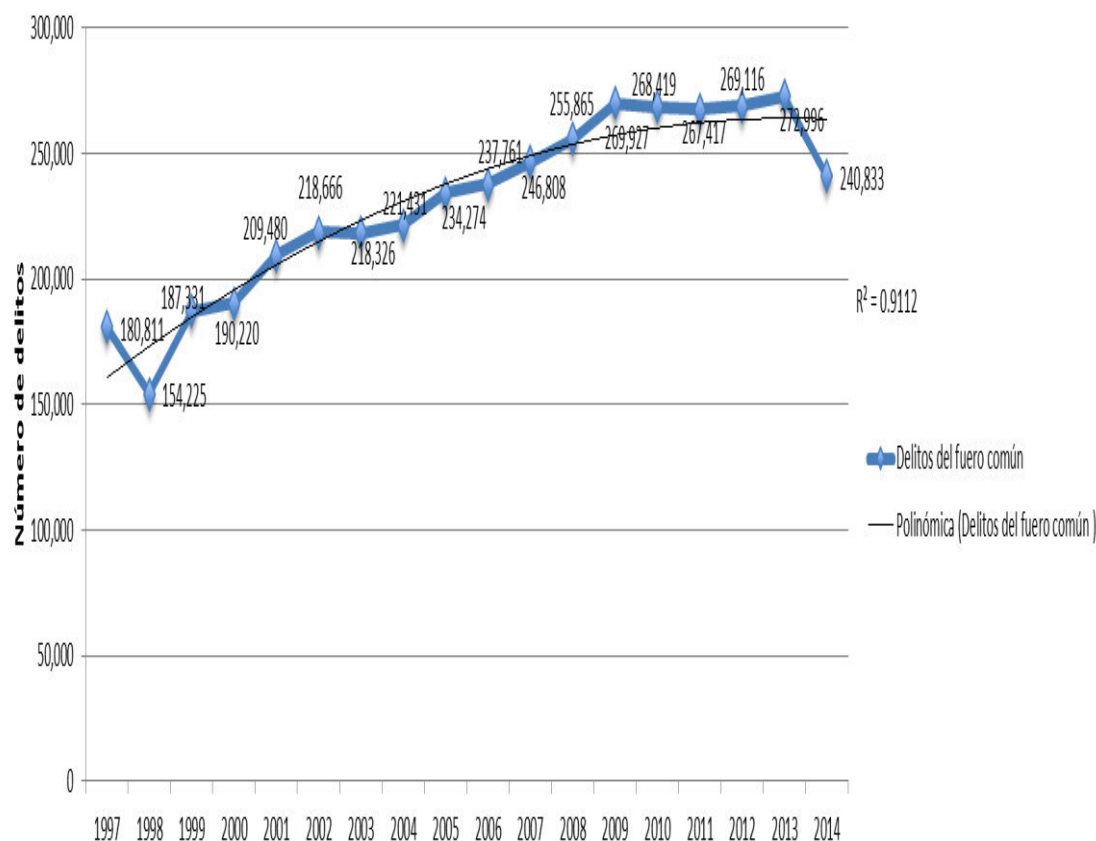
CAPÍTULO XVI. ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA INCIDENCIA DELICTIVA.

El FASP es un fondo destinado fortalecer la seguridad pública de los gobiernos locales y, como tal, orientado al abatimiento de la incidencia de los delitos del fuero común. En este sentido, este capítulo se concentra en este tipo de transgresiones y deja de lado las de orden federal. En una primera sección se describe la evolución que aquel indicador ha registrado en el estado de México, con el propósito de identificar, además de su comportamiento reciente, las tendencias que subyacen en la conducta de más largo plazo, así como los eventos de índole coyuntural. En la segunda, se desglosan los delitos del fuero común, con el propósito de determinar la responsabilidad que cada uno de sus rubros tienen tanto en la configuración de los datos globales como en su expansión en el último año. La tercera despliega ejercicios similares para los actos delictivos de alto impacto social.

1. Evolución de la incidencia delictiva.

Durante 2014 se cometieron 240,833 delitos en el estado de México. Esta cifra representa una reducción de 11.8% con relación a 2013, que contrasta con el repunte que un año antes registró el número total de actos delictivos. Este comportamiento representa un quiebre con la tendencia creciente, de más largo plazo, como se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica XVI.1. Estado de México: evolución del delito del fuero común



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), incidencia delictiva del fuero común, <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/09121420>

Como se puede apreciar, en esta tendencia de largo plazo se observa que, a pesar de que el delito del fuero común venía creciendo, su tasa de expansión menguó en los últimos años, en virtud de la declinación absoluta que registró entre 2009 y 2011 el número total, para repuntar de nuevo a partir de 2012, pero a un ritmo inferior que años previos. En este sentido, parece que la desaceleración de la tasa de crecimiento del número absoluto de delitos desembocó en una declinación significativa durante 2014.

De ser así, se estaría en presencia de una probable cosecha de logros de los esfuerzos anteriores, cuyo impacto se despliega de forma rezagada a las

acciones de política pública. Sin embargo, esta es una hipótesis que necesita ser explorada para ser aceptada. Con este propósito es necesario examinar el comportamiento de la tasa de incidencia delictiva.

1.1. La tasa de incidencia delictiva: tendencias y ciclos.

El número absoluto de delitos arroja información con escasos significados, si no se le relativiza con el volumen de población. Esta puede incidir en las variaciones que experimenta, sin que ello implique que una sociedad es víctima de una mayor o menor propensión a delinquir. Por tal razón, es conveniente recurrir a la tasa de incidencia, que mide la cantidad de delitos por un número determinado de población. La gráfica siguiente da cuenta de la evolución que ha experimentado esta tasa, tanto a nivel nacional como en el estado de México. Esta gráfica, además, es descompuesta en tres fases, a fin de distinguir claramente los puntos de inflexión que se pueden detectar en el período 1997-2014.

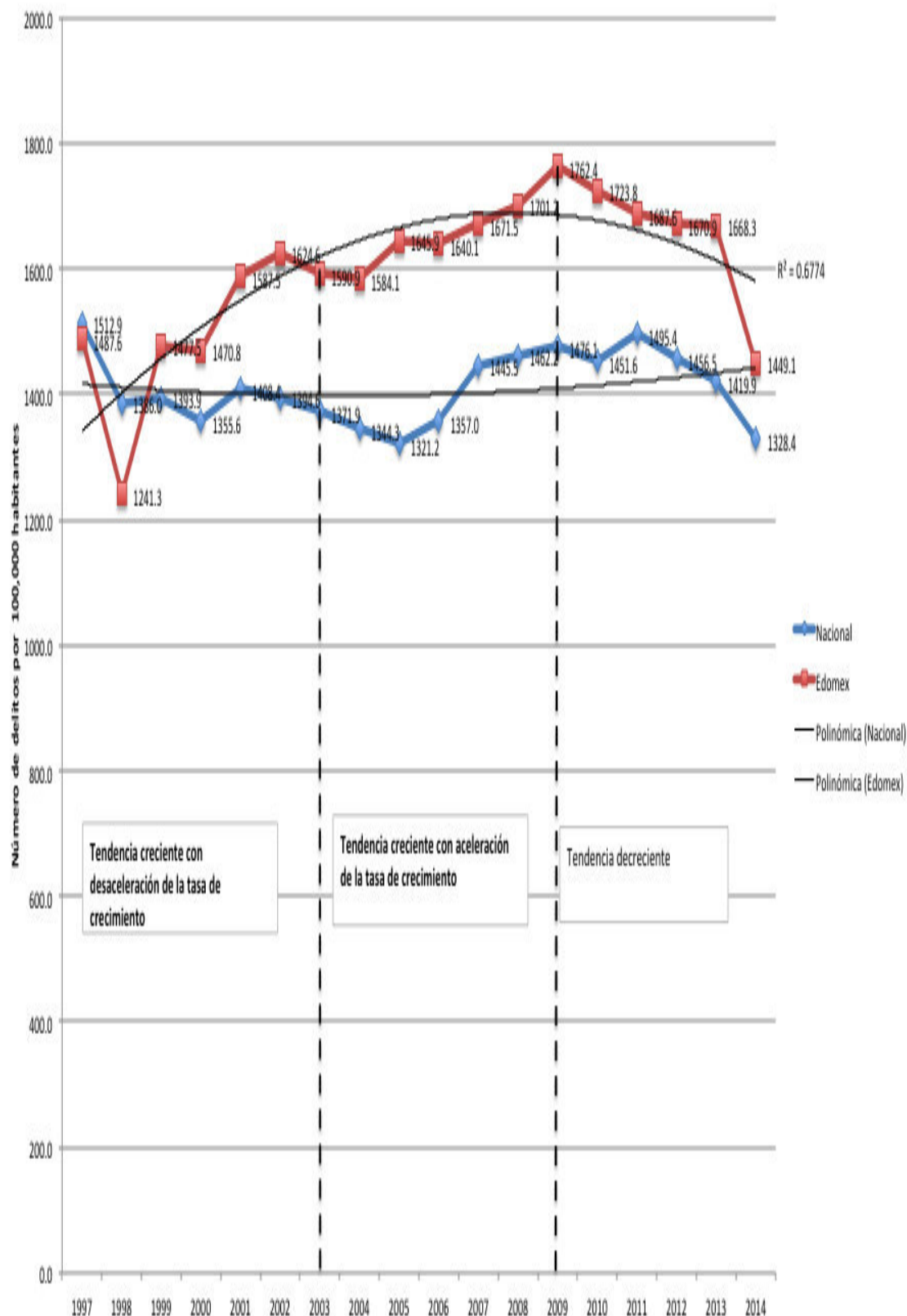
Recuadro XVI.1. Estimación de la tasa de delitos.

La tasa de delitos fue estimada mediante el siguiente procedimiento:

$TD_k = \frac{D_k}{POB_k} * 100,000$ Donde D son los delitos del fuero común del año k-ésimo; POB, la población del mismo año; y TD, la tasa de delitos por cada 100,000 habitantes.

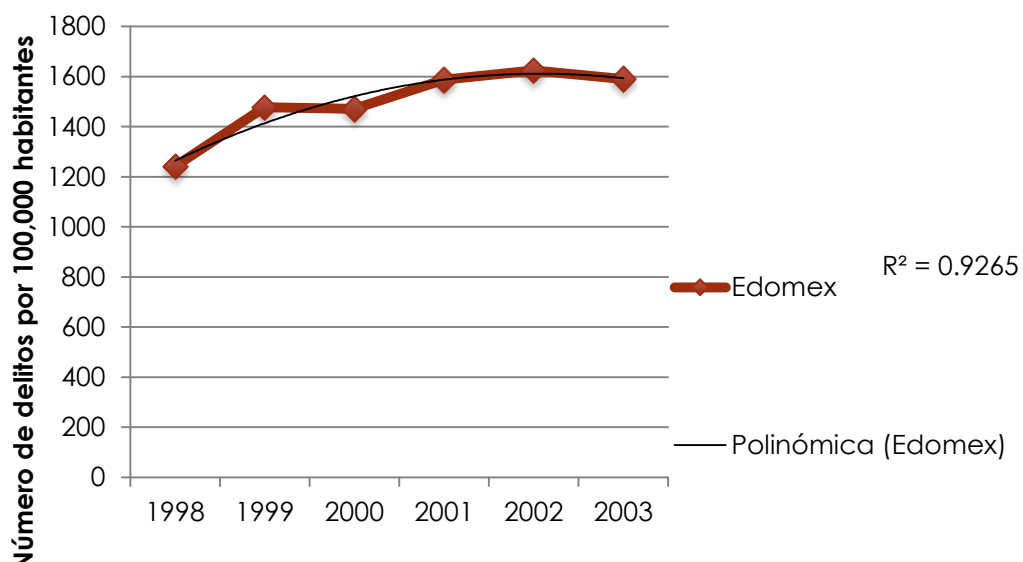
La población para cada año corresponde a las estimaciones y proyecciones de Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Gráfica XVI.2. Tasa de Incidencia delictiva en el Estado de México y Nacional

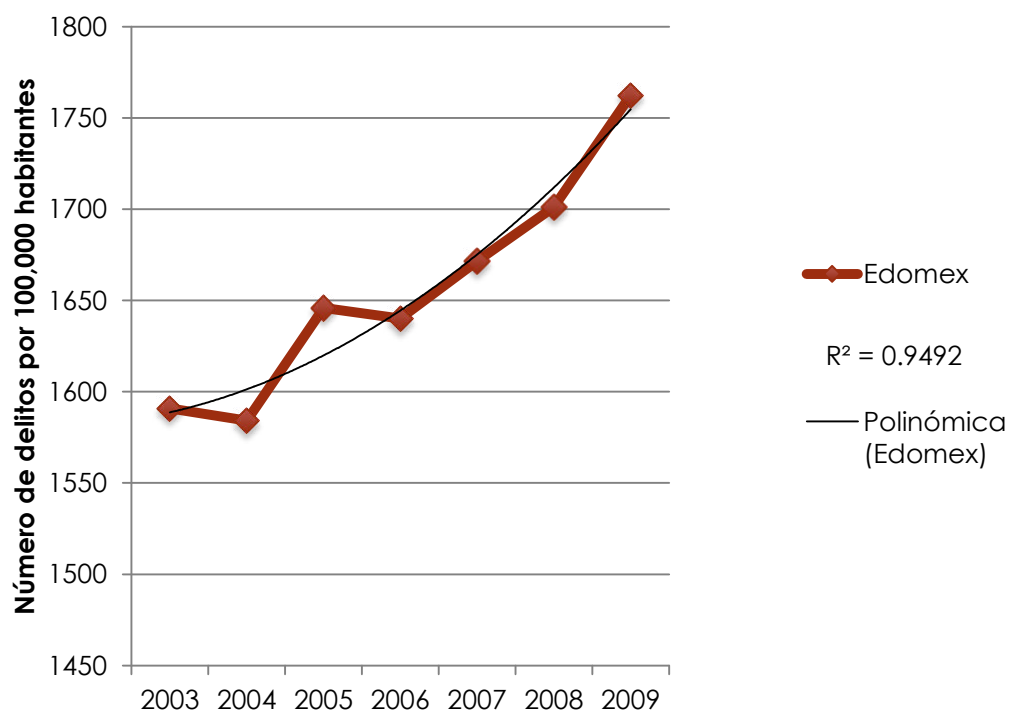


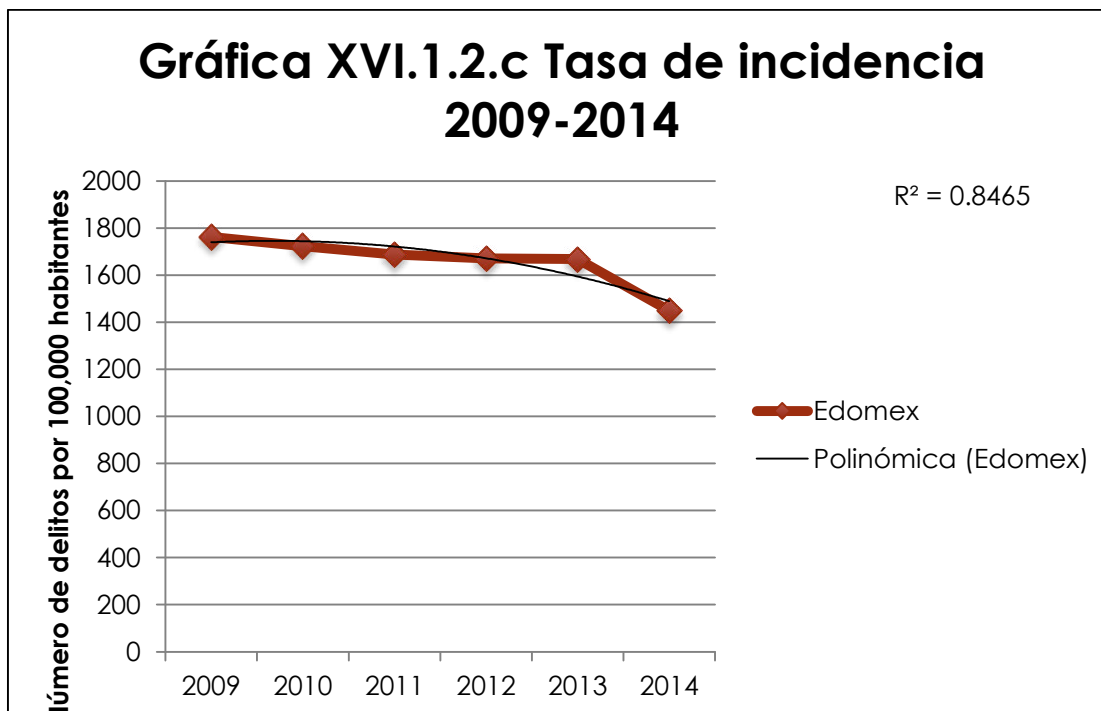
Elaboración propia con datos de CONAPO Indicadores de la dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de la población 2010-2030 de México y de las Entidades Federativas, y SESNSP, <http://www.secretariadodejefutivosns.gov.mx/es/SecretariadoEjecutivo/in>

Gráfica XVI.1.2.a Tasa de incidencia: 1998-2003



Gráfica XVI.1.2.b. Tasa de incidencia: 2003-2009





Como se puede apreciar en la gráfica general y en las particulares, la evolución de la tasa de incidencia acusa tres grandes períodos:

- i. **1998-2003. Tendencia creciente y desaceleración.** En este lapso, la tasa de incidencia registra un aumento continuo, pero a un ritmo de expansión cada vez menor. Este comportamiento significa que, a pesar de su crecimiento, cada año el aumento de los actos delictivos por cada 100,000 habitantes de la entidad disminuye en términos relativos. Sin embargo, la tendencia creciente en el estado de México coincide con una etapa de declinación ligera de su referente nacional. Ello se traduce en dos hechos importantes: a) la tasa estatal superará invariablemente a la nacional desde 1999; y b) la brecha entre ambas crecerá, por lo menos, hasta 2005, cuando alcanza su valor máximo.
- ii. **2003-2009. Tendencia creciente y aceleración.** A pesar de que la disminución del ritmo de crecimiento de la tasa delictiva apuntaba hacia la estabilización al final del período anterior, a partir de 2004 el Estado de México no sólo continúa con el aumento de este indicador, sino que registra una clara aceleración, que muestra que cada año es mayor el aumento de delitos por cada 100,000 habitantes. La distancia con la tasa nacional de incidencia delictiva acaba abultándose al final de esta etapa, a pesar de que México (el país)

inaugura una fase de expansión en ese indicador. La razón estriba en que el delito crece a un ritmo más acelerado en la entidad que en el conjunto nacional. De no ser por una fase intermedia (2005-2007), en la que la brecha disminuye, la diferencia entre ambas hubiera sido notoriamente más abultada.

- iii. **2009-2014. Tendencia decreciente.** En esta fase, la tasa delictiva registra una clara tendencia declinante, que hasta 2012 es acelerada, y después de este año, propende a debilitarse. Los primeros años se empalman con la expansión nacional y tal hecho acorta la brecha entre este referente y el del estado de México. Sin embargo, a partir de 2012, cuando la declinación estatal se suaviza y el indicador nacional se monta en una trayectoria similar, la brecha vuelve a repuntar, para volver a cerrarse en 2014

Recuadro XVI.2. Determinación de las fases de la incidencia selectiva.

El procedimiento para determinar las fases de incidencia delictiva que, desde 1997, ha registrado el Estado de México, puede describirse de la siguiente manera:

1) El primer paso consistió en un primer acercamiento a la tendencia de largo plazo del período 1997-2004, con la finalidad de detectar los puntos de inflexión.

2) Los puntos de inflexión permitieron dividir la serie de datos en fases tentativas. Cada una de ellas fue probada mediante el coeficiente de determinación (R^2). En primer término, para ubicar la forma tendencial que arroja el mejor ajuste a los datos. Invariablemente, la polinómica arrojó el mejor resultado.

3) Una vez determinada la tendencia con el mejor ajuste, se prosiguió a expandir cada una de las fases tentativas incrementalmente (aumentando o disminuyendo años) hasta maximizar el valor de la R^2 .

Los resultados son las gráficas XVI.2.a; XVI.2.b y XVI.2.c

1.2. El abatimiento del delito: ¿logro estructural o coyuntural?

¿Es la declinación de la cantidad de delitos un hecho coyuntural o apunta a una mejoría arraigada; es decir, estructural? La importancia de centrar la atención en la tendencia y sólo en menor medida en el registro efectivo de delitos, reside en que aquella representa una buena aproximación de la inercia que se ha instalado en una conducta social determinada. Los individuos y los grupos sociales acusan

una fuerte propensión a repetir hábitos rutinarios, que se desvían sólo por hechos coyunturales, o se quiebran ante choques de gran envergadura. En el primer caso, las diferencias giran en torno a su tendencia, mientras que en el segundo, acarrearán un cambio significativo de rumbo, que indica que los grupos han entrado en una dinámica de nuevo cuño.

Aplicado a la incidencia delictiva, el análisis tendencial arroja luz de una inercia que revela que existen (o no) fuerzas suficientemente potentes para inhibir una conducta determinada, que pueden ser impulsada por el efecto retardado de las políticas de seguridad pública o por una decisión individual de los ciudadanos, ajena al quehacer gubernamental, pero activada por nuevos incentivos o valores. En cualquiera de los dos casos, la tendencia representa comportamientos que propenden a arraigar durante mucho tiempo; el primero de ellos *sugeriría* el efecto *retardado*, pero eficaz, de las políticas de seguridad pública, asociado una posible mejora de la eficiencia de los cuerpos policiales.

En este sentido, una tendencia creciente, como la que ostentan los dos primeros períodos analizados, *sugiere* una explicación seminal del comportamiento delictivo fincada en la ineficiencia policiaca, mientras que una tendencia decreciente, como la ocurrida en los últimos años, se asociaría a una mayor eficacia de los cuerpos de seguridad para detener el delito.

Todo registro efectivo tiene, además de un componente tendencial, un ingrediente cíclico, que indica las desviaciones con relación a la tendencia que gobierna el comportamiento delictivo. Esto es válido tanto para la tasa como para el número de delitos. Cuando el comportamiento delictivo está principalmente determinado por este ingrediente cíclico, es difícil conferir algún tipo de influencia a la política pública. Por esta razón, un primer plano del análisis se orientará a la estimación de ambos componentes.

Este primer plano debe de complementarse con el examen de los factores directos de la tasa delictiva — el número de delitos y la población —, si se quiere emitir un juicio más afinado de la responsabilidad de los cuerpos de seguridad en la proliferación o inhibición de las transgresiones legales: es posible observar cuerpos muy eficientes en su labor, pero insuficientes para atender la cantidad de actos criminales, cuando éstos se vinculan a un crecimiento explosivo de la

población; o, en sentido contrario, un número relativamente abundante de elementos policiacos, pero muy ineficientes en el despliegue de sus tareas. En este sentido, un abatimiento de la tasa de incidencia delictiva es una condición necesaria, aunque no suficiente, para atestiguar una mejoría en la eficiencia de los cuerpos de seguridad, objetivo primario de la estrategia pública; de no registrarse, puede descartarse como causal del abatimiento del delito.

En resumen, es necesario distinguir si el comportamiento reciente del delito forma parte de un hábito que tiende arraigarse o si obedece a factores incidentales y, como tales, volátiles. Para tal propósito, a continuación se presenta una primera descomposición de la variación del delito en 2014 en un componente tendencial y otro de índole cíclica. Para completar el análisis, se opera una descomposición adicional, que desagrega los cambios delincuenciales en aquellos que responden a la tasa delictiva y en los que son provocados por la dinámica demográfica. Los primeros son asociables, en primera instancia, a la eficiencia policiaca, mientras los segundos, a la disponibilidad de recursos para atender los problemas de seguridad pública.

Recuadro XVI.3 Descomposición del delito

El aumento del delito durante 2014 puede descomponerse según sean sus fuentes principales. Un primer grupo permite distinguir entre el efecto del crecimiento de la población y el que deriva de las variaciones en las tasas delictivas. Por otra parte, también es posible desagregarlo de acuerdo a sus orígenes tendenciales o cíclicos. Por último, al combinar ambos ejercicios se obtiene un tercer nivel de desagregación que visualiza el componente tendencial y el componente cíclico de la dinámica demográfica y de la tasa delictiva, respectivamente. Este último constituye la parte específica y coyuntural del año 2014.

Influencia demográfica y de la tasa delictiva

La estimación de la influencia poblacional y de la tasa delictiva se realizó mediante el siguiente procedimiento:

Como se ha expuesto antes, la tasa delictiva TD se define de la siguiente manera:

$$TD = \frac{D}{POB} * 100,000$$

De esta forma, el número de delitos puede expresarse:

$$D = \frac{TD * POB}{100,000} = \frac{1}{100,000} [TD * POB]$$

Por tanto, el crecimiento del delito en el año 2014, con relación al año anterior, es el siguiente:

$$\Delta D = \frac{1}{100,000} [\Delta TD * POB_{2013} + \Delta POB * TD_{2013}]$$

De esta forma, $\Delta TD * POB_{2013}$ representa el incremento del delito debido a la variación de la tasa delincuencia; y $\Delta POB * TD_{2013}$, el ocasionado por la dinámica poblacional.

Sin embargo, esta forma de estimación supone que el delito se comporta como una función lineal, en la que la pendiente de esta función coincide con la de la tangente. Este supuesto dista de ser realista, en la medida en que la gráfica correspondiente es más parecida a una curva polinómica que a una recta. Por tanto, la estimación será inexacta y arrojará un residuo, derivado de la diferencia entre los valores de la pendiente de la tangente y de la curva real, que se resume en las discrepancias que el cálculo registra, según se estime en el año inicial o en el año final.

Un procedimiento para eliminar este residuo y lograr una estimación exacta lo suministra el método de Kakwani (1997), aplicado a la descomposición de los indicadores de la pobreza y consistente en operar mediante los promedios interanuales de cada uno de los efectos:

$$\Delta D = \frac{1}{100,000} \left[\frac{\Delta TD * POB_{2013} + \Delta TD * POB_{2014}}{2} + \frac{\Delta POB * TD_{2013} + \Delta POB * TD_{2014}}{2} \right]$$

Componentes tendencial y cíclico.

Por su parte, la descomposición por componentes tendencial y cíclico se estimó con la utilización de los coeficientes de determinación (R^2) que arrojan las gráficas VI.1 y VI.2. Estos indican la asociación entre los datos efectivos y su tendencia subyacente. Específicamente, dan cuenta del porcentaje de variación de los primeros que puede ser explicado por la segunda:

$CT_j = R^2 * \Delta D_j$ Donde CT_j es el componente tendencial del efecto j-ésimo (demográfico, de tasa delincuencia o total). De esta forma, el cíclico (CC) puede calcularse como un residuo:

$$CC_j = \Delta D_j - CT_j$$

El cuadro siguiente muestra los resultados de este ejercicio de descomposición doble para el año 2014:

Cuadro XVI.1 Descomposición del crecimiento del delito en el 2014

Cuadro XVI.1 Edomex: descomposición del decrecimiento del delito en 2014				
		Factores		
	Variación	Contribución		
Contribución	del delito	Tasa delictiva	Poblacional	Subtotal
<i>Absoluta</i>	Número de delitos	Número de delitos	Número de delitos	Número de delitos
Tendencial (delitos)	-21,787	-24,477	2,689	-21,787
Cíclica (delitos)	-10,376	-11,657	1,281	-10,376
Total (delitos)	-32,163	-36,133	3,970	-32,163
<i>Relativa</i>	%	%	%	%
Tendencial (%)	-67.7	-76.1	8.4	-67.7
Cíclica (%)	-32.3	-36.2	4.0	-32.3
Total (%)	-100.0	-112.3	12.3	-100.0

Fuente: elaboración propia con datos de las gráficas XVI.1 y XVI.2

Durante este año el número de delitos decreció en 32,163. El análisis de doble descomposición de esta variación muestra los siguientes resultados:

- i. **Durante 2014, el comportamiento de la cantidad de delitos del fuero común estuvo sujeto a dos fuerzas contrarias: mientras la dinámica poblacional propició un aumento del monto delictivo, la tasa delictiva se impuso como factor preponderante de la declinación la cifra global. De manera más específica, mientras la expansión demográfica incrementó en 3,970 el número de delitos del fuero común, la menor tasa de incidencia se tradujo en una reducción de 36,133 transgresiones. En este sentido, la reducción de este indicador explicaría 112% de la declinación global, pero su influencia fue parcialmente contrarrestada por un aumento suscitado por la dinámica poblacional, que equivalió a 12% de la variación total.**
- ii. **En promedio, por cada 1000 nuevos habitantes que se incorporan a la población mexiquense, el número de transgresiones ilegales se expande en 15.6 delitos del fuero común, como se puede deducir de la siguiente expresión algebraica:**

$$\Delta D_{pob,1000} = \frac{CP}{\Delta POB} * 1000 = \frac{3,970}{254,719} * 1000 = 15.6$$

Donde $\Delta D_{pob,1000}$ es la variación en el número de delitos por un aumento poblacional de 1000 habitantes; CP, la contribución del factor poblacional; POB, población.

Correlativamente, por cada delito (por cien mil habitantes) en que se reduce la tasa de incidencia, el número total actos criminales se reduce en 165 delitos:

$$\Delta D_{TD} = \frac{CTD}{\Delta TD} = \frac{36,133}{-219.1} = 164.9$$

Donde ΔD_{TD} es la variación en el número de delitos por el cambio en la tasa delictiva; CTD, la contribución del factor “tasa delictiva”; TD, la tasa delictiva.

- iii. Una parte abrumadoramente mayoritaria del descenso que registró el monto de delitos en 2014, es atribuible a la tendencia declinante de la tasa de incidencia, que se viene presentando desde 2009. Por tanto, puede ser clasificada como una caída de naturaleza estructural, y no, como un episodio esporádico.
- iv. Además, el hecho de que la responsabilidad recaiga en el componente tendencial de la tasa de incidencia *sugiere* que el abatimiento del número de delitos en el año de estudio es fruto de las políticas de seguridad pública, activadas en años anteriores y cuyos sus logros ostentan — como es de esperarse — un marcado rezago de mediano plazo.
- v. Por último, el carácter marginal del efecto poblacional, tanto en su dimensión tendencial como cíclica, es un indicador de que — probablemente — la seguridad pública ya no encara problemas de insuficiencia de recursos, aun cuando representa todavía un causal de expansión del delito, que frena la declinación del mismo, cuando desciende la tasa delictiva. El apartado siguiente abunda sobre este aspecto.

1.3. Cobertura poblacional y eficiencia de los cuerpos de seguridad.

El análisis anterior arroja la idea de que la insuficiencia de elementos para atender una población en expansión no es la responsable fundamental del crecimiento del delito que, *por este motivo*, ha registrado del estado de México. Esta sección explora esta sugerencia de forma más afinada, a fin de determinar el esfuerzo que debe realizar la policía para cubrir cabalmente su tarea; o, alterativamente, la población mexiquense que tiene que desatenderse cuando la cantidad de elementos de seguridad no se pliega a los estándares internacionales.

Para países en desarrollo, la norma internacional recomienda contar con 283 policías por cada 100,000 habitantes⁵. Ello implica que, en promedio, cada policía debe cuidar y proteger a 353 habitantes.

Recuadro XVI.4 Estimación del número de habitantes que debe de atender un policía, según norma internacional.

La recomendación de la ONU es que, en el caso de países en desarrollo, deberían existir 283 policías (POL) por cada 100,000 habitantes (Hab):

$$NI = \frac{POL * 100,000}{Hab} = 283 \text{ Donde NI es la norma internacional.}$$

Por tanto:

$$\frac{POL}{Hab} = \frac{NI}{100,000} \frac{Hab}{POL} = \frac{1}{\frac{NI}{100,000}} = \frac{100,000}{NI} = 353.35$$

El estado de México cuenta con 289 policías por cada 100,000 habitantes. Esta cifra se encuentra por encima de la norma internacional y muestra que un policía

⁵ Universidad Autónoma de Querétaro, Informe de evaluación del FASP para el ejercicio 2010.

debe cubrir en promedio a 346 personas; es decir, un número de habitantes que es inferior que el que prescribe la norma internacional para mantener la seguridad pública bajo estándares razonables. En los hechos, significa que si cada elemento del conjunto de las policías estatales y municipales se restringiera a atender a la cantidad de habitantes que le corresponde, no existiría población descubierta e, incluso, una proporción equivalente a 2%, estaría doblemente protegida.

Cuadro XVI.2. Alcance de la policía preventiva y población descubierta del estado de México, en 2014.				
Habitantes por cada policía		Diferencia		% de población
Estado de México	Norma internacional	Absoluta	Relativa (%)	descubierta**
346	353	7	1.98	-2.02

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, *op. cit.*; y Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de México (SESEPEM), Estado de Fuerza

En este sentido, la idea de que la escasez de elementos *vis a vis* la dinámica poblacional ha dejado de ser un factor relevante del comportamiento del delito durante 2014, es avalada por el ejercicio anterior, y remite al tema de la eficiencia policiaca. Aunque ésta ha mejorado, continúa en niveles todavía bajos y lejos de las normas internacionales, como se puede deducir del razonamiento que se expone a continuación.

La norma internacional para delitos por habitante posibilita derivar una prescripción ideal de la cantidad admisible delitos por policía, si se le combina con la tasa normativa de policías por población. Según esta norma, una incidencia aceptable es de 830 delitos por cada 100,000 habitantes. Si se aplica este criterio a la norma de 283 policías por la misma cantidad de habitantes, el resultado es el siguiente:

$$\frac{NID}{NI} = \frac{\frac{D * 100,000}{Hab}}{\frac{P * 100,000}{Hab}} = \frac{D}{P} = \frac{830}{283} = 2.93$$

Donde NID es la norma internacional de la tasa de delitos por 100,000 habitantes; NI, la norma internacional de la tasa de policías por 100,000 habitantes.

Entonces, la norma internacional de delitos por policía, asociada a sus recomendaciones sobre el número de policías y de delitos por cien mil habitantes, es de 2.93 delitos por elemento policiaco. Esta cifra da cuenta del verdadero significado de esta razón: más que insinuar la carga de trabajo, es un indicador del mínimo de transgresiones que, en promedio, se puede tolerar a un policía, si se aspira a que actúe con la eficiencia óptima. Cualquier exceso es un indicador de fallas en su operación laboral. Por tanto, se puede evaluar el desempeño de la policía mexiquense con la guía de estas directrices.

Cuadro XVI.3. Tasa de delitos por policía: comparación con la norma internacional

	Tasa de delitos del fuero común por policía		Diferencia*	
	Estado de México	Norma internacional	Absoluta	Relativa (%)
2013	5.13	2.93	2.20	175.09
2014	5.02	2.93	2.09	171.33

Fuente: elaboración propia con datos de SESNSP, op.cit.; y SESEPEM. Estado de fuerza

El cuadro informa que la policía mexiquense admite 71% más de delitos que lo que recomienda la norma internacional. **Esta es una señal inequívoca de que, a pesar de la mejoría que ha experimentado, la ineficiencia de la policía continúa en niveles altos, que sobrepasan sustancialmente los que son aceptables para un país del mismo nivel de desarrollo que México.**

Por tanto, las políticas de seguridad han logrado cubrir la población mexiquense con número suficiente de policías y han propiciado mejoras sustanciales en su eficiencia, pero ésta se encuentra todavía muy debajo de los estándares internacionales recomendados para países con similar grado de desarrollo. En este sentido, los recursos para financiar las estrategias de seguridad deben apuntar hacia este último rubro, y menos hacia la expansión de los cuerpos policiacos.

2. El delito del fuero común por rubros.

Cuando se aboga por una mirada más clara del panorama delictivo, el examen por rubros tiene tres ventajas: permite determinar dónde se concentran las transgresiones; conocer cuáles son las que explican su variación en el tiempo y asumir una óptica más sensible sobre aquellas ofensas que, aunque pueden ser poco significativas en términos cuantitativos, acarrear un alto impacto social. Esta sección se ocupa de las dos primeras dimensiones; la siguiente, de la tercera.

2.1. Estructura del delito del fuero común.

La composición de la cantidad de delitos en el estado de México muestra que éstos tienden a concentrarse en tres grandes rubros: robo total, “otros delitos” y lesiones. En conjunto, explican 90% del total de transgresiones que se despliegan en la entidad. Por tanto, un examen de los mismos reflejará razonablemente la dinámica del delito del fuero común

Como es usual en el estado de México y en otras entidades federativas, el robo representa el delito más frecuente y el que mayor peso tiene en la estructura delincuencia. Aporta 36% al total de infracciones y consiste fundamentalmente en robo de vehículos y asaltos a transeúntes. Durante 2014, este rubro fue el que experimentó la mayor reducción relativa (18.9%). Al combinarse con su papel preponderante en la estructura delictiva, tal descenso se erige en el principal causal de la caída del total de actos ilegales. Más específicamente, el decremento del robo total explica 62.4% de la variación total que acusó durante el año el monto delincuencia.

El aspecto más preocupante de los robos es que la gran mayoría (53%) se ejecutan con violencia, especialmente a los automovilistas y los transeúntes. En las casas-habitación el porcentaje de este tipo de delitos es poco significativa; se produce sin violencia y registró un descenso importante durante el año de estudio.

Por otro lado, las cifras sugieren un alto grado de seguridad en las carreteras del estado de México, en la medida en que por tres años consecutivos no se registra el delito de robo.

En términos generales, casi todas las subcategorías en las que suele clasificarse el robo total experimentaron una disminución durante 2014. La única excepción fue el abigeato.

El segundo rubro en importancia es el de “Otros delitos”, que contempla todas aquellas infracciones que no son recogidas por la clasificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Su peso relativo es de 35%, lo que posibilitó que su decremento contribuyera en 22% a la baja del monto total de delitos, a pesar de que sólo descendió 7.8%.

Cuadro XVI.4 Delito por rubros en el Estado de México

	Número de delitos			Estructura			Variación	
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2013-2014	%
	Delitos	Delitos	Delitos	%	%	%		
I. DELITOS PATRIMONIALES	18,745	20,242	17,877	7.0	7.4	7.4	-11.7	
I.1. EXTORSIÓN	1,039	1,668	1,010	0.4	0.6	0.4	-39.4	
I.2. OTROS DELITOS PATRIMONIALES	17,706	18,574	16,867	6.6	6.8	7.0	-9.2	
II. DELITOS SEXUALES (VIOLACIÓN)	2,530	2,325	1,959	0.9	0.9	0.8	-15.7	
III. HOMICIDIOS TOTAL	3,804	3,931	4,020	1.4	1.4	1.7	2.3	
III.1. CULPOSOS	1,674	1,999	2,026	0.6	0.7	0.8	1.4	
III.2. DOLOSOS	2,130	1,932	1,994	0.8	0.7	0.8	3.2	
IV. LESIONES	46,184	48,811	46,541	17.2	17.9	19.3	-4.7	
VI.1. CULPOSAS	10,583	8,706	8,850	3.9	3.2	3.7	1.7	
VII.2. DOLOSAS	35,601	40,105	37,691	13.2	14.7	15.7	-6.0	
V. PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	130	191	176	0.0	0.1	0.1	-7.9	
VI. ROBO TOTAL	101,621	106,311	86,221	37.8	38.9	35.8	-18.9	
VI.1. ROBO COMUN	101,037	105,682	85,566	37.5	38.7	35.5	-19.0	
VI.1.1. CON VIOLENCIA	54,281	59,214	46,093	20.2	21.7	19.1	-22.2	
a) A CASA HABITACION	2,352	2,109	1,576	0.9	0.8	0.7	-25.3	
b) A NEGOCIO	4,596	5,392	3,727	1.7	2.0	1.5	-30.9	
c) DE VEHICULOS	24,193	28,971	24,202	9.0	10.6	10.0	-16.5	
d) A TRANSPORTISTAS	1,171	1,918	1,726	0.4	0.7	0.7	-10.0	
e) A TRANSEUNTES	18,029	15,102	11,436	6.7	5.5	4.7	-24.3	
f) OTROS	3,940	5,722	3,426	1.5	2.1	1.4	-40.1	
g) SIN DATOS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
VI.1.2. SIN VIOLENCIA	46,756	46,468	39,473	17.4	17.0	16.4	-15.1	
a) A CASA HABITACION	8,112	8,704	6,722	3.0	3.2	2.8	-22.8	
b) A NEGOCIO	1,303	2,351	2,048	0.5	0.9	0.9	-12.9	
c) DE VEHICULOS	29,200	28,883	24,891	10.9	10.6	10.3	-13.8	
d) A TRANSPORTISTAS	290	220	203	0.1	0.1	0.1	-7.7	
e) A TRANSEUNTES	5,095	1,989	1,844	1.9	0.7	0.8	-7.3	
f) OTROS	2,756	4,321	3,765	1.0	1.6	1.6	-12.9	
g) SIN DATOS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
VI.2. ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	367	337	436	0.1	0.1	0.2	29.4	
VI.3. ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS TOTAL	217	292	219	0.1	0.1	0.1	-25.0	
VII.3.1. CON VIOLENCIA	78	146	88	0.0	0.1	0.0	-39.7	
VI.3.2. SIN VIOLENCIA	139	146	131	0.1	0.1	0.1	-10.3	
VI.4. ROBO EN CARRETERAS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
VI.4.1. CON VIOLENCIA	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
a) A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
b) A AUTOBUSES	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
c) A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
d) OTROS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
f) SIN DATOS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
VI.4.2. SIN VIOLENCIA	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
a) A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
b) A AUTOBUSES	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
c) A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
d) OTROS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
f) SIN DATOS	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	
VIII. OTROS DELITOS	96,102	91,185	84,039	35.7	33.4	34.9	-7.8	
TOTAL	269,116	272,996	240,833	100.0	100.0	100.0	-11.8	

Fuente: elaboración propia con datos de SESNSP, op.cit

Por último, la categoría de lesiones, que aporta casi 20% del total de transgresiones, descendió ligeramente durante 2014 (4.7%), lo que se tradujo en una contribución relativamente modesta al descenso del total, equivalente a 7%. En su gran mayoría (80%), se trata de heridas dolosas; es decir, ejecutadas con el afán de imprimir daño en otras personas.

Este dato, aunado a la prevalencia del robo con violencia y al aumento de homicidios dolosos, configura un panorama que dibuja al crimen de la entidad como una actividad esencialmente violenta, que — sin duda — imprime matices que contrarrestan la imagen de seguridad que podría derivarse de la declinación de los principales indicadores que dan cuenta de la misma.

Se cierra este apartado con un cuadro que resume la dinámica delictiva en 2014.

Cuadro XVI.5. Variación del delito del fuero común y contribución por grandes categorías

	Variación	Contribución a la variación	
	2013-2014	Absoluta	Relativa
	%	Delitos	%
I. DELITOS PATRIMONIALES	-11.7	-2,365	7.4
II. DELITOS SEXUALES (VIOLACIÓN)	-15.7	-366	1.1
III. HOMICIDIOS TOTAL	2.3	89	-0.3
IV. LESIONES	-4.7	-2,270	7.1
V. PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	-7.9	-15	0.0
VI. ROBO TOTAL	-18.9	-20,090	62.5
VII. OTROS DELITOS	-7.8	-7,146	22.2
TOTAL	-11.8	-32,163	100.0
Fuente: elaboración propia con datos del cuadro VI.2.1			

En él se puede apreciar que todas las grandes categorías en las que se clasifican los delitos del fuero común experimentaron un descenso en el año de referencia. Una excepción notable es el rubro de homicidios, que acusó un aumento de 2.3%, del cual se ocupa el siguiente apartado. Como se ha dicho, el mayor

impacto sobre la reducción total de delitos corre a cargo de la correspondiente en el robo total; pero los otros dos rubros, que tradicionalmente destacan por su peso relativo — “otros delitos” y las lesiones —, también contribuyeron de forma decisiva a este comportamiento: en conjunto, las tres categorías explican 92% del descenso total.

2.2. Estructura municipal del delito del fuero común.

La distribución territorial del delito es una herramienta valiosa de política pública, en la medida en que, una vez identificados cuáles son los delitos que más determinan la dinámica global de la delincuencia, posibilita determinar la dimensión espacial en la que deben concentrarse los esfuerzos de la estrategia de seguridad. Esto es especialmente cierto en entidades que, como el estado de México, acusan un alto grado de heterogeneidad y diversas densidades poblacionales.

El cuadro siguiente muestra la estructura municipal delito del fuero común. Como se puede apreciar, Ecatepec es el municipio que encabeza la lista, tanto por el número como por su contribución al monto total de actos delictivos. Le siguen otras entidades cercanas o colindantes al Distrito Federal, con la notable excepción de Toluca. El dato más relevante es que más de la mitad del total de delitos se concentran en siete municipios: Ecatepec, Naucalpan, Toluca, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Cuatitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza. La lista puede ser alargada hasta incluir 37 municipios, que explicarían 90% de los delitos. Sin embargo, una característica de estas nuevas entidades incluidas es su baja contribución marginal: la mayoría de ellas escasamente contribuye con más del 2% a la cifra global.

En el otro extremo, resalta un grupo de 27 municipios donde la incidencia delictiva es nula. Se trata fundamentalmente de comunidades rurales, en el sentido amplio del término, y con rasgos urbanos débiles. Entre estos dos polos se ubica la gran mayoría de municipios en los que, si bien se registra algún grado de incidencia delictiva, éste es de índole marginal.

Cuadro XVI.6. La estructura municipal del delito del fuero común

MUNICIPIO	Participación en el total de delitos	
	%	% acumulado
ECATEPEC DE MORELOS	12.7	12.7
NAUCALPAN DE JUAREZ	9.3	22.1
TOLUCA	8.7	30.7
TLALNEPANTLA DE BAZ	7.3	38.1
NEZAHUALCOYOTL	5.6	43.6
CUAUTITLAN IZCALLI	5.1	48.7
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	4.1	52.8
TULTITLAN	3.2	56.0
TEXCOCO	2.4	58.4
NICOLAS ROMERO	2.4	60.8
METEPEC	2.4	63.2
IXTAPALUCA	2.0	65.1
CHALCO	2.0	67.1
HUIXQUILUCAN	1.9	69.0
COACALCO DE BERRIOZABAL	1.9	70.9
CHIMALHUACAN	1.7	72.7
VALLE DE CHALCO		
SOLIDARIDAD	1.7	74.4
TECAMAC	1.6	76.0
ZUMPANGO	1.6	77.6
LA PAZ	1.3	78.9
LERMA	1.2	80.2
CUAUTITLAN	1.2	81.4
HUEHUETOCA	1.0	82.4
ZINACANTEPEC	1.0	83.4
TULTEPEC	0.7	84.1
ALMOLOYA DE JUAREZ	0.7	84.7
SAN MATEO ATENCO	0.6	85.3
TENANCINGO	0.6	85.9
TEPOTZOTLAN	0.6	86.5
TENANGO DEL VALLE	0.6	87.1
ACOLMAN	0.5	87.6
AMECAMECA	0.5	88.1
CHICOLAPAN	0.5	88.6
TIANGUISTENCO	0.4	89.0
TEOLOYUCAN	0.4	89.4
OCYOACAC	0.4	89.8
TEMOAYA	0.4	90.2
VALLE DE BRAVO	0.4	90.6
TEJUPILCO	0.3	90.9
ATLACOMULCO	0.3	91.2
TLALMANALCO	0.3	91.5
COYOTEPEC	0.3	91.8
IXTAPAN DE LA SAL	0.3	92.1
TEOTIHUACAN	0.3	92.3
OTZOLOTEPEC	0.3	92.6
XONACATLAN	0.3	92.9
SAN FELIPE DEL PROGRESO	0.3	93.2
CALIMAYA	0.3	93.4
JILOTEPEC	0.3	93.7
MELCHOR OCAMPO	0.3	93.9
VILLA GUERRERO	0.2	94.2
IXTLAHUACA	0.2	94.4
TEZOYUCA	0.2	94.6
ATENCO	0.2	94.9
NEXTLALPAN	0.2	95.0
VILLA VICTORIA	0.2	95.2
ACAMBAY	0.2	95.4
CAPULHUAC	0.2	95.6
COATEPEC HARINAS	0.2	95.8
CHICONCUAC	0.1	95.9
SAN ANTONIO LA ISLA	0.1	96.0
OTUMBA	0.1	96.2

Cuadro XVI.6. La estructura municipal del delito del fuero común

MUNICIPIO	Participación en el total de delitos	
	%	% acumulado
XALATLACO	0.1	96.3
TEMASCALCINGO	0.1	96.4
OCUILAN	0.1	96.6
MALINALCO	0.1	96.7
JOCOTITLAN	0.1	96.8
CHIAUTLA	0.1	96.9
TEPETLAOXTOC	0.1	97.0
VILLA DE ALLENDE	0.1	97.1
OZUMBA	0.1	97.2
DONATO GUERRA	0.1	97.3
TEQUIXQUIAC	0.1	97.4
HUEYPOXTLA	0.1	97.5
MEXICALTZINGO	0.1	97.6
TEMASCALTEPEC	0.1	97.7
EL ORO	0.1	97.8
TONATICO	0.1	97.9
JALTENCO	0.1	98.0
SAN MARTIN DE LAS		
PIRAMIDES	0.1	98.1
JIQUIPILCO	0.1	98.1
JILOTZINGO	0.1	98.2
VILLA DEL CARBON	0.1	98.3
TEMASCALAPA	0.1	98.4
LUVIANOS	0.1	98.4
ATLAUTLA	0.1	98.5
SAN JOSE DEL RINCON	0.1	98.6
CHAPULTEPEC	0.1	98.6
TONANITLA	0.1	98.7
TEXCALTITLAN	0.1	98.8
ATIZAPAN	0.1	98.8
AMANALCO	0.1	98.9
APAXCO	0.1	98.9
AXAPUSCO	0.1	99.0
RAYON	0.1	99.0
SULTEPEC	0.1	99.1
ZUMPAHUACAN	0.1	99.1
ISIDRO FABELA	0.1	99.2
COCOTITLAN	0.0	99.2
ACULCO	0.0	99.3
ALMOLOYA DEL RIO	0.0	99.3
JUCHITEPEC	0.0	99.4
TEPETLIXPA	0.0	99.4
CHAPA DE MOTA	0.0	99.5
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	0.0	99.5
AMATEPEC	0.0	99.5
TEMAMATLA	0.0	99.6
JOQUICINGO	0.0	99.6
POLOTITLAN	0.0	99.7
TLATLAYA	0.0	99.7
MORELOS	0.0	99.7
TENANGO DEL AIRE	0.0	99.7
ZACUALPAN	0.0	99.8
AYAPANGO	0.0	99.8
NOPALTEPEC	0.0	99.8
TEXCALYACAC	0.0	99.9
SOYANIQUILPAN DE JUAREZ	0.0	99.9
PAPALOTLA	0.0	99.9
IXTAPAN DEL ORO	0.0	99.9
SAN SIMON DE GUERRERO	0.0	99.9
TIMILPAN	0.0	100.0
SANTO TOMAS	0.0	100.0
ECATZINGO	0.0	100.0
ZACAZONAPAN	0.0	100.0
OTZOLOAPAN	0.0	100.0

Fuente: elaboración propia con datos de SESNSP, Delitos del fuero común por municipio

Por tanto, el perfil que exhibe la estructura delincuencial resalta por su carácter esencialmente urbano. Este hecho debería aportar una ventaja para resolver los problemas de ineficiencia y explica en buena medida la resolución de los correspondientes a la cobertura poblacional.

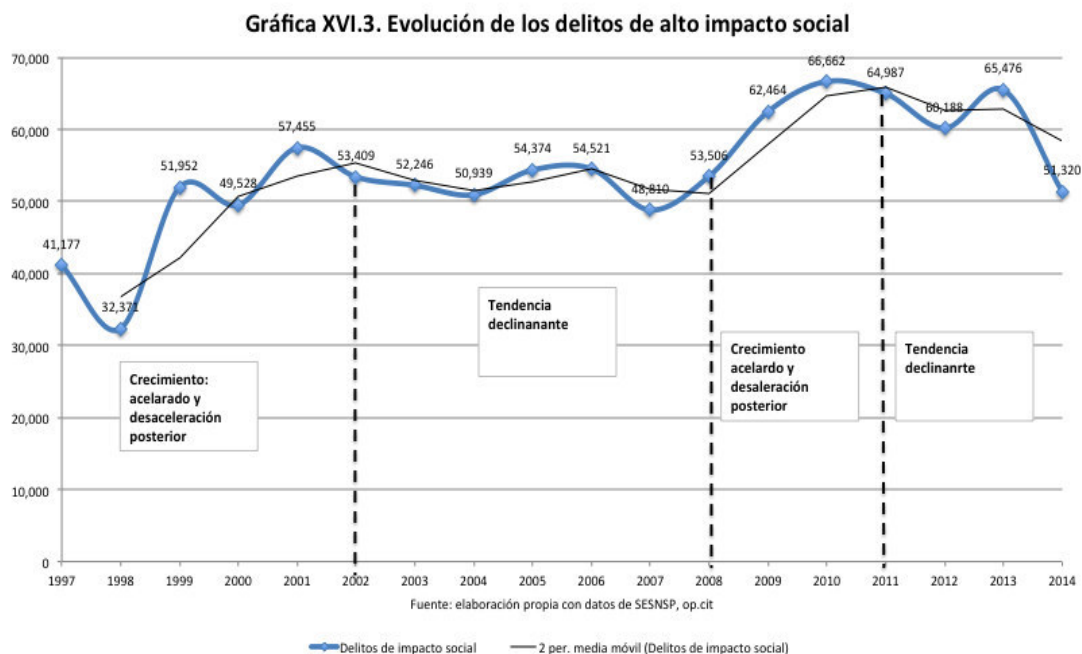
3. Delitos de alto impacto social.

Los delitos de alto impacto social son aquellos actos criminales que, con independencia de su cuantía, afectan sensiblemente a la sociedad, debido a su capacidad para generar una sensación exacerbada de vulnerabilidad entre sus miembros ante los agentes del delito. Tal sensación está enraizada en que la gran mayoría de este tipo de delitos ostentan su potencial para frustrar proyectos de vida individual y familiar.

Por tal razón, cuando proliferan producen un efecto de largo plazo en la memoria colectiva, al tiempo que activan la percepción de que los problemas de seguridad pública se encuentran fuera del control de las autoridades.

Esta percepción, preocupante por sí misma, tiene otra consecuencia adicional para la eficacia de las políticas de seguridad: pierden credibilidad. La repercusión es una secuencia viciosa en la que los ciudadanos se abstienen de cooperar con las autoridades, señaladamente mediante la renuencia a denunciar; las autoridades se ven imposibilitadas de actuar contra los delitos no denunciados; la impunidad se amplifica; y el delito — de todo tipo — incrementa, abultando la sensación de inseguridad. Esta es la causa principal de que los gobiernos estatales y federales hayan puesto el acento en tipo de ofensas, y de que insistan en otorgarles un tratamiento especial y diferente al resto de los del fuero común. Por tal motivo, este capítulo dedica un apartado específico para dibujar un panorama del comportamiento de los delitos de alto impacto en el estado de México.

La gráfica siguiente ofrece el agregado de los cinco delitos considerados de alto impacto social: homicidio doloso; secuestro, extorsión, robo con violencia y violación.



Como se puede apreciar, el conjunto en que se ha agrupado a los delitos de impacto parecen estar sujetos a un patrón sistemático, en el que se combinan secuencialmente dos tipo fases: a) el aumento acelerado de los delitos y una etapa de transición en la que la tasa de crecimiento se desacelera; y b) una tendencia claramente declinante. El primer tipo ocurre en dos períodos: 1998-2002 y 2008-2011. El segundo también se registra en dos lapsos: 2002-2008 y 2011-2014.

Las fechas que abarcan estos períodos dan muestra de un patrón en el que los delitos de impacto crecen aceleradamente, para dar lugar a una etapa en la que la característica sobresaliente es una tendencia declinante. El comportamiento del grupo de delitos de alto impacto durante 2014 se inscribe en esta última tendencia que, como se ha afirmado, arranca desde 2011. El cuadro siguiente la resume y consigna su evolución más reciente, mediante las tasas de variación anuales y media:

Cuadro XVI.7 Delitos de alto impacto: Incidencia y variaciones anuales y media

Cuadro XVI. 7. Delitos de alto impacto: incidencia y variaciones anuales y media

	2010	2011	2012	2013	2014	Variación anual				Variación media
						2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2010-2014
	Delitos	Delitos	Delitos	Delitos	Delitos	%	%	%	%	%
Delitos de impacto social	66,662	64,987	60,188	65,476	51,320	-2.5	-7.4	8.8	-21.6	-6.3
I. Homicidios dolosos	1,153	1,512	2,130	1,932	1,994	31.1	40.9	-9.3	3.2	14.7
II. Secuestros	171	103	130	191	176	-39.8	26.2	46.9	-7.9	0.7
III. Extorsión	0	0	1,039	1,668	1,010	NA	NA	60.5	-39.4	NA
IV. Robo con violencia	62,337	60,477	54,359	59,360	46,181	-3.0	-10.1	9.2	-22.2	-7.2
V. Violación	3,001	2,895	2,530	2,325	1,959	-3.5	-12.6	-8.1	-15.7	-10.1

NA: no aplica

Fuente: elaboración propia con datos de SESNSP, op.cit

Como se puede apreciar, durante 2014 el número de delitos de alto impacto fue de 51,320, lo que arroja una disminución relativa de 21.6%, con relación al año anterior. A reserva de analizar de forma desglosada este conjunto, se puede adelantar que, en el período de estudio, todos los rubros que lo integran disminuyeron, con la notable excepción de los homicidios dolosos.

Pero quizás, el rasgo más conspicuo es la aceleración de la tasa de decrecimiento que, en términos generales, exhibe el grupo global de transgresiones, con la única excepción de 2013, que se perfiló como un año atípico dentro de una tendencia más amplia, en la medida en que registró un alza significativa. En los demás períodos, el ritmo de disminución del grupo se acelera con el tiempo, hasta registrar en 2014 el descenso relativo más grande.

En virtud del patrón sistemático es difícil aseverar que la tendencia declinante, en la que se inscribe la conducta registrada en 2014, es un avance estructural: no existen indicios para afirmar que esta sistematicidad haya desaparecido y que la tendencia descendente inaugure un nuevo patrón de declinación continua. Antes bien, si aquella se mantiene, podría ser el prolegómeno de una nueva fase ascendente.

3.1. El homicidio doloso.

A diferencia del conjunto de delitos de alto impacto, el comportamiento del correspondiente a homicidios dolosos no parece caracterizarse por un patrón sistemático, que permita desentrañar sus rasgos estructurales. Como muestra la gráfica siguiente, en él se pueden distinguir — al nivel de tendencia — cuatro fases:

- i. **Crecimiento abrupto y acelerado (1998-2000)**, que eleva sustancialmente el número de actos criminales.
- ii. **Estabilización a niveles altos (2000-2004)**. En este lapso, la cantidad de homicidios se estabiliza, pero a niveles muy altos, con un promedio anual de 2,810 asesinatos. En presencia de una población creciente, tal estabilidad es una señal inequívoca del descenso de la tasa de incidencia; pero, al mismo tiempo, podría revelar la incursión a partir del período anterior de bandas organizadas que usaron el asesinato como método de operación de sus otras actividades delictivas, y frente a las cuales las autoridades mostraron poca eficacia.



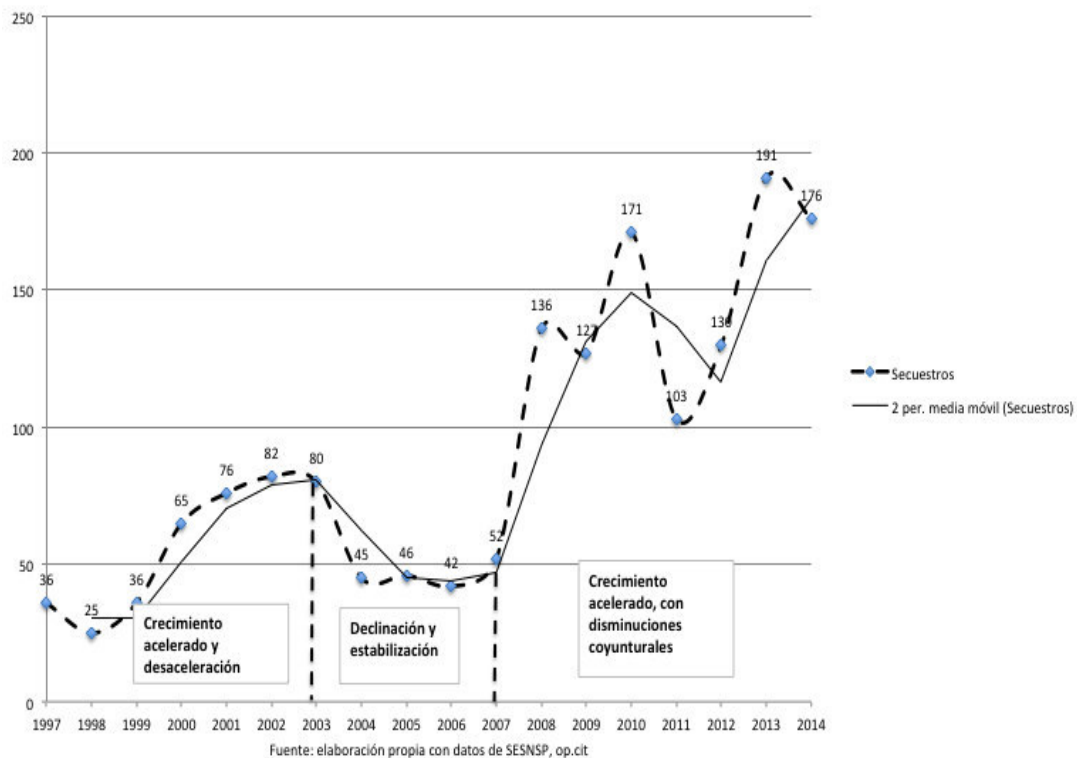
- iii. **Declinación acelerada (2004-2008).** En este período destaca no tanto por el descenso del número de homicidios intencionales, sino sobre todo por la forma tan acelerada en la que opera tal caída. Como se puede apreciar, al final del lapso la cantidad de crímenes había descendido a menos de la mitad, y el promedio anual, en casi 27%
- iv. **Crecimiento acelerado (2008-2014).** Sin embargo, el dato más sorprendente que exhibe la evolución que dibuja la gráfica anterior es el repunte y el ritmo de crecimiento tan acelerado que este tipo de delito registra a partir de 2008. No es difícil de recordar que esta fecha coincide con intensificación de la estrategia contra el narcotráfico que el gobierno federal había emprendido desde el año anterior. Centrada en algunas entidades federativas del norte de la República, pero también en Michoacán, sin duda repercutió en el estado de México, tanto en zonas rurales del sur de la entidad como en algunas áreas urbanas. Esta puede ser una hipótesis del repunte del homicidio doloso. Más adelante se correlacionará este último con otro tipo de delitos que son propios de la delincuencia organizada, con el propósito de avalar o desechar esta hipótesis.

3.2. Secuestro.

El secuestro es una de las ofensas más graves contra la sociedad, y el estado de México ha sido señalado por los medios de comunicación como una de las entidades en las que prolifera de forma más acelerada. La alarma no está exenta de bases argumentales: entre 1997 y 2014, este delito se ha cuadruplicado, lo que implica que ha avanzado a una tasa media anual de crecimiento de 9.8%, muy superior al ritmo al que se expande la población mexiquense. Este dato habla de la profunda penetración — medida por la tasa de incidencia — que ha experimentado la entidad.

La gráfica siguiente muestra su evolución en los últimos diecisiete años que, en términos generales, abarcan el período en el que ha estado vigente el FASP.

Gráfica XVI.5. Delitos de alto impacto: secuestro



En ella se puede apreciar las distintas fases que ha recorrido el número de secuestro:

- i. **Crecimiento acelerado y desaceleración (1998- 2003).** En este lapso, el secuestro registra un repunte considerable y la cantidad de eventos se triplica, fundamentalmente por su comportamiento en los dos primeros años. La tendencia continúa hasta el final de la fase, pero se desacelera en los últimos años, con lo que anticipa la caída posterior.
- ii. **Declinación y estabilización (2004-2007).** Tras el declive pronunciado del primer año, el número de delitos se estabiliza y permanece en un promedio anual de 46 eventos, 23% inferior al del período anterior.
- iii. **Crecimiento acelerado con disminuciones coyunturales (2008-2014).** En este lapso, en número de secuestros crece aceleradamente a una tasa expansión media anual de 19%, lo que equivale a decir que en este lapso el número de delitos se triplicó. Adicionalmente, durante esta fase, la cantidad de secuestro registra en 2013 su valor más alto en los últimos diecisiete años, con 191 eventos.

Otra característica del período es la aceleración abrupta que acontece en el año 2008, cuando crece 162%. Igual que el caso de los homicidios dolosos, este año coincide con la intensificación de la lucha gubernamental contra el narco tráfico, que se expuso el apartado anterior. A partir de entonces, el secuestro no ha dejado de crecer, salvo por lapsos muy breves (un año), para retomar de nuevo su senda de crecimiento. En ninguno de estos casos, la cifra ha logrado alcanzar el nivel con el que arranca el período. Ello sugiere un efecto acumulativo de índole estructural, aunque sujeto a una relativa volatilidad, como lo atestigua el siguiente cuadro:

Cuadro XVI.8. Secuestros: promedios del período

	Promedio	Desviación	Coeficiente
	Anual	Estándar	de Variación
1998-2003	25	22.2	0.889
2004-2007	46.3	3.6	0.079
2008-2014	147.7	29.5	0.200

Fuente: elaboración propia con datos de SESNSP, op.cit

Como se puede apreciar, el promedio del período más reciente es 219% mayor que el del precedente, y 490% más grande que el de 1998-2003, cuando el número de secuestros alcanza su carrera ascendente. Pero el coeficiente de variación indica que el correspondiente a 2008-2014 es el período con mayores rasgos estructurales, en la media en que las cantidades anuales de delitos que anida son más homogéneas que las de las fases anteriores. Esto sugiere que el volumen de secuestros de la última fase no sólo agrupa eventos más parecidos entre sí, sino que obedecen a un mismo tipo de lógica: la asociada una actividad empresarial delictiva que ha disminuido el riesgo y, con ello, la rentabilidad de la misma.

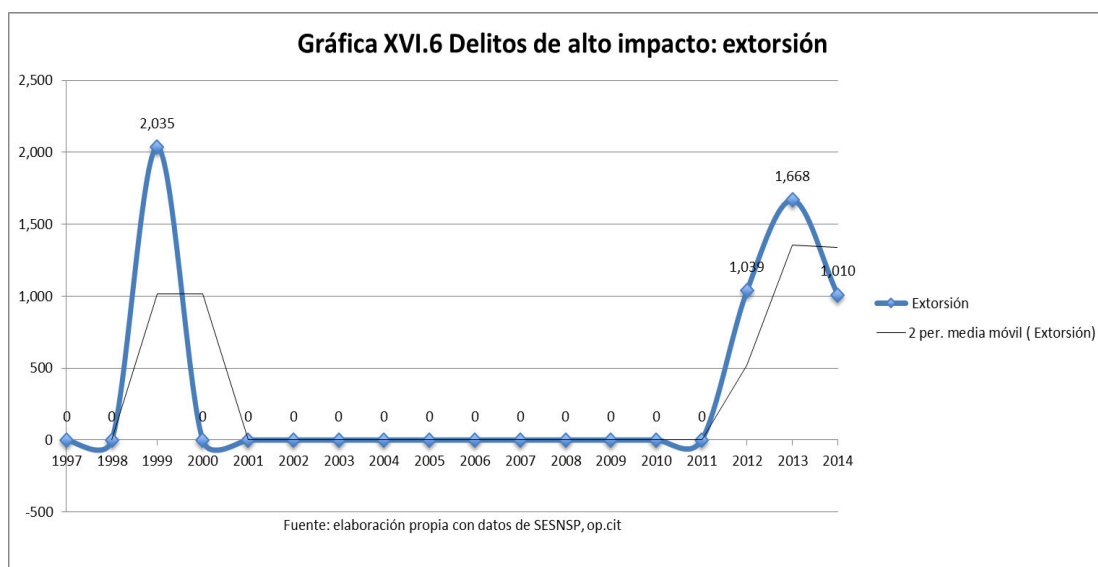
Durante 2014, se registraron 176 secuestros en el estado de México, cifra que es inferior en 7.9% a la de un año antes, cuando llegó a su máximo histórico. A

pesar de la declinación, se encuentra por encima del promedio de la tercera y más reciente fase. En virtud del patrón tendencial, no es posible afirmar que el descenso en este año represente un logro que inaugure una propensión hacia la baja, ni que — por tal motivo — las autoridades hayan sido más eficaces en la tarea de combatir este tipo de acto criminal. La razón principal que avala este juicio es que, como se aprecia en la primera fase, las caídas significativas suelen ser precedidas por una etapa de desaceleración del ritmo de crecimiento, que está ausente en el comportamiento que el número de secuestro mostró en 2014. Tal aletargamiento de la expansión anuncia un período declinante y/o de estabilización, que no se percibe en el año de estudio. Por tal motivo, es más razonable postular que se trata de una disminución coyuntural, alejada de la tendencia general y, lo que es peor, de las políticas de seguridad.

3.3. La extorsión.

Cuando se presentan de forma sistemática, los delitos de extorsión parecen seguir una secuencia, más o menos bien definida: mientras la actividad del narcotráfico se encuentra en sus fases de arranque, expansión y sin rivales de consideración por las rutas y plazas, el número de eventos son nulos o de poca monta. Una vez que éstas son disputadas por otros grupos dedicados al negocio de la droga, los narcotraficantes en pugna suelen expandir sus contingentes de sicarios y, en seguida, la extorsión aparece. Las claves de esta secuencia parecen ser, el creciente grado de autonomía *relativa* de los mercenarios frente a sus jefes — que incluso llega al rompimiento total, como lo atestigua el caso de Tamaulipas, en lo general; y el de los Zetas-Cartel del Golfo, en lo particular —; la necesidad de recursos extraordinarios para financiar la guerra entre pandillas y los costos asociados a los “periodos muertos” del tráfico de drogas; y el afianzamiento entre la población de una fama pública atemorizante de los grupos de los delincuentes. Esta última es posible y creíble sólo cuando estos últimos núcleos han arraigado en una zona geográfica.

Sin información suficiente para avalarlo, el comportamiento de las cifras parece que está es la mecánica de la extorsión en estado de México. La gráfica siguiente, así parece sugerirlo:



Como se puede apreciar, la evolución global del volumen de extorsiones tiene dos fases similares, y otra de índole distinta. Las primeras corresponden a 1998-2000 y 2011-2014. En ellas, la cantidad de extorsiones experimenta un crecimiento vertiginoso, a partir de una cifra nula; es decir, no crece gradual, sino abruptamente, para alcanzar una cuantía significativa. Después inicia una fase de declinación; en el caso del primera de estas dos fases, el descenso no sólo se despliega brevemente (en un año), sino que lo hace para desaparecer y mantenerse sin registro durante prácticamente diez años, que es el lapso y la característica del segundo tipo de fases.

Sin embargo, el período reciente (2011-2014) ostenta un rasgo diferente de su par de los noventa: la declinación registrada en 2014 no alcanza a desaparecer el delito de extorsión, sino que se detiene en un número de 1,010 eventos. Aunque importante, porque significa una baja de 40% con relación al registro de 2013, esta conducta podría significar que el desvanecimiento total se prolonga más que antes, o — lo que es más probable — que la extorsión deja de ser una práctica esporádica con fines de financiamiento temporal, para convertirse un quehacer cotidiano, arraigado por la relativa autonomía del grupo de sicarios, asociados a distintos cárteles con sede en el estado de México y/o en otras entidades. Es decir, el período reciente obedece más al patrón descrito anteriormente, en el que la extorsión deja de ser una actividad temporal, sujeta

a la salud del negocio del narcotráfico, para convertirse en una práctica social arraigada y con relativa autonomía, pero vinculada al narcotráfico en sus orígenes, pero que ya no mengua cuando florece este tipo de delito.

3.4. La relación probable entre homicidio, secuestro y extorsión.

Sería un despropósito identificar todos los homicidios dolosos con crímenes asociados a la actividad del narcotráfico; pero también lo sería desligarlos. El vínculo es razonable cuando este tipo de ilícito aumenta abruptamente y continúa creciendo en un contexto de violencia, activada por batallas entre cárteles y de enfrentamiento de estos últimos con el gobierno federal, como ha sucedido desde 2007, cuando los asesinatos adicionales empiezan a ascender. En este caso, es plausible asociar una porción de ese aumento a la actividad de células de aquellos grupos delictivos que cumplen con tres rasgos: a) se distribuyen territorialmente, con el propósito de cubrir áreas de influencia distintas de la matriz regional en la que se asientan los principales jerarcas de los cárteles; b) están conformadas por jefes locales y por un grupo subordinado de operadores y sicarios, que c) además de cumplir con las tareas relacionadas directamente con el negocio de la drogas, fungen como encargados de defender el territorio y de ajustar cuentas. La hipótesis planteada anteriormente consiste en que estas células y sus sicarios se expanden a medida que los cárteles encaran dificultades en su actividad delictiva y que, a medida que pasa el tiempo, las células y sus sicarios adquieren cierta autonomía relativa con respecto a los principales jerarcas; bajo esa autonomía, aprovechan para desplegar delitos que brindan fuentes autónomas de recursos, como la extorsión y, en menor medida, el secuestro. Este puede asumir una dinámica directa y otra indirecta. La primera forma parte de la actividad relativamente autónoma de las células, mientras la segunda emerge al proliferar un clima generalizado de violencia e inseguridad, que es aprovechado por grupos organizados y ajenos al narcotráfico, por tres motivos: la sensación de impunidad, el temor arraigado en la población civil y, probablemente, la distracción de la fuerza pública en las tareas de combate al narcotráfico y el consecuente descuido hacia otro tipo de delitos.

En este sentido, conviene realizar un ejercicio para el estado de México que, aunque con limitaciones obvias, arroja indicios de las interacciones *en el tiempo* entre la parte del homicidio doloso vinculado a las células de narcotraficantes, el

secuestro y la extorsión. El cuadro siguiente consigna las correlaciones parciales de estos tres tipos delitos para distintos períodos:

Cuadro XVI.9 Correlaciones parciales: Homicidio doloso, secuestro y extorsión

	1997-2006		
	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión
Homicidio doloso	1	0.281	0.304
Secuestro	0.281	1	-0.294
Extorsión	0.304	-0.294	1
	2007-2014		
	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión
Homicidio doloso	1	0.473	0.876
Secuestro	0.473	1	0.601
Extorsión	0.876	0.601	1

Fuente: elaboración propia con datos de SESNSP, op.cit

Como se puede apreciar, en el primer período (1997-2006) el homicidio doloso está escasamente asociado al secuestro y a la extorsión, mientras estos dos guardan una asociación muy débil entre sí. Sin embargo, una vez que el gobierno federal intensifica la lucha contra el narcotráfico, se inaugura una nueva fase (2007-2014), en la que los tres delitos aparecen fuertemente vinculados. Sin embargo, es necesario proponer algunos matices sobre este último período:

- i. El homicidio doloso se encuentra positiva y estrechamente vinculado a la extorsión, en la medida en que su coeficiente de correlación muestra que 87.6% de los aumentos de uno se asocian a los incrementos del otro. Si se acepta el supuesto de que una porción significativa de los crímenes intencionales corresponde a la actividad de las células territoriales del narcotráfico, entonces los datos parecen indicar que la extorsión y el homicidio doloso son perpetrados por estos grupos.

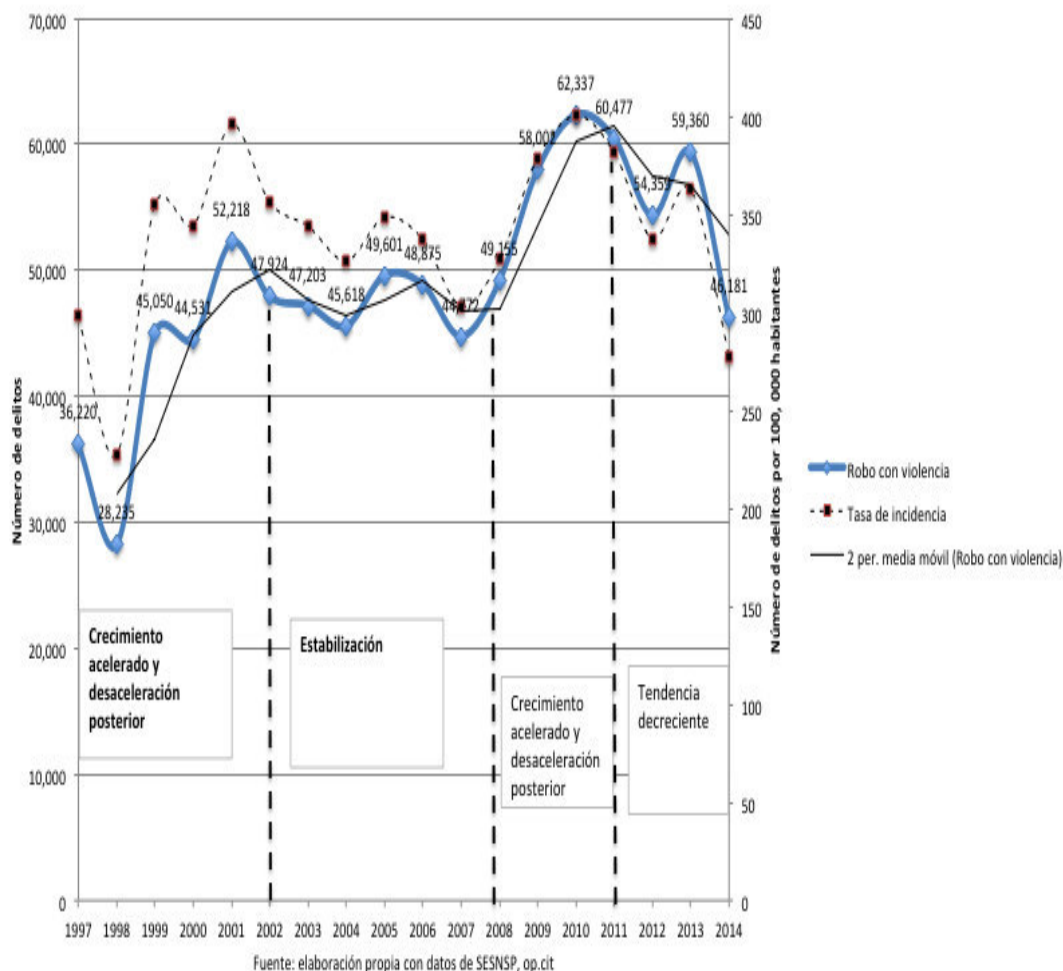
- ii. En el caso del secuestro, su vinculación con los homicidios dolosos es más débil, en la medida en que los cambios en los primeros se asocian sólo con sólo 47% de las variaciones en los segundos. En este sentido, parece confirmarse la hipótesis de que una parte de los secuestros son cometidos por las células del narco, pero la mayoría de ellos corren a cargo de grupos ajenos que, al aprovechar el clima de inseguridad, intensifican su actividad delictiva en este rubro.
- iii. De ser muy débil, la correlación entre secuestros y extorsiones experimenta un ascenso significativo en este segundo período, hasta lograr una fuerte asociación, equivalente a 60%. En la medida en que el homicidio doloso está asociado de forma relativamente tenue con el secuestro, pero fuertemente con la extorsión, la correlación mencionada parece apuntar a que se trata de dos tipos de extorsiones distintas: la vinculada a los homicidios dolosos, parece dirigirse hacia empresas o personas con algún tipo de actividad empresarial; la relacionada con el secuestro, hacia individuos y familias, que son amagadas con este tipo de actos por grupos de secuestradores. Sin embargo, es necesaria mayor información para afirmar que esto es lo que está sucediendo.

En suma, la correlación entre los tres tipos de ilícitos advierte de que el reciente y abrupto aumento de la extorsión, está ligado con la presencia de células del narcotráfico, originalmente asentadas en otras entidades federativas y, en menor medida, a la proliferación del secuestro. Pero mientras aquellas la ejercen sobre establecimientos de índole empresarial, los secuestradores lo hacen sobre familias e individuos.

3.5. Robo con violencia.

Durante 2014, se registraron 46,181 robos con violencia. Esta cifra representa una reducción significativa con relación a 2013, equivalente a 22%. De esta forma, el comportamiento de este ilícito se inscribe en una tendencia declinante que inició en 2011, tras una fase de tres años de expansión continua, como muestra la gráfica siguiente:

Gráfica XVI.7. Delitos de alto impacto: robo con violencia

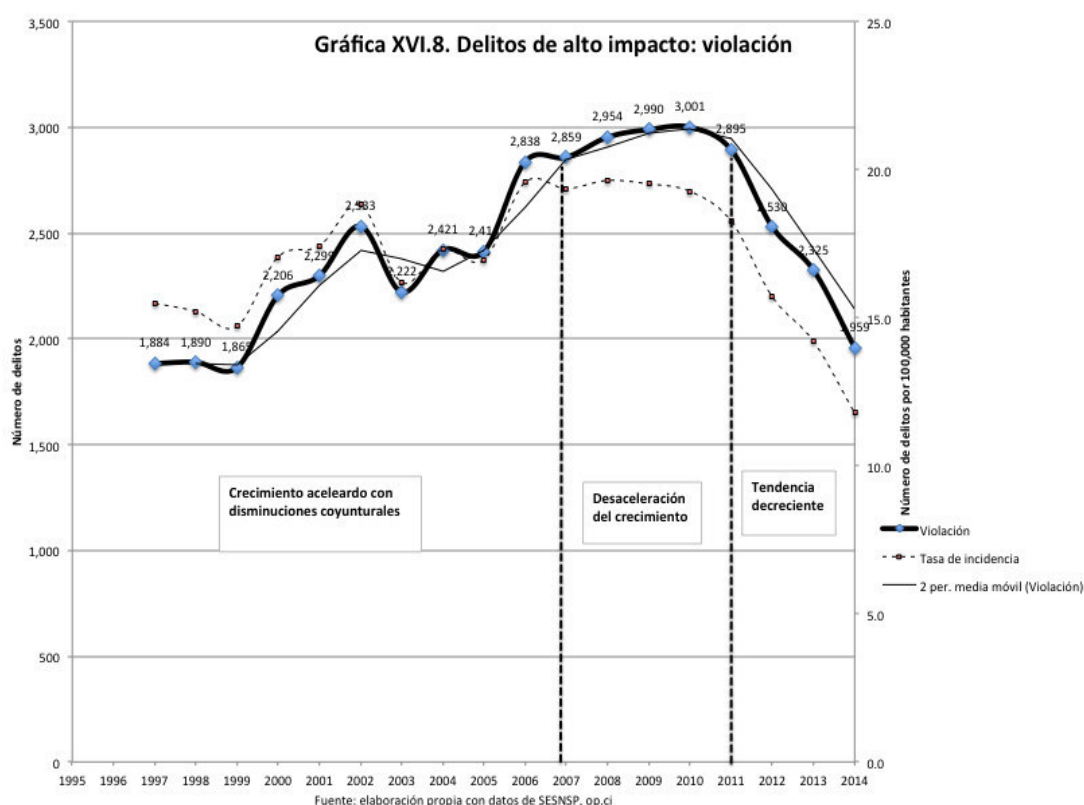


En ella se puede apreciar que esta tendencia decreciente está fuertemente asociada a la propensión a la baja que ostenta la tasa de incidencia de este ilícito. Tal hecho muestra una mayor eficiencia de los cuerpos policiacos y los logros de las políticas públicas orientadas a este propósito.

El dato cobra especial importancia, en la medida en que el robo general es el delito con mayor incidencia en la entidad, y el que se practica con violencia representa alrededor de la mitad. De esta forma, su reducción contribuyó en 44% al decremento del total de delitos, y en 93% a los de alto impacto. Sin esta contribución, la baja de estos últimos habría sido de 16%, en lugar del 22%, que efectivamente registraron.

3.6. Violación.

El número de delitos sexuales (violación) durante 2014 fue de 1,959, el menor desde el año 1999. Esto significó una caída de 15.7%, con relación a la cifra de 2013; pero lo más significativo es que este comportamiento se inscribe en una tendencia declinante que, como muestra la gráfica siguiente, inicia en 2011 después de un crecimiento continuo, seguido de una transición en la que éste último se desacelera notoriamente:



Este hecho indica que el comportamiento reciente de esta ofensa social representa una tendencia de carácter estructural y, por ello, atribuible a la acción de la política pública. Avala esta proposición, la conducta de la tasa de incidencia que, tras estabilizarse en el período previo, emprende su jornada declinante también en el mismo año del inicio del descenso.

4. Conclusiones.

El análisis delito del fuero común arroja las siguientes conclusiones:

- i. Durante 2014, el número de delitos descendió en 11.8%. Este dato representa un quiebre con el repunte relativo que había registrado en 2013 y obedece al comportamiento de la tasa de incidencia delictiva, que ha mostrado una tendencia declinante a partir de 2009.
- ii. Es este componente tendencial de tasa delictiva el principal responsable del comportamiento que acusó durante 2014 el total de delitos comunes. Su verdadero significado reside en que las políticas públicas empiezan arrojar resultados, en términos de la eficiencia de los cuerpos policiacos.
- iii. A pesar de la mejoría, la tasa de incidencia es todavía superior a la nacional, y lo más grave: acusa un grado considerable de ineficiencia de los cuerpos de seguridad pública, si juzgamos a la luz los estándares recomendados por organismos internacionales. En términos más específicos, la ineficiencia se manifiesta en que un policía promedio que opera en el estado de México permite 71% más de delitos que las prescripciones para un país con un nivel de desarrollo similar al nuestro.
- iv. Este hecho cobra su verdadera dimensión cuando se advierte que el exceso de permisividad no obedece a la falta de elementos de seguridad, en virtud de que el número que opera en la entidad, por cada 100,000 habitantes, es superior al prescrito por los organismos internacionales. En este sentido, un policía debe atender, en promedio, a un menor número de habitantes.
- v. Con excepción del número de homicidios, todos los grandes rubros en los que se agrupa el delito del fuero común registraron una reducción. Los asesinatos aumentaron 2.3%
- vi. Tres rubros explican 90% la declinación absoluta del total de delitos: robo, “otros delitos” y lesiones. Los tres se redujeron significativamente en 2014, y el robo contribuyó con 62% al decremento de ese total.
- vii. Ecatepec es el municipio que más delitos registra y el que más contribuye al total de ilícitos. Un poco más de la mitad de esta cifra se concentra en siete municipios. En general, se trata de comunidades urbanas y, con la

notable excepción de Toluca, en su mayoría son colindantes o cercanos al Distrito Federal.

- viii. Los delitos de alto impacto, que engloban al homicidio doloso, el secuestro, la extorsión, el robo con violencia y la violación, experimentaron una reducción de 21.6% en 2014, con relación a la cifra de 2013. Todos ellos, con excepción del primero, se redujeron este año.
- ix. El conjunto de delitos de alto impacto acusa un patrón sistemático de ascensos y descensos en su comportamiento de largo plazo. El registrado durante 2014 se inscribe en una tendencia declinante, pero debido a aquel patrón es difícil determinar si se trata de un avance estructural.
- x. El secuestro y la extorsión disminuyeron durante el año de estudio; pero el primero se inscribe en una tendencia ascendente de más largo aliento, mientras que la extorsión es un fenómeno relativamente nuevo en la entidad, en virtud de que antes de 2012 no se habían registrado eventos de esta naturaleza.
- xi. A partir de 2007, el homicidio doloso, el secuestro y la extorsión son actos estrechamente vinculados, aunque la relación entre los dos primeros es más débil. Este hecho parece sugerir que la extorsión es practicada por grupos dedicados al narcotráfico y, en menor medida, por organizaciones dedicadas al secuestro. En el primer caso, las víctimas son empresas o personas con actividad empresarial, mientras que en el segundo se trata de individuos y de familias mexiquenses.

CAPÍTULO XVII. ANÁLISIS FODA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

El análisis FODA es un instrumento de diagnóstico y planeación estratégica que utiliza sentencias breves, pero esenciales, sobre la robustez que guarda una organización en sus dimensiones internas y en torno a las variables contextuales —o externas— que pueden afectar, de forma positiva o negativa, su funcionamiento futuro.

En plano analítico, que se ocupa del diagnóstico, las características internas se enlistan en las modalidades de fortalezas y debilidades, mientras las externas en las de oportunidades y amenazas; en el estratégico, la tarea consiste en afianzar y vigorizar las fortalezas, así como en reparar las debilidades, con el propósito de aprovechar las oportunidades y atajar eficazmente las amenazas.

Este capítulo se orienta a analizar las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del Estado de México, mediante este tipo de instrumento. La primera sección se destina a las fortalezas; la segunda, a las oportunidades; la tercera, a las debilidades; y, la última, a las amenazas.

1. Fortalezas

Las fortalezas son concebidas como activos tangibles e intangibles de una organización que le permiten satisfacer las distintas facetas del quehacer cotidiano que demanda la misión que se le ha encomendado y avanzar progresivamente a la visión que le da sentido.

En el caso de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, encontramos cinco fortalezas:

F1. El contingente del estado de fuerza de las corporaciones policiales está conformado por un número suficiente de elementos; incluso es ligeramente superior al necesario para atender a la población mexiquense, si se juzga por las normas internacionales

Línea de acción o estrategia: el gobierno debe procurar mantener una relación apropiada entre el número de policías activos y el de la población, mediante un crecimiento de la cantidad de efectivos que sea proporcional a la dinámica demográfica. Se recomienda que esa relación se mantenga en 283 policías por cada 100,000 habitantes.

F2. Los cuerpos policíacos se encuentran debidamente equipados y suficientemente capacitados, pues la gran mayoría ha recibido cursos de inducción, formación inicial, actualización y, en menor medida, capacitación especializada.

Estrategia : continuar con el equipamiento, en tres grandes líneas de acción:

- Habilitar a nuevos elementos con equipo para asegurar una dotación básica homogénea.
- Diferenciar el suministro de equipo, según áreas de especialización y en función de los adiestramientos especializados, producto de la capacitación.
- Detectar innovaciones tecnológicas en equipo y facilitar su transferencia y adopción mediante compras piloto destinadas a la enseñanza de conocimientos, habilidades y destrezas para su uso.

Estrategia: Hacer de la capacitación una práctica permanente y centrada en:

- Cursos de formación básica (inducción y formación inicial) para todos los elementos.
- Cursos de actualización basados en las mejores prácticas internacionales, tanto en aspectos técnicos como en las dimensiones organizativas y en la de capacidad de respuesta.
- Cursos especializados en el desarrollo de habilidades de aprendizaje (aprender a aprender). Estos pueden ser de gran utilidad, en virtud de la edad relativamente avanzada que, en promedio, registran los elementos de seguridad, lo que generalmente conduce a desarrollar resistencias para aprender y adoptar prácticas novedosas.
- Cursos de toma de decisiones para mandos, destinados a resolver problemas no operativos, fincados en el método del caso, que reproduce

experiencia reales que otras personas debieron enfrentar y verse obligados a tomar una decisión.

F3. Los cuerpos de seguridad y sus elementos muestran un alto grado de aceptación de las estrategias emprendidas por los gobiernos federal y estatal; en este sentido, han alineado sus preferencias laborales a esas estrategias, según revela la encuesta institucional para 2014.

Estrategia: volver una mística de trabajo los valores asociados a la estrategia nacional y estatal de seguridad pública, con dos grandes líneas de acción:

- Difundir entre los elementos la asociación entre la estrategia y los avances en materia de seguridad pública, de tal forma que identifiquen su labor cotidiana con un quehacer que rinde beneficios sensibles en favor de la ciudadanía.
- Estructurar un conjunto de incentivos orientados a la traducción de esa mística en mejoras en las condiciones de vida material de los cuerpos de seguridad. Con ello se evita el nacimiento y desarrollo de discrepancias, cuya racionalización puede generar una cultura alterna y articulada, de carácter informal, que no sólo cuestiona los valores y la estrategia nacional a los cuales se asocian, sino que también propicia prácticas individuales que permiten a los elementos aprovecharse de su posición de autoridad, al amparo de una legitimidad grupal distinta de aquella que otorga la legalidad, y que apunta a restituir con vías alternativas la percepción de injusticia que surge cuando se siente que la entrega a la misión de la organización no es correspondida con retribuciones equivalentes.

F4. Cobijados de una visión individualista, los elementos de los cuerpos de seguridad han desarrollado un sentido marcadamente meritocrático, que facilita los procesos de modernización. Así se marca la diferencia con otras organizaciones en las que el peso de las relaciones personales perfila la cultura organizacional hacia una red de privilegios y complicidades que, para mantenerse, debe generar resistencias al cambio.

Estrategia: Traducir la cultura meritocrática en un esquema claro de promociones y de aumento en el bienestar individual de los elementos de seguridad, con el

propósito de hacer cada vez más creíbles la idea y la sensación de que ese bienestar depende del esfuerzo personal, y no de las relaciones personales en el seno de la agrupación.

F5. La honestidad, el imperio de la ley y la actitud de servicio han arraigado en la mayoría de los elementos de los cuerpos de seguridad, *como valor individual*, pero no necesariamente como un valor sistémico. Es decir, esta creencia no significa que no estén dispuestos a traicionar sus valores individuales, cuando la mecánica del sistema los obliga a actuar en otra dirección; sino que en ellos prevalecen la idea y la sensación de que así “*deberían de ser las cosas*” y que preferirían actuar con apego a esos valores, si tal actuación no acarree consecuencias nocivas para su bienestar. Esta preferencia se ve reforzada por el orgullo que sienten de desarrollarse profesionalmente como elementos de seguridad.

Estrategia: Convertir los valores *individuales* de honestidad, imperio de la ley y de servicio ciudadano *en valores sistémicos*, bajo las siguientes líneas de acción:

- Arraigar los mismos valores como forma de convivencia organizacional. La actitud de respeto y servicio hacia la ciudadanía debe prevalecer también entre compañeros, y entre éstos y los mandos;
- El imperio de la ley debe traducirse en el respeto irrestricto de las reglas que rigen la institución;
- La mejora continua en el servicio de seguridad debe arrancar de programas de calidad total, en la que funcionalidad de tareas son descritas mediante esquemas cliente-proveedor: cada uno de los miembros está obligado a entregar a sus compañeros y superiores un servicio con altos estándares de calidad y honestidad.

F5. Los elementos de seguridad están suficientemente familiarizados con las tecnologías más usuales y cercanas a sus tareas. Ello facilita el aprendizaje de otras tecnologías más novedosas que, sin duda, deberán ser incorporadas a los quehaceres de seguridad en el futuro.

Estrategia: fomentar el uso pleno de las tecnologías, especialmente aquellas que ya están disponibles pero no son utilizadas cabalmente y estimular el conocimiento de innovaciones tecnológicas.

2. Oportunidades.

Las oportunidades son coyunturas que abren espacio para aprovechar eventos del contexto histórico y social para mejorar el funcionamiento de una organización.

Las oportunidades que encontramos para los cuerpos de seguridad son las siguientes:

O1. El problema de la inseguridad pública ha devenido el primero en la agenda nacional, no sólo para la sociedad sino también para el gobierno federal, a partir de los hechos recientes en Guerrero y en el propio Estado de México, a tal punto que es este problema el que más ha minado la legitimidad del Estado Mexicano.

Estrategia: aprovechar esta invaluable oportunidad para concitar el consenso en torno las siguientes líneas de acción:

- Empezar medidas de modernización, por más radicales que sean, pero que pueden ser públicamente justificadas como un asunto indispensable para asegurar la viabilidad estatal y nacional
- Canalizar montos de recursos para este fin, sin precedentes históricos
- Involucrar a la sociedad civil en tareas de cooperación, en aras de mejorar la seguridad pública a través de la participación ciudadana. En esta dirección se torna necesario concientizar a la ciudadanía con un mensaje inequívoco: sin concurso, el logro de la seguridad pública estatal es una misión imposible.

O2. La existencia de cuerpos de seguridad recientemente depurados por las evaluaciones de control de confianza posibilita la configuración de una nueva imagen de los mismos. Los mexicanos no creen en sus instituciones, especialmente aquellas involucradas en la seguridad pública y en la procuración e impartición de la justicia. Esta falla se agrava en el caso del Estado de México. Sin embargo, la depuración reciente de los cuerpos de seguridad mediante los

controles de confianza abre la oportunidad para sanear su imagen con prácticas distintas y visibles a la ciudadanía.

Estrategia: campaña de difusión de la depuración de la los cuerpos de seguridad y de cercanía a la ciudadanía, mediante las siguientes líneas de acción:

- Desarrollar una campaña de difusión que muestre que la depuración de los elementos de seguridad pública y procuración de justicia ha redundado en una nueva práctica, más honesta, más apegada a la ley y con mayor vocación de servicio
- Asentar regionalmente, si es posible por colonias o distritos, a policías, con un triple propósito: a) avalar la campaña de la nueva imagen con prácticas laborales cotidianas visibles al ciudadano común; b) que éste conozca personalmente a los encargados de su seguridad; c) que los elementos de seguridad conozcan los problemas de la zona y de las familias que las habitan. Esta es una práctica usual de los gendarmes en Chile, donde el encargado de la seguridad es consultado por las personas hasta para ayudar en problemas domésticos.
- Aprovechar el arraigo de los elementos en zonas delimitadas geográficamente para que los habitantes de las mismas evalúen periódicamente su actuación. Los resultados de esta evaluación deberían sumarse a los exámenes que actualmente se practican en el control de confianza.

O3. El perfil meritocrático abre la oportunidad de vincular el esfuerzo con el bienestar de los elementos de seguridad pública y, por esta vía, para emprender una cultura organizacional moderna.

Estrategia: diseñar y poner en marcha un esquema de bienestar individual, fincado en dos principios: derechos iguales para todos los elementos de seguridad pública sobre un piso mínimo de bienestar (principio de igualdad); y b) diferenciación en los incrementos adicionales en el bienestar, en función del esfuerzo y el desempeño (principio de diferencia), bajo un esquema de igualdad de oportunidades para desplegar ese esfuerzo.

O4. La estrategia nacional de seguridad pública ha generado efectos rezagados, pero positivos, en la eficiencia de los cuerpos mexiquenses de seguridad, que se vislumbran en la tendencia declinante de la tasa de delitos.

Estrategia: consolidar y acelerar la mejora de la eficiencia policial mediante esquemas de capacitación y adiestramiento, así como de premios grupales diferenciados por avances en las tasas delictivas zonales.

3. Debilidades.

Las debilidades son fallas internas de una organización que obstaculizan, desvían o retrasan las tareas y logros asociados a la misión que se le ha encomendado.

En el caso del Estado de México, las debilidades de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia son las siguientes:

D1. Aunque la eficiencia policial ha mejorado notoriamente en los últimos años, sus niveles de ineficiencia, medidos por el promedio de delitos admitidos por policía, se encuentran muy por encima de lo que prescriben las normas internacionales.

Estrategia: activar un esquema de límites máximos de delitos permitidos por zona, definido por estándares internacionales, en función del número de policías asignados y del volumen de residentes de la zona que, además, sea integrado a los esquemas de evaluación del desempeño y que sea consecuente en términos de remuneración salarial.

D2. Las remuneraciones medias de los cuerpos de seguridad pública son bajas, en la medida en que se encuentran por debajo de la línea de bienestar diseñada para una familia de cuatro integrantes. La consecuencia es que ningún servicio de carrera puede fincarse sobre estas bases, especialmente cuando se desea hacer de la profesión una parte sustantiva de un proyecto de vida. En esta dirección, se agranda la probabilidad de que los intereses individuales se alejen de los institucionales.

Si se pretende contar con elementos de seguridad con altos niveles de honestidad y profesionalismo, es necesario una política de mediano y largo plazos que asuma como visión la conformación de cuerpos de seguridad y de

procuración de justicia que se vuelvan deseables como instancias laborales, de tal forma que personas con calificaciones por encima del promedio compitan entre sí para ingresar a ellas. Esto implica suministrar sueldos y prestaciones de índole privilegiada.

Estrategia (de mediano y largo plazos): elevar los sueldos y las condiciones laborales hasta hacer de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia instancias laborales deseables y competidas, en términos de ingreso a las mismas, para reclutar y mantener a personas con calificaciones notoriamente por encima del promedio.

D.3. A pesar de que los elementos de seguridad y procuración de justicia consideran que los ascensos dependen de aspectos esencialmente meritocrático — el desempeño y la capacitación —, también perciben que no existen en su organización oportunidades de crecimiento.

Estrategia: ampliar la estructura de oportunidades para la promoción, mediante dos grandes líneas de acción:

- Diseñar un sistema de calificaciones y puntajes que establezca de forma clara los mínimos que permiten que un elemento sea *candidato* a un puesto determinado.
- Ampliar el número de cursos y oportunidades de desempeño, de tal forma que el personal pueda diseñar su propia trayectoria laboral mediante avances en una línea de especialización determinada.

D3. La falta de organización ha sido señalada por la mayoría como el principal problema que afecta el quehacer laboral, según la Encuesta Institucional 2014. Ello se ha traducido en el desplazamiento del trabajo en equipo por la actuación individual, que se encuentra excesivamente sujeta a las instrucciones de los superiores.

Estrategia: Fomentar el trabajo en equipo mediante un esquema que organice las tareas cotidianas con programas de calidad total, en los que las funciones son descritas mediante sistemas de cliente-proveedor: cada persona está obligado a entregar a sus compañeros y superiores un servicio con altos niveles

de calidad. De esta forma, la cooperación obliga al trabajo en equipo y, por esta vía, a la organización del quehacer laboral.

D4. El proceso decisional se encuentra excesivamente burocratizado y depende de muchas instancias correlacionadas, que no necesariamente están directamente involucradas con los temas de seguridad pública y procuración de justicia.

Estrategia: diseñar un esquema de decisiones estratégicas, en el que la agilidad de los procedimientos normativos para poner en marcha las operaciones que de ellas derivan, se defina en función de la prioridad que, en materia de seguridad pública, asuman aquellas decisiones.

D5. Relación distante y a menudo hostil hacia la ciudadanía. Tanto en las instituciones de seguridad pública como en las de impartición de justicia, los ciudadanos comunes encaran malos tratos e indiferencias que los aleja de las mismas.

Estrategia: instrumentar un programa de mejora y monitoreo de la calidad en el servicio que deben suministrar personalmente los empleados y elementos de seguridad a los ciudadanos.

4. Amenazas.

Las amenazas son eventos del contexto histórico y social que exhiben potencial para afectar negativamente el desempeño y los objetivos de una organización.

En el caso del Estado de México, se han detectado las siguientes amenazas que, aunque no necesariamente tienen su origen en su demarcación territorial, pueden afectar nocivamente a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

A1. Desconfianza generalizada hacia las instituciones, señaladamente aquellas involucradas con la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia.

Aunque la desconfianza hacia las instituciones es ya longeva, recientemente ha crecido de forma acelerada, en virtud del impacto mediático que han acarreado los acontecimientos de Iguala y Tlatlaya, que sintetizan de manera agravada la combinación de los ingredientes que durante años han alimentado esa

desconfianza: poder, corrupción, complicidad, opacidad y desprecio por los más elementales derechos humanos. Todos ellos asociados al sistema político mexicano, del que la cultura política mexiquense ha sido uno de sus principales exponentes.

El efecto de esta desconfianza es la probable renuencia de los ciudadanos a cooperar en programas en los que es indispensable su concurso; o lo que es peor: que adopte cierta propensión a defender a los delincuentes cuando las instituciones actúan contra ellos.

Estrategia: Poner en marcha de una campaña de difusión que transmita y avale con hechos el mensaje de que en el Estado de México se actúa de forma diferente.

A.2. Creciente penetración del crimen organizado ligado al narcotráfico.

La estrategia nacional de combate al narcotráfico golpeó muchas células de los cárteles, que se han visto obligados a trasladar sus operaciones hacia otras entidades federativas. El Estado de México ha sido una de ellas. Este proceso ha acarreado que hayan proliferado un conjunto de delitos que tienen un gran impacto en la opinión pública, como la extorsión, el secuestro y homicidio doloso, que en la entidad exhiben una alta correlación y se encuentran inscritas en una tendencia creciente.

Esto puede: a) acentuar la idea generalizada de que las instituciones de seguridad son ineficientes hasta el punto de quedar desbordadas por los criminales; la consecuencia podría ser un retiro todavía mayor de la ciudadanía; b) aumentar la probabilidad de que los cuerpos policiacos sean penetrados por esas bandas delictivas y que, por lo tanto, se pierda mucho del camino andado en términos de depuración de los cuerpos de seguridad.

Estrategia: retomar la política de blindaje territorial del Estado de México y diseñar programas especializados contra el homicidio doloso y la extorsión, así como se han emprendido para el caso del secuestro.

En conjunto, el análisis FODA dibuja un panorama en que las debilidades y las amenazas, aunque pocas en número, son extremadamente delicadas, mientras

las fortalezas y oportunidades son suficientes para revertir con éxito las debilidades y atajar eficientemente las amenazas.

CAPÍTULO XVIII. CONCLUSIONES

Existen dos formas de concluir un texto monográfico: enlistar las conclusiones particulares con el propósito extraer de ellas una de índole general; o, alternativamente, partir de esa proposición final y explorar una explicación que imprima un sentido integral y sistémico a las numerosas piezas que conforman el panorama que ofrece esa conclusión general. Este capítulo ha optado por la segunda vía, en virtud de que los resultados se encuentran ya expresados en cada uno de los abordajes de los programas examinados

La conclusión general de la evaluación es que la aplicación de recursos del FASP en 2014 se caracterizó por un pobre desempeño, tanto en términos de ejercicio del gasto como del logro de metas. Los causales son *aparentemente* el retraso de la ministración de recursos y el entramado institucional que rige las decisiones de gasto, tanto en el gobierno de México como en el del propio Estado de México, así como ciertas dificultades y precauciones entendibles, cuando se trata de la adquisición de equipo sofisticado. Este es el punto de partida.

Sin embargo, aunque los evaluadores comparten la idea de que 2014 ha sido un año particularmente atípico, que en mucho es explicado por ciertos cambios institucionales, señaladamente la sustitución de la Secretaría de Seguridad Ciudadana por una Comisión Estatal con mayor autonomía de gestión, dedicada a los mismos fines, y la rotación de funcionarios de primer nivel, también sostienen que este ejercicio es la versión pronunciada de una práctica que tiende a arraigarse y que representa ya una situación de equilibrio, en la que los agentes involucrados encuentran que es política y burocráticamente más rentable no ejercer el gasto e incumplir con las metas, que apegarse a un desempeño más eficiente.

Los incentivos están estructurados de esa forma. No se trata tanto de los causales antes enumerados, sino sobre todo de la forma en que éstos se engarzan y se retroalimentan entre sí hasta configurar un círculo vicioso, diseñado para castigar a los funcionarios que pretenden actuar de forma eficiente, así como para premiar con una zona de confort a quién se apega a una regla no escrita: subejercer es sobrevivir. A esta conclusión arriba la evaluación

cuando despliega dos modelos para explicar este comportamiento: el modelo de agente-principal y el de racionalidad limitada.

De una manera más profunda, el bajo desempeño puede ser explicado a través de dos tipos de modelos que la ciencia política, la economía y la teoría de la administración nos han brindado: el modelo del agente-principal y el de racionalidad limitada.

El primero postula que cuando un principal delega en un agente la administración una organización, de la cual este último es sólo un empleado, con intención de que actúe en su nombre y su beneficio, el agente usará el poder que le ha sido conferido para anteponer sus propios intereses sobre el de su empleador (el principal); siempre y cuando existan argumentos que posibiliten justificar los malos resultados de la gestión mediante eventos que escapen de su control. Entre una de las estrategias, destaca aquella que tiende a minimizar esfuerzos, en aras de desplegarlos a favor de múltiples objetivos, ajenos a los del principal y cruciales para el agente. De esta forma, se contraponen dos “funciones-objetivo”: mientras el principal trata de maximizar los resultados, el agente tiende a minimizar los esfuerzos que se encarrilan hacia los intereses del primero, porque ahora opera bajo múltiples objetivos, más cercanos a sus propios intereses.

Esto es lo que sucede con el diseño institucional de FASP: el gobierno federal funge como principal, y las entidades federativas como agente. No es necesario detenerse mucho para observar que la gran mayoría de los recursos son de origen federal (80%); que los programas que financia son abrumadoramente de prioridad nacional y, sólo en menor medida, local; y sobre todo, que la imposibilidad de excluir a una entidad es análoga y complementaria a la justificación con sucesos fuera del control, que normalmente usan estos modelos para explicar las dificultades de despedir al agente cuando las cosas no salen bien.

En términos generales, los problemas de agencia se resuelven cuando el principal otorga derechos de propiedad al agente (el dueño de una empresa da acciones de la compañía a su presidente o director general), con la intención de alinear la prosecución de intereses de ambos actores y de maximizar el esfuerzo del agente. Esto también ha ocurrido con los recursos del FASP: la ley cede a

las entidades federativas derechos no sólo sobre las participaciones, sino también sobre las aportaciones federales, entre las cuales se encuentra el FASP, con la intención de que aquellas se vuelvan promotoras del interés del gobierno federal en materia de seguridad pública.

Sin embargo, a diferencia de la solución clásica, el FASP es una cesión de derechos de propiedad limitada. En primer lugar, porque los recursos están etiquetados y son auditables por la Auditoría Superior de la Federación; en segundo, su operación en los estados implica la inclusión de un segundo agente: la burocracia, que opera como tal ante un principal disminuido por su papel de agente del gobierno federal. Se trata de los gobiernos estatales. A diferencia de estos últimos, a la burocracia no se le pueden ceder legalmente derechos de propiedad, aun cuando, como era usual el viejo sistema político mexicano, fuera muy proclive a desarrollar actitudes patrimonialistas. Es decir, es imposible alinear sus intereses con los de los principales (el gobierno federal y el estatal). Por tanto, es probable que conserve la estrategia de minimizar esfuerzos y explore una gama amplia de pretextos cuando los resultados no son buenos para los dos principales. Este es el caso de los argumentos que el equipo evaluador oyó reiteradamente, funcionario tras funcionario: tardanza en la ministración de recursos; “se hizo el estudio y la solicitud a la instancia autorizadora”; “el proveedor no responde”, etc.

Es aquí cuando entra el segundo modelo de racionalidad limitada. A diferencia de los modelos clásicos y neoclásicos de la economía, que explican la conducta de los individuos con base en supuestos maximizadores y de racionalidad ilimitada, nuevas teorías sugirieron que: a) no pueden maximizar porque su racionalidad está limitada por el costo de la información y las capacidades cognitivas para procesarla; b) que el principio de maximización de resultados, aun cuando podría ser válido para los dueños de las empresas (los principales), no rigen para los empleados, en especial para el agente; c) que en el mundo moderno, no son los accionistas o titulares (los principales) los que dirigen las organizaciones, sino los agentes, bajo la modalidad de presidente, directores o gerentes.

Cuando éstos no adquieren derechos de propiedad, como plantea la solución tradicional a los problemas de agencia, deben lidiar con múltiples asuntos, como

se ha dicho y, por tanto, minimizar los esfuerzos invertidos en la promoción de los principales. Ello hace que la atención organizacional, entendida como la capacidad para detectar y resolver problemas de un cuerpo administrativo, se transforme en un bien escaso. Por tanto, la dirigen hacia aquellos asuntos que no funcionan bien; es decir, cuyo desempeño está por debajo de lo que se considera “satisfactorio” o “normal”, sin que ello signifique prosecución de los mejores resultados, con el fin de ubicarlos en este nivel.

A fin de enfocarse en los aspectos deficitarios, con el propósito de conducirlos a un funcionamiento normal, los directivos desarrollan rutinas que operativizan procesos y que, al volverse rutinas, devienen instituciones (reglas del juego) que estructuran la conducta organizacional. Éstas les dicen a los individuos quiénes son en la organización y qué se espera de ellos. Las respuestas que obtienen es lo que ven en los demás, en sus compañeros corporativos. Saben que si se apegan a esa conducta, cumplirán “satisfactoriamente” y nada podrá reprochárseles, porque se ciñen a sus funciones, aunque éstas no desemboquen en los mejores resultados. Un maestro, por ejemplo, puede asistir a clases, impartir el curso y evaluar a sus alumnos, y con ello “cumple”, sin que tal cosa implique que lo haga bien. Nadie podrá reclamarle porque cumple con su función, aunque no obtenga el mejor aprovechamiento para sus pupilos.

De esta forma, se configura lo que se conoce como la “lógica de lo apropiado”: una combinación de renuncia a los mejores resultados, búsqueda de logros mediocres y de apego a una cultura organizacional dictada por la imitación. Salirse de ella acarrea costos para los individuos, en términos de segregación y exclusión, en un contexto en que — por definición — la cooperación es esencial para el funcionamiento organizacional y la supervivencia laboral. De esta forma, cualquier intento por mejorar los resultados conduce a costos que sobrepasan los potenciales beneficios. El resultado es la paralización; es decir, la tendencia a reproducir en el tiempo las prácticas del pasado, hasta volverlas una estructura que refleja dos cosas: a) un equilibrio en el que cada quién está lo mejor que puede, dado lo que hacen los demás; b) una trampa, en la que él que quiere actuar de manera distinta, para mejorar los logros grupales, pierde.

Con el FASP ha sucedido algo similar: los subejercicios y la cortedad en la consecución de metas se han convertido en conductas consuetudinarias porque son prácticas heredadas que han labrado una cultura signada por la “lógica de lo apropiado”. En esta última, las rutinas se entronizan hasta diluir el fin primordial para el que fue creada una organización o una institución. No es casual que en una de las entrevistas que efectuó el equipo evaluador, un alto funcionario dijera que los subejercicios no son tales, sino “economías”. Como si el propósito del FASP fuera el ahorro financiero gubernamental, y no un conjunto de recursos destinados a *gastarse* en seguridad pública. El sentido último del mismo queda absolutamente desvanecido. La lógica de lo apropiado condujo a este funcionario a olvidar cuál es el propósito final de estos y de todos los dineros públicos: aplicarse a favor del bienestar social.

Igual que en el modelo de agencia, la burocracia y el propio gobierno estatal son agentes que tienen múltiples objetivos, incluso en el terreno de la seguridad pública: el FASP es uno de tantos, pero que no corresponde a sus prioridades, sino — como se ha dicho — fundamentalmente a las nacionales. De la misma manera, el bajo desempeño no acarrea repercusiones sobre las instancias ejecutoras y sus administradores, porque siempre existen otras esferas, dentro del sistema de seguridad estatal, que ofrecen la oportunidad de ser premiado y reconocido, aun cuando se haya desplegado una gestión notoriamente deficiente de aquel fondo.

En este sentido, el Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra en una trampa que le impide exigir mejores resultados con los recursos suministrados: retirar o disminuir los recursos no puede ser un instrumento, no sólo porque el reparto de los mismos se rige por normas jurídicas, sino también porque éste no podría ser vinculado a los resultados, en virtud de que una disminución de los mismos podría servir como un argumento para justificar, por ejemplo, una eventual alza de la incidencia delictiva. Es decir, el agente abundaría en su conducta, con el pretexto esgrimido tradicionalmente por quienes asumen este papel: justificación de resultados mediante la invocación de eventos fuera de control. En este sentido, está obligado a continuar suministrando recursos, con independencia de los resultados.

Las metas consignadas en los Anexos Técnicos del FASP asumen el rol de mejores resultados (*first best*). En un modelo de racionalidad ilimitada, maximizadora y de objetivos únicos, su operación demandaría la organización de las actividades en torno al logro de las mismas. Se trata de la gestión enfocada a resultados, que es la que cabe esperar cuando el principal es, simultáneamente, el encargado de esa operación. Sin embargo, cuando los agentes son los que operan y lo hacen al amparo de la “lógica de lo apropiado”, las metas no sólo no organizan la actividad de las instituciones, sino que no son objetivos a perseguir. Simplemente son sustituidas por un espíritu de actuar para cumplir, y no para arrojar los mejores resultados. Esto es lo que ha pasado con los ya tradicionales incumplimientos de metas y subejercicios consuetudinarios del FASP.

El retraso de recursos no es argumento suficiente para estas prácticas: estos se dispensan en diez ministraciones, y la única fuente de dilación puede ser la firma del Convenio. Pero una vez firmado, los agentes tienen el tiempo suficiente para preparar los proyectos de inversión, acordar con los proveedores y estar listos para ejecutarlos, una vez que se cuente con aquellos; el entramado institucional de las decisiones, puede ser rediseñado para que el Convenio devenga la única fuente de legalidad que ampara el ejercicio de los recursos y con el propósito de que el Secretariado Estatal sea entonces una agencia aglutinante que concentre esas decisiones, con el concurso y coordinación de las demás instancias involucradas.

CAPÍTULO XIX. RECOMENDACIONES.

Este capítulo está destinado a emitir las recomendaciones que sugiere el análisis global y particular de los programas del FASP, en términos de mejorar la consecución de metas y de ejercer más eficaz y eficientemente los recursos.

1. El FASP es un mecanismo de financiamiento de las principales políticas de seguridad pública, que necesita una redefinición institucional que sujete la disponibilidad de los recursos a los resultados obtenidos, en términos de consecución de metas generales y particulares.
2. En este rediseño institucional debe caber la posibilidad de que los recursos sean devueltos a la federación cuando no sean ejercidos; o, alternativamente, que los saldos no ejercidos en un año determinado formen parte del financiamiento del siguiente período, si las disposiciones jurídicas asociadas al federalismo fiscal no permiten la primera alternativa.
3. Los Consejos o Comités de Seguridad Pública Estatal deben integrar a representantes del gobierno federal, cuando se trate de recursos federales, como es el caso del FASP, para aminorar los problemas de agencia, tratados en el capítulo anterior.
4. Los Convenios y sus Anexos Técnicos del FASP deben ostentarse como fuente única de legalidad para el ejercicio de los recursos, exonerando a este último de otras disposiciones regulatorias de índole estatal o local.
5. El Secretariado Estatal debe fungir como una instancia no sólo de monitoreo, sino de planeación de *corto plazo* para programar y después evaluar trimestralmente los ejercicios más inmediatos que se avecinan.
6. De ser posible, procurar que los recursos FASP dejen de ser sufragados y autorizados por la Secretaría de Finanzas y que estas facultades pasen al Secretariado Estatal. De esta forma, el ejercicio se desprende de uno de sus principales problemas: la dispersión de responsabilidades y la ausencia de un solo responsable identificable, que provoca la dispersión de instancias ejecutoras.
7. El nuevo diseño deberá reparar un problema implícito en los Convenios y Anexos Técnicos: la coherencia entre objetivos del FASP (mejora de la

seguridad pública), las metas generales de los programas y las metas particulares. Las metas generales que consignan aquellos instrumentos jurídicos no están diseñadas como derivados de corto plazo de los grandes objetivos de la seguridad pública, ni las acciones o metas particulares coinciden cabalmente con esas metas generales. Son un listado de requerimientos, que generalmente son sometidos a justificaciones muy vagas y con poca precisión, y no a un examen más riguroso que explicita cómo y en cuánto contribuirán a los objetivos de los programas al general del Fondo.

8. El nuevo diseño institucional debe, a su vez, estructurar esquemas efectivos de cooperación entre el ejercicio del FASP y los otros objetivos múltiples que, formal e informalmente, persiguen las instancias encargadas de ejecutar los programas, de tal forma que ambos tipos de ejercicios no entren en competencia, sino en un esquema de reforzamiento mutuo.
9. El nuevo diseño institucional debe contemplar debe apostar a que el grueso de los recursos se destinte a la conformación de sistemas virtuosos entre profesionalización de cuerpos de seguridad, desarrollo tecnológico y confiabilidad entre la ciudadanía. Aunque los programas financiados abordan de manera señalada estas dimensiones, no están articulados para la generación de esos círculos virtuosos.
10. Por último, la profesionalización de los cuerpos de seguridad debe ser instrumentada por una estrategia de mediano y largo plazos, en la que los encargados de la seguridad pública devengan una élite laboral, en términos de condiciones de trabajo, a efecto de que: a) se suscite una competencia eficaz entre los mejores profesionales del país y del estado para ingresar a esas instituciones; y b) éstos encuentren en la labor de seguridad pública un proyecto de vida atractivo. El Secretariado Nacional debería pensar si esta vía no es socialmente más rentable que las que, hasta ahora, se han privilegiado.

CAPÍTULO XX. AVANCE PRESUPUESTAL DE EJERCICIOS VIGENTE Y ANTERIORES.

En términos generales, existe en la mayoría de las entidades federativas de la República mexicana una marcada propensión a subejercer los recursos del FASP, destinados al fortalecimiento de la seguridad pública en esos estados. Las causas son de índole variada: algunas se relacionan con el diseño institucional que rige el suministro de recursos a esas entidades y con las propias reglas que, algunas ocasiones, imponen estas últimas para aplicarlo. Otras encuentran son motivadas por discrepancias en las prioridades que, en términos de seguridad pública, abanderan la federación, por un lado, y los estados, por el otro. No hay que olvidar que los programas de prioridad nacional, que son los que reciben los recursos del FASP, corresponden en sentido estricto a la estrategia del gobierno federal, que debe ser concertada para su aplicación en una división político-territorial determinada. Y, aunque en la mayor parte de los casos aquella estrategia es apropiada para las entidades, en otros corre el riesgo de soslayar algunas particularidades regionales que para las entidades y sus municipios pueden marcar de forma distintiva y definitiva la dinámica de la seguridad pública.

Sin embargo, entre todos los causales uno parece aflorar por su carácter generalizado: la temporalidad anual es insuficiente tanto para la ejecución de los recursos fiscales como para la evaluación integral del desempeño, que se espera de este tipo de financiamiento. Las instancias ejecutoras entrevistadas señalaron esta variable de forma unánime, al tiempo que abogaban por una evaluación al amparo de una temporalidad más amplia, en la medida en que — arguyen — el verdadero período fiscal inicia a mitad del año, cuando efectivamente se reciben los recursos, y no termina necesariamente al final del mismo, sino varios meses — e incluso, años — después.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha tomado nota de este reclamo y, por tal razón, demanda que la evaluación incorpore un examen inter-temporal de los ejercicios no sólo vigentes, sino también pasados de los recursos. Se trata de rastrear la evolución de la aplicación de los recursos, hasta desembocar en el año evaluado. Este es el objetivo de este capítulo. Se

desea determinar si, como señalan las instancias ejecutoras el problema de la temporalidad es la causa principal de los subejercicios o, alternatively, existen otros factores que hacen de éstos una práctica estructural enraizada en los incentivos que derivan del diseño institucional.

Los ejercicios fiscales examinados corresponden a los años 2012, 2013 y al vigente: 2014. Cada uno de ellos se expone en las tres primeras secciones, mientras se reserva una cuarta para analizar la aplicación acumulada. Es esta última la que permite emitir un juicio más certero sobre el desempeño que, en el estado de México, ha registrado el ejercicio del FASP durante todo el período trianual.

1. El ejercicio de los recursos FASP en 2012

El cuadro siguiente consigna los recursos convenidos entre el gobierno del estado de México y el federal para 2012. Como se puede apreciar, éstos no sufrieron modificación alguna; en este sentido, los originalmente convenidos constituyen la base de comparación para examinar su ejercicio. El monto conjunto asciende a \$735, 201,864. De ellos el gobierno federal aportó mediante el FASP \$588.161 millones, equivalente a 80% del total, y el estatal, 147 millones; es decir, 20%.

Al cierre de 2014, el avance en el ejercicio del monto conjunto es de 97.21%; de los recursos federales, 98.6%; y de los estatales, de 91.48%.

Por rubros, prácticamente todos los programas que fueron financiados exhiben un avance del 100%. Sin embargo, todavía existen recursos por aplicar en Red Nacional de Telecomunicaciones; Sistema Nacional de Información; Fortalecimiento de Programas Prioritarios de las Instituciones Estatales de Seguridad Pública e Impartición de la Justicia (FPPIESP); y, en mucho menor medida, en Evaluación de los Distintos Programas o Acciones (en adelante Evaluación). En estos casos, los sub-ejercicios son de una proporción poco significativa, en la medida en que oscila en un rango entre 0.21 y 4.11%

Cuadro XX.1. Aplicación de los recursos FASP de 2012, al finalizar 2014

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS PROGRAMAS CON PRIORIDAD NACIONAL FASP 2012

Cifras al 31 de diciembre de 2014

FINANCIAMIENTO CONJUNTO

PROGRAMAS CON PRIORIDAD	Presupuesto convenido			Presupuesto modificado			Presupuesto comprometido			Presupuesto devengado			Presupuesto pagado			Saldo por ejercer		
	Federal	Estatat	Total	Federal	Estatat	Total	Federal	Estatat	Total	Federal	Estatat	Total	Federal	Estatat	Total	Federal	Estatat	Total
NACIONAL																		
TOTAL	588,161,491.00	147,040,373.00	735,201,864.00	588,161,491.00	147,040,373.00	735,201,864.00	11,410,293.68	2,070,278.32	13,480,572.00	1,153,587.58	875,859.01	2,029,446.59	567,625,374.02	131,569,347.25	699,194,721.27	7,972,235.72	12,524,888.42	20,497,124.14
PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN EN CONTROL DE CONFIANZA	19,439,938.00	0.00	19,439,938.00	19,439,938.00	0.00	19,439,938.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	19,439,938.00	0.00	19,439,938.00	0.00	0.00	0.00
PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD	34,314,660.80	0.00	34,314,660.80	34,314,660.80	0.00	34,314,660.80	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	34,314,660.80	0.00	34,314,660.80	0.00	0.00	0.00
INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SECUESTRO (UECS)	78,050,323.75	0.00	78,050,323.75	78,050,323.75	0.00	78,050,323.75	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	78,050,323.75	0.00	78,050,323.75	0.00	0.00	0.00
IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA (COE S)	23,952,575.34	0.00	23,952,575.34	23,952,575.34	0.00	23,952,575.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	23,952,575.34	0.00	23,952,575.34	0.00	0.00	0.00
HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (IBIS/ETRACE)	8,500,000.00	0.00	8,500,000.00	8,500,000.00	0.00	8,500,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8,500,000.00	0.00	8,500,000.00	0.00	0.00	0.00
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES	1,095,600.00	0.00	1,095,600.00	1,095,600.00	0.00	1,095,600.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,095,600.00	0.00	1,095,600.00	0.00	0.00	0.00
NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	4,993,547.98	0.00	4,993,547.98	4,993,547.98	0.00	4,993,547.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4,993,547.98	0.00	4,993,547.98	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	27,596,143.07	0.00	27,596,143.07	27,596,143.07	0.00	27,596,143.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	27,596,143.04	0.00	27,596,143.04	0.03	0.00	0.03
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	38,425,497.25	15,976,761.12	54,402,258.37	38,425,497.25	15,976,761.12	54,402,258.37	1,072,734.10	0.00	1,072,734.10	0.00	0.00	0.00	36,353,459.58	14,725,153.40	51,078,612.98	999,303.57	1,251,607.72	2,250,911.29
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)	35,266,796.46	23,053,120.00	58,319,916.46	35,266,796.46	23,053,120.00	58,319,916.46	247,445.23	0.00	247,445.23	16,495.20	0.00	16,495.20	33,273,540.40	23,035,120.00	56,308,660.40	1,729,315.63	18,000.00	1,747,315.63
SERVICIOS DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 086 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089	30,031,526.10	12,467,280.00	42,498,806.10	30,031,526.10	12,467,280.00	42,498,806.10	373,616.56	0.00	373,616.56	0.00	0.00	0.00	29,657,909.54	12,467,280.00	42,125,189.54	0.00	0.00	0.00
REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	1,900,000.00	0.00	1,900,000.00	1,900,000.00	0.00	1,900,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,900,000.00	0.00	1,900,000.00
UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA (UIPE'S)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS O ACCIONES	1,240,000.00	25,050,000.00	26,290,000.00	1,240,000.00	25,050,000.00	26,290,000.00	0.00	33,746.33	33,746.33	0.00	0.00	0.00	1,240,000.00	24,961,375.51	26,201,375.51	0.00	54,878.16	54,878.16
GENÉTICA FORENSE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	283,354,882.25	70,493,211.88	353,848,094.13	283,354,882.25	70,493,211.88	353,848,094.13	9,716,497.79	2,036,531.99	11,753,029.78	1,137,092.38	875,859.01	2,012,951.39	269,157,675.59	56,380,418.34	325,538,093.93	3,343,616.49	11,200,402.54	14,544,019.03

Sin embargo, el rubro más llamativo es el del Registro Público Vehicular (REPUVE), en el que el avance ha sido nulo y el subejercicio es de 100%. Se trata de recursos federales, sin aplicación hasta la fecha

1.1. Los recursos federales (FASP-2012).

Como ya se ha apuntado los recursos federales suministrados en 2012 mediante el FASP, exhiben un avance de 98.6%, porque éste es el resultado de agregar los que han sido pagados, los devengados y los comprometidos, aun cuando estos últimos no hayan sido utilizados todavía para ejecutar acciones o para adquirir bienes y servicios destinados a la consecución de metas y, por tanto, de objetivos. Por tal razón, si son excluidos de los cálculos convencionales, el avance se reduce a 96.7%. Esta cifra no significa una variación significativa, en la medida en que involucra 11.4 millones de pesos, que representa sólo 1.9% de los recursos suministrados por la federación.

Por programa, de los catorce que recibieron recursos, sólo cuatro presentan rezagos en el ejercicio del gasto: REPUVE, que como ya se informó, registra un atraso de 100%; Fortalecimiento de Programas Prioritarios Estatales (1.18%); Red Nacional de Telecomunicaciones (2.60%) y el Sistema Nacional de Información (4.9%).

Por otro lado, de los 11.4 millones de pesos que están comprometidos, pero todavía no ejecutados en la modalidad de pagados o devengados, 9.7 millones corresponden al Fortalecimiento de Programas Prioritarios Estatales, lo que representa un subejercicio efectivo de 4.6% en este rubro particular.

1.2. Los recursos estatales.

Los recursos aportados por el estado de México en 2012 registraron al cierre de 2014 un avance de 91.48%. Si de los recursos reportados como ejercidos se restan los comprometidos, pero sin ejecución del gasto, el avance efectivo es de 90%. Es decir, no sufre una modificación significativa. La totalidad de esos recursos comprometidos corresponde al programa Fortalecimiento de Programas Prioritarios Estatales de Seguridad Pública e Impartición de Justicia (en adelante, Programas Estatales)

Por rubros, sólo cinco programas recibieron financiamiento estatal. De ellos, sólo uno ha sido ejercido a cabalidad: el servicio de llamadas de emergencia y de

denuncia (066 y 089, respectivamente; en adelante, Servicio de Llamadas), mientras los otros reflejan rezagos en su ejercicio: Fortalecimiento de Programas Prioritarios Estatales (15.9%); Red Nacional de Telecomunicaciones (en adelante RED) 7.83%; y, otros dos, con porcentajes y montos poco significativos: Base de Datos y Evaluación de Programas o Acciones.

En términos generales, tanto los recursos federales como los estatales exhiben un avance importante en el ejercicio presupuestal de los recursos de 2012, si omitimos que para la consecución de este progreso se ha requerido dos años.

2. El ejercicio de los recursos FASP en 2013.

En 2013 se convinieron un total de recursos de \$ 765,735, 575, de los cuales el gobierno federal aportó \$612, 588,460 (80%), y el estatal, \$153, 147,115 (20%). El avance presupuestal, en términos de recursos ejercidos, que al cierre de 2014 registra cada uno de conceptos es de 82.2% de la inversión conjunta; 79.45%, de la federal; y 93.2% de la estatal.

Con relación al total de recursos, si se sustraen los catalogados como comprometidos, el ejercicio efectivo se reduce a 75%.

Por rubros, de los trece programas que recibieron financiamiento federal y/o estatal, sólo cuatro han ejercido plenamente los recursos al cierre de 2014: Prevención social de la violencia y de la delincuencia con participación ciudadana (en adelante, Prevención Social); Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE); Evaluación y Genética Forense. El resto muestra rezagos (o subejercicios) relativos todavía significativos: Base de Datos (48.6%); Red (43%); Servicio de Llamadas (21.5%); Huella Balística (26%); Fortalecimiento para las Capacidades de Evaluación del Control de Confianza (en adelante, Control de Confianza), 18.7%; Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública (en adelante, Profesionalización), 24.8%; y Programas Estatales (8.34%)

Cuadro XX.2. Aplicación de los recursos FASP de 2013, al finalizar 2014

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS PROGRAMAS CON PRIORIDAD NACIONAL FASP 2013

Cifras al 31 de diciembre de 2014

FINANCIAMIENTO CONJUNTO

PROGRAMAS CON PRIORIDAD	Presupuesto convenido			Presupuesto modificado			Presupuesto comprometido			Presupuesto devengado			Presupuesto pagado			Saldo por ejercer		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
TOTAL	612,588,460.00	153,147,115.00	765,735,575.00	612,588,460.00	153,147,115.00	765,735,575.00	17,713,137.53	37,193,483.94	54,906,621.47	0.00	0.00	0.00	469,006,900.00	105,539,144.55	574,546,044.55	125,868,422.47	10,414,486.51	136,282,908.98
PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA	0.00	2,000,000.00	2,000,000.00	0.00	2,000,000.00	2,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,000,000.00	2,000,000.00	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN EN CONTROL DE CONFIANZA	17,753,000.00	0.00	17,753,000.00	17,753,000.00	0.00	17,753,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	14,433,000.00	0.00	14,433,000.00	3,320,000.00	0.00	3,320,000.00
PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA	43,418,152.00	1,825,348.00	45,243,500.00	43,418,152.00	1,825,348.00	45,243,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	32,667,112.00	1,825,348.00	34,492,460.00	10,751,040.00	0.00	10,751,040.00
INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SEQUESTRO (UECS)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA (COE-S)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (BIS/ETRAE)	1,868,412.00	4,800,000.00	6,668,412.00	1,868,412.00	4,800,000.00	6,668,412.00	0.00	3,050,000.00	3,050,000.00	0.00	0.00	0.00	1,868,412.00	0.00	1,868,412.00	0.00	1,750,000.00	1,750,000.00
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES	2,840,173.56	0.00	2,840,173.56	2,840,173.56	0.00	2,840,173.56	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,620,993.56	0.00	2,620,993.56	219,180.00	0.00	219,180.00
NUOVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00	12,500,000.00	0.00	12,500,000.00	0.00	0.00	0.00	14,500,000.00	0.00	14,500,000.00	10,000,000.00	0.00	10,000,000.00
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	78,421,652.40	25,000,000.00	103,421,652.40	78,421,652.40	25,000,000.00	103,421,652.40	2,541,279.27	0.00	2,541,279.27	0.00	0.00	0.00	31,378,783.12	25,000,000.00	56,378,783.12	44,501,590.01	0.00	44,501,590.01
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)	25,761,371.78	15,000,000.00	40,761,371.78	25,761,371.78	15,000,000.00	40,761,371.78	1,000,000.01	0.00	1,000,000.01	0.00	0.00	0.00	9,961,371.73	10,000,000.00	19,961,371.73	14,800,000.04	5,000,000.00	19,800,000.04
SERVICIOS DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089	35,718,688.00	20,000,000.00	55,718,688.00	35,718,688.00	20,000,000.00	55,718,688.00	174,222.16	0.00	174,222.16	0.00	0.00	0.00	23,544,465.84	20,000,000.00	43,544,465.84	12,000,000.00	0.00	12,000,000.00
REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA (UIPE-S)	4,906,552.21	0.00	4,906,552.21	4,906,552.21	0.00	4,906,552.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4,906,552.11	0.00	4,906,552.11	0.10	0.00	0.10
EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS O ACCIONES	1,412,000.00	32,286,405.74	33,698,405.74	1,412,000.00	32,286,405.74	33,698,405.74	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,412,000.00	32,286,405.74	33,698,405.74	0.00	0.00	0.00
GENÉTICA FORENSE	6,477,939.64	2,041,211.40	8,519,151.04	6,477,939.64	2,041,211.40	8,519,151.04	0.00	541,331.40	541,331.40	0.00	0.00	0.00	6,477,939.64	1,499,880.00	7,977,819.64	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	357,010,518.41	50,194,149.86	407,204,668.27	357,010,518.41	50,194,149.86	407,204,668.27	1,497,636.09	33,602,152.54	35,099,788.63	0.00	0.00	0.00	325,236,270.00	12,927,510.81	338,163,780.81	30,276,612.32	3,664,486.51	33,941,098.83

Fuente: elaboración propia con datos del SESESPEN, "SSVE 2013 (diciembre de 2014)"

2.1. Los recursos federales (FASP-2013).

El cuadro anterior distingue entre recursos federales, estatales y la inversión conjunta, así como el destino que hasta el cierre de 2014 han tenido los suministrados en 2013.

En él se puede apreciar, que el grueso de los federales han sido ejercidos, hasta mostrar un avance de 79.5%, ligeramente inferior al correspondiente a la inversión conjunta, pero sustancialmente menor a los de origen estatal. Si se excluye el rubro de gasto comprometido del monto registrado como ejercido, el progreso es 76.5%.

Por programas, de los doce que se beneficiaron del financiamiento, sólo cuatro han ejercido cabalmente los recursos, hasta lograr un avance de 100%: Huella Balística, UIPE, Evaluación y Genética Forense. Los mayores rezagos o subejercicios los registran Red y Base de Datos, con 56.8 y 57.5%, respectivamente, y en menor medida, el Servicio de Llamadas, con 33.6%. El resto presenta subejercicios que se engloban en un rango entre 8.5 y 18.7%.

En términos generales, el panorama de 2013 revela una característica del ejercicio del gasto en seguridad pública: las mayores dificultades residen en programas que, de alguna manera, involucran la compra de infraestructura y tecnología. Mientras que en aquellos en las que partidas se asocian a alguna forma de contratación de personal (instructores, por ejemplo) el ejercicio es más dúctil, el gasto en infraestructura es más resistente, en virtud de las dificultades técnicas derivadas de las especificidades del equipo que se debe seleccionar, así como de los proveedores que lo suministran. Esto se aprecia nítidamente en los rezagos relativos de la Red, la Base de Datos y el Servicio de Llamadas, que son los que ostentan mayor rezago relativo.

2.2. Los recursos estatales.

El ejercicio de los recursos estatales suministrados en 2013 registra, al cierre del año siguiente, un avance sustancial de 93%, superior al correspondiente a la

inversión conjunta y — notoriamente — a la federal. Sin embargo, este resultado está fuertemente influido por el rubro de recursos comprometidos: si éstos son sustraídos del monto reportado como ejercidos, el avance es de 68.9%: una reducción, sin duda, importante, e inferior al ejercicio efectivo de los recursos federales.

El examen por programas, el de Huella Balística, como ya se reportó, el cumplimiento con los compromisos de gasto fue cabal en la parte de la partida financiada con fuentes federales; en cambio, la correspondiente a la estatal es la que registra el mayor rezago con un subejercicio de 36%. Otro tanto sucede con la Base de Datos, en el que éste es de 33%, pero el rezago es inferior al federal. Por último, en el caso Programas Estatales Prioritarios, el subejercicio es 7.3%. De los nueve que fueron financiados con recursos estatales, estos tres programas fueron los únicos que aún exhiben rezagos relativos en su gasto; en los otros seis, el ejercicio mostró un avance de 100%.

3. El ejercicio de los recursos FASP en 2014.

El cuadro XX.3 consigna la inversión convenida entre los gobiernos estatal y federal para 2014. Las cifras acordadas suman un total de \$770, 177,035, de las cuales, \$616, 141,628 corresponden a la aportación federal, y \$154, 035,407, a la estatal. Es decir, de nuevo se repite la regla: 80% de la primera; 20% de la segunda.

Aunque los montos globales y la aportación absoluta de cada orden de gobierno no sufrieron alteración alguna, su distribución fue modificada mediante un convenio adicional. La estrategia de modificación consistió en otorgar recursos al Nuevo Sistema de Justicia Penal, que originalmente no contemplaba financiamiento alguno, a costa de disminuciones en otros seis programas: Programas Estatales Prioritarios; Genética Forense; Base de Datos; Acceso a la Justicia para las Mujeres; Implementación de COE`S y Estrategia de Combate al Secuestro.

De esta forma, el Nuevo Sistema de Justicia Penal se benefició con un aumento de \$78,416,460, que fue financiado fundamentalmente con reducciones de las fuentes federales (77.9 millones de pesos) y, en menor medida, de las estatales (\$516, 282). En este último caso, el decremento que posibilitó el financiamiento

del Nuevo Sistema provino de los Programas Estatales Prioritarios. En conjunción con la Estrategia de Combate al Secuestro, este último programa financiaron 92.5% del aumento federal en el Nuevo Sistema Penal, con aportaciones de 24.4 y 47.4 millones de pesos, respectivamente. El resto de los programas alterados sufrieron modificaciones de una cuantía relativamente pequeña.

Cuadro XX.3. Aplicación de los recursos FASP de 2014, al finalizar 2014

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS PROGRAMAS CON PRIORIDAD NACIONAL FASP 2014

Cifras al 31 de diciembre de 2014

FINANCIAMIENTO CONJUNTO

PROGRAMAS CON PRIORIDAD	Presupuesto convenido			Presupuesto modificado			Presupuesto comprometido			Presupuesto devengado			Presupuesto pagado			Saldo por ejercer		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
NACIONAL																		
TOTAL	616,141,628.00	154,035,407.00	770,177,035.00	616,141,628.00	154,035,407.00	770,177,035.00	46,977,794.91	1,100,000.00	48,077,794.91	0.00	336,597.20	336,597.20	166,227,285.29	51,895,974.71	218,123,260.00	402,936,547.80	100,702,835.09	503,639,382.89
PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA	0.00	13,300,000.00	13,300,000.00	0.00	13,300,000.00	13,300,000.00	0.00	1,100,000.00	1,100,000.00	0.00	138,979.60	138,979.60	0.00	900,000.00	900,000.00	0.00	11,161,020.40	11,161,020.40
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN EN CONTROL DE CONFIANZA	20,455,600.00	0.00	20,455,600.00	20,455,600.00	0.00	20,455,600.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	19,554,600.00	0.00	19,554,600.00	901,000.00	0.00	901,000.00
PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA	51,357,443.40	0.00	51,357,443.40	51,357,443.40	0.00	51,357,443.40	36,000,000.00	0.00	36,000,000.00	0.00	0.00	0.00	4,603,443.40	0.00	4,603,443.40	10,754,000.00	0.00	10,754,000.00
INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SECUESTRO (UECS)	41,980,270.00	9,000.00	41,989,270.00	17,344,497.00	9,000.00	17,353,497.00	1,798,000.00	0.00	1,798,000.00	0.00	0.00	0.00	9,999,999.99	0.00	9,999,999.99	5,546,497.01	9,000.00	5,555,497.01
IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA(COE'S)	3,548,846.00	0.00	3,548,846.00	450,000.00	0.00	450,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	450,000.00	0.00	450,000.00
HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (IBIS/ETRAE)	2,000,000.00	0.00	2,000,000.00	2,000,000.00	0.00	2,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,000,000.00	0.00	2,000,000.00
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES	2,069,639.00	166,908.00	2,236,547.00	1,806,642.00	166,908.00	1,973,550.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,806,642.00	166,908.00	1,973,550.00
NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	0.00	0.00	0.00	77,900,178.00	516,282.00	78,416,460.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	77,900,178.00	516,282.00	78,416,460.00
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	37,000,000.00	0.00	37,000,000.00
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	47,103,958.60	34,000,000.00	81,103,958.60	47,103,958.60	34,000,000.00	81,103,958.60	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8,603,958.60	15,000,000.00	23,603,958.60	38,500,000.00	19,000,000.00	57,500,000.00
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)	34,051,351.98	27,000,000.00	61,051,351.98	32,551,351.98	27,000,000.00	59,551,351.98	1,034,714.91	0.00	1,034,714.91	0.00	0.00	0.00	3,101,351.98	15,000,000.00	18,101,351.98	28,415,285.09	12,000,000.00	40,415,285.09
SERVICIOS DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089	32,267,869.00	24,000,000.00	56,267,869.00	32,267,869.00	24,000,000.00	56,267,869.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	15,791,828.30	15,000,000.00	30,791,828.30	16,476,040.70	9,000,000.00	25,476,040.70
REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA (UIPE'S)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS O ACCIONES	2,162,000.00	19,400,000.00	21,562,000.00	2,162,000.00	19,400,000.00	21,562,000.00	1,900,000.00	0.00	1,900,000.00	0.00	197,617.60	197,617.60	0.00	5,995,974.71	5,995,974.71	262,000.00	13,206,407.69	13,468,407.69
GENÉTICA FORENSE	5,992,080.00	0.00	5,992,080.00	5,032,000.00	0.00	5,032,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5,032,000.00	0.00	5,032,000.00
FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	336,152,570.02	36,159,499.00	372,312,069.02	288,710,088.02	35,643,217.00	324,353,305.02	6,245,080.00	0.00	6,245,080.00	0.00	0.00	0.00	104,572,103.02	0.00	104,572,103.02	177,892,905.00	35,643,217.00	213,536,122.00

Fuente: elaboración propia con datos del SESSPEM, "SSYE 2014 (diciembre de 2014)"

Una versión resumida de las modificaciones que experimentó el presupuesto original se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro XX.4. Modificaciones al presupuesto original 2014

	Federal	Estatad	Total
INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SECUESTRO (UECS)	-24,635,773.00	0.00	-24,635,773.00
IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA (COE'S)	-3,098,846.00	0.00	-3,098,846.00
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES	-262,997.00	0.00	-262,997.00
NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	77,900,178.00	516,282.00	78,416,460.00
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)	-1,500,000.00	0.00	-1,500,000.00
GENÉTICA FORENSE	-960,080.00	0.00	-960,080.00
FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	-47,442,482.00	516,282.00	-47,958,764.00
TOTAL	0	0	0

Fuente: elaboración propia con datos del SESESPeM, "SSYE 2014 (diciembre de 2014)"

Del presupuesto modificado, el avance en el ejercicio de 2014 es de sólo 34.6% de la inversión conjunta, y una proporción similar cuando los referentes son los recursos federales o los estatales. Es decir, dos características asoman en la inspección de la ejecución del presupuesto del año estudio: la simetría entre los subejercicios parciales y el bajo grado de avance, conforme a lo programado.

Al soslayar los recursos agrupados en gastos comprometidos, el avance efectivo se reduce a 28.4, 27 y 33.9%, para la inversión conjunta, la federal y la estatal, respectivamente.

Con relación al financiamiento conjunto, este hecho se ha traducido en que de los quince programas financiados, ninguno de ellos cumplió cabalmente con

ejercer totalmente los recursos en el lapso convenido. Todos presentan rezagos relativos (subejercicios). Los casos extremos los aportan seis programas en que el avance fue nulo, y el subejercicio, equivalente al 100%. Se trata de Implementación de COE'S, Huella Balística, Justicia para las Mujeres, Capacidades para el Sistema Penitenciario, Genética Forense y del Nuevo Sistema de Justicia Penal, a pesar de que éste fue el objetivo privilegiado de la modificación presupuestal.

Otro grupo exhibe rezagos relativos (subejercicios) que, sin ser nulos, son cuantiosos, en la medida en que superan el 60%: Prevención social, 84%; RED, 71%; Base de Datos, 68%; Evaluación, 62%; y Programas Estatales Prioritarios, 66%. Los cuatro restantes registran avances que oscilan entre 95 y 55%; entre ellos, el más adelantado en el ejercicio presupuestal es Control de Confianza, con un rezago relativo de sólo 4.4%.

3.1. Los recursos federales (FASP-2014).

De los quince programas financiados, sólo Prevención Social no recibió recursos federales durante 2014. Al resto se canalizaron recursos por 616 millones de pesos, los cuales fueron ejercidos en sólo 34.6%, aunque este avance se reduce a 27%, cuando se excluyen los gastos comprometidos.

Los programas en los que la inversión conjunta mostró un grado nulo de avance presupuestal, coinciden con aquellos en la que la federal presenta un subejercicio de 100%, ya sea porque no fueron beneficiados con fuentes estatales o porque éstas exhibieron un comportamiento similar. A riesgo de redundar, se enlistan de nuevo estos programas: Implementación de COE'S, Huella Balística, Justicia para las Mujeres, Capacidades para el Sistema Penitenciario, Genética Forense y del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Por tanto, sólo ocho programas exhiben algún grado de ejecución. Entre ellos, destacan por el progreso que han acusado en el ejercicio fiscal el de Control de Confianza, que fue financiado sin recursos estatales y presenta un rezago sólo de 4%; Evaluación, 12%; Profesionalización, 21%; y Estrategia de Combate al

Secuestro, con un subejercicio de 31%. En el otro polo, se encuentran los grandes atrasos. Entre ellos destacan Base de Datos y RED, con rezagos superiores a 80% y, en el caso del primero, cercano a 90%. De nuevo se puede percibir las dificultades para gastar en infraestructura y equipamiento, especialmente cuando ambas demandan altos requerimientos técnicos.

El Servicio de Llamadas y los Programas Estatales Prioritarios conforman un segundo grupo en que el subejercicio es más de la mitad, pero inferior a 62%, como se puede apreciar en el cuadro siguiente que resume los subejercicios no sólo de 2014, sino también de los dos años anteriores.

3.2. Los recursos estatales en 2014.

En 2014, nueve de los quince programas financiados recibieron aportaciones del gobierno estatal. El avance en ejercicio del gasto de estos recursos fue de 34.6%, porcentaje similar a los de origen federal y al que registró la inversión conjunta. Sin embargo, al excluir el rubro de gastos comprometidos, pero no ejecutados, el avance efectivo se reduce a 33.9%.

De los nueve programas financiados, cuatro exhiben un grado de avance nulo y un subejercicio equivalente a 100%. Se trata de Estrategia de Combate al Secuestro, Justicia para las Mujeres, Nuevo Sistema de Justicia Penal y Programas Estatales Prioritarios. En el resto, los rezagos relativos mayores se presentan en Prevención Social y Evaluación, con subejercicios de 84 y 62%, respectivamente. En otro grupo, éstos fluctúan entre 38 y 56%: RED, Base de Datos y Servicio de Llamadas (consultar el cuadro XX.5, para mayor precisión).

Cuadro XX.5 Recursos del año de referencia pendientes por aplicar al 31 de diciembre de 2014: Porcentaje del monto modificado.

	2012			2013			2014		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
TOTAL	1.36	8.52	2.79	20.55	6.80	17.80	65.40	65.38	65.39
PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA	SR	SR	SR	SR	0.00	0.00	SR	83.92	83.92
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN EN CONTROL DE CONFIANZA	0.00	SR	0.00	18.70	SR	18.70	4.40	SR	4.40
PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA	0.00	SR	0.00	24.76	0.00	23.76	20.94	SR	20.94
INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SECUESTRO (UECS)	0.00	SR	0.00	SR	SR	SR	31.98	100.00	32.01
IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA (COE'S)	0.00	SR	0.00	SR	SR	SR	100.00	SR	100.00
HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (IBIS/ETRACE)	0.00	SR	0.00	0.00	36.46	26.24	100.00	SR	100.00
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES	0.00	SR	0.00	7.72	SR	7.72	100.00	100.00	100.00
NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	0.00	SR	0.00	SR	SR	SR	100.00	100.00	100.00
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	0.00	SR	0.00	27.03	SR	27.03	100.00	SR	100.00
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	2.60	7.83	4.14	56.75	0.00	43.03	81.73	55.88	70.90
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)	4.90	0.08	3.00	57.45	33.33	48.58	87.29	44.44	67.87
SERVICIOS DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089	0.00	0.00	0.00	33.60	0.00	21.54	51.06	37.50	45.28
REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	100.00	SR	100.00	SR	SR	SR	SR	SR	SR
UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA (UIPE'S)	SR	SR	SR	0.00	SR	0.00	SR	SR	SR
EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS O ACCIONES	0.00	0.22	0.21	0.00	0.00	0.00	12.12	68.07	62.46
GENÉTICA FORENSE	SR	SR	SR	0.00	0.00	0.00	100.00	SR	100.00
FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	1.18	15.89	4.11	8.48	7.30	8.34	61.62	100.00	65.83
SR: sin recursos									

Fuente: elaboración propia con datos del SESESP/SEM, "SSYE 2014 (diciembre de 2014)"

4. Los recursos federales y los municipios.

Desde 2009, las autoridades estatales han distribuido anualmente 20% de los recursos federales entre los municipios de la entidad. Al enterarlos a los ayuntamientos, los reportan como recursos pagados y, por tanto, forman parte del gasto ejercido. El cuadro siguiente consigna sus montos y su repartición entre los distintos programas de prioridad nacional y local:

Cuadro XX.6 Recursos federales (FASP) distribuidos al los municipios del Estado de México

				Estructura porcentual		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	Pesos	Pesos	Pesos	%	%	%
TOTAL	117,632,298.00	122,517,692.00	123,228,326.00	100.00	100.00	100.00
PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA						
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN EN CONTROL DE CONFIANZA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA	19,439,938.00	4,128,000.00	2,079,600.00	16.53	3.37	1.69
INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SECUESTRO (UECS)	5,953,190.52	3,143,500.00	4,603,443.40	5.06	2.57	3.74
IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA (COE'S)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (IBIS/ETRACE)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA MUJERES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	2,524,265.36	4,421,652.40	8,603,958.60	2.15	3.61	6.98
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)	482,738.41	250,002.00	3,101,351.98	0.41	0.20	2.52
SERVICIOS DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089	7,718,381.56	3,718,688.00	267,869.00	6.56	3.04	0.22
REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA (UIPE'S)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS O ACCIONES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
GENÉTICA FORENSE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	81,513,784.15	106,855,849.60	104,572,103.02	69.30	87.22	84.86

Fuente: elaboración propia con datos del SESESPM, "SSYE 2012, 2013 y 2014 (diciembre de 2014)"

Como se puede apreciar, los montos distribuidos a los municipios han sido de \$117.6 millones en 2012; \$122.5 millones en 2013; y \$123.2 millones en 2014. La asignación entre programas acusa una tendencia notoriamente marcada a favor de los Programas Estatales Prioritarios, que absorben entre 70 y 87% del total de recursos distribuidos a los ayuntamientos. En este sentido, la distribución parece responder más al financiamiento de estrategias locales que a la instrumentación de la nacional, a nivel estrictamente municipal.

Sin embargo, ello no implica que los programas de prioridad nacional sean soslayados por completo por los municipios: una porción de los recursos federales, aunque señaladamente minoritaria, ha sido distribuida para promover aquellos programas, en respuesta a las prioridades nacionales. En 2012, éstas recayeron en el Control de Confianza y, en menor medida, en el Servicio de Llamadas. No obstante, a partir de este año, aquellas prioridades se han desvanecido de forma conspicua para ceder su lugar a las de índole estatal, a pesar de que la Profesionalización, la RED y el Servicio de Llamadas continúan absorbiendo recursos.

5. A manera de conclusión: avance presupuestario acumulado, 2012-2014.

Como fue expuesto anteriormente, uno de los objetivos de este capítulo fue determinar los causales del subejercicio crónico de los recursos del FASP, así como sopesar el argumento usualmente esgrimido en torno a la temporalidad como obstáculo para ejercer satisfactoriamente los presupuestos.

El cuadro siguiente da cuenta de la trayectoria intertemporal que registra los recursos acumulados entre 2012 y 2014. En total suman 2,271 millones de pesos, de los cuales se han ejercido, al cierre del año pasado, 51%. Esta proporción es similar para los federales y los estatales.

Cuadro XX.7 Porcentaje de avance presupuestal, acumulados 2012-2014 y 2012- 2013, al cierre de 2014

	2012-2014			2012-2013			2012		
	Federal	Estatat	Total	Federal	Estatat	Total	Federal	Estatat	Total
TOTAL	51.6	51.8	51.6	60.3	60.7	60.4	98.6	91.5	97.2
PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA	SR	14.0	14.0	SR	0.0	0.0	SR	SR	SR
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN EN CONTROL DE CONFIANZA	73.4	SR	73.4	61.2	SR	61.2	100.0	SR	100.0
PROFESIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA	66.4	0.0	65.4	58.0	0.0	56.6	100.0	SR	100.0
INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN EL COMBATE AL SECUESTRO (UECS)	94.2	0.0	94.2	100.0	SR	100.0	100.0	SR	100.0
IMPLEMENTACIÓN DE CENTROS DE OPERACIÓN ESTRATÉGICA (COE'S)	98.2	SR	98.2	100.0	SR	100.0	100.0	SR	100.0
HUELLA BALÍSTICA Y RASTREO COMPUTARIZADO DE ARMAMENTO (IBIS/ETRACE)	68.7	100.0	77.5	82.0	100.0	87.7	100.0	SR	100.0
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES	22.9	0.0	22.2	33.4	SR	33.4	100.0	SR	100.0
NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	6.0	0.0	6.0	100.0	SR	100.0	100.0	SR	100.0
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS Y TECNOLÓGICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL	49.3	SR	49.3	77.6	SR	77.6	100.0	SR	100.0
RED NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	56.8	39.6	51.4	72.3	35.9	62.9	97.4	92.2	95.9
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN (BASE DE DATOS)	57.1	66.2	60.8	80.8	73.7	78.1	95.1	99.9	97.0
SERVICIOS DE LLAMADAS DE EMERGENCIA 066 Y DE DENUNCIA ANÓNIMA 089	59.2	48.6	55.3	64.2	38.4	55.7	100.0	100.0	100.0
REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	0.0	SR	0.0	0.0	SR	0.0	0.0	SR	0.0
UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA (UIPE'S)	0.0	SR	0.0	0.0	SR	0.0	SR	SR	SR
EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS O ACCIONES	65.2	40.6	42.1	46.8	43.6	43.7	100.0	99.8	99.8
GENÉTICA FORENSE	0.0	26.5	4.0	0.0	26.5	6.4	SR	SR	SR
FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	45.5	61.8	47.8	48.7	80.0	53.7	98.8	84.1	95.9

SR: sin recursos

Fuente: elaboración propia con datos del SESEPEM, "SSYE 2012, 2013 y 2014 (diciembre de 2014)"

Sin embargo, este resultado podría estar fuertemente influido por lo acontecido durante 2014, en el que subejercicio fue particularmente grande. Con el propósito de eliminar esta influencia, se consigna el acumulado 2012-2013 que, inspeccionado a la luz de dos años, arroja que este período no consigue todavía resultados satisfactorios, en la medida en que el avance es de sólo ocho puntos porcentuales. Es decir, si se agrega un año adicional no se suscita un logro sustancial en el porcentaje de recursos ejercidos.

Sin embargo, este último resultado también incluye la influencia de 2013. Para aislarlo de esta injerencia, se reporta el correspondiente a 2012. En este caso, el avance es sustancial y equivalente a 97%. Por tanto, el argumento sobre la temporalidad parece encontrar sustento en un ensayo como el que se presenta: en términos generales, el ejercicio satisfactorio del presupuesto demanda un tiempo aproximado de dos años. De ser así, la evaluación anual corre el riesgo de incurrir en algunas injusticias.

El efecto temporal, a su vez, parece estar fuertemente influido por las resistencias y dificultades que encaran los gastos en equipo e infraestructura. Construir y encontrar proveedores adecuados para equipos sofisticados parece que se ha constituido en uno de los principales obstáculos del ejercicio, como lo demuestran los rubros de RED, Base de Datos y Servicio de Llamadas. Otros rubros que retrasan el ejercicio son aquellos que dependen de definiciones de las autoridades nacionales. El Nuevo Sistema de Justicia Penal aporta un buen ejemplo: durante los tres años examinados los convenios originales no incluían financiamiento alguno; fue hasta la modificación que experimentó el correspondiente a 2014, el que por primera vez le suministró un presupuesto, pero a costa de otros rubros previamente convenidos. Este tipo de reestructuraciones alteran también el ritmo de ejecución y el avance de la aplicación del presupuesto.

CAPÍTULO XXI. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES ESTABLECIDOS EN EL PORTAL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Este capítulo es un agregado a los requerimientos demandados por los Lineamientos Generales, que responde a una petición expresa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de México.

El objetivo es analizar los indicadores que esta dependencia entrega trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que esté en situación de publicarlos en su portal o página electrónica. Se trata de cuatro indicadores que pretenden cuantificar los avances materia de eficiencia en la aplicación de los recursos del FASP en año vigente; estimar la tasa de la incidencia delictiva; calcular la cobertura de evaluaciones de control de confianza aplicadas al estado de fuerza registrado en RNPSP; y medir el cumplimiento de las metas de profesionalización de los elementos policiales en el ejercicio fiscal.

Como se puede observar, todos ellos fueron ya reportados en sus respectivos capítulos y, además, en el correspondiente a la evaluación de indicadores del Anexo B de los Lineamientos Generales. Sin embargo, su inclusión en esta parte de la Evaluación obedece a la intención de aclarar algunas discrepancias entre lo publicado por el Secretariado y la Secretaría de Hacienda, por un lado, y las cifras reportadas en este informe, por el otro

1. Eficiencia en la aplicación de recursos FASP en el año vigentes (2014)

Los recursos federales, cuyo avance en su aplicación son el objeto de este indicador, sumaron un total de \$616,141,628.00, que representan 80% de presupuesto conjunto destinado en 2014 para el Estado de México.

El Secretariado Estatal reporta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el avance acumulado trimestralmente que se consigna en el siguiente cuadro:

Cuadro XXI.1. Eficiencia en la aplicación de los recursos			
provenientes del FASP para el ejercicio fiscal vigente (2014)			
	Meta Acumualda al Período		% de Avance
Trimestre	Programada	Realizada	Acumulado
I	0	0	0
II	369,684,978.00	123,228,326.00	33.33
III	554,527,467.00	123,228,326.00	22.22
IV	616,141,628.00	166,227,285.29	26.98

Fuente:elaboración propia con datos de "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública" entregado a los evaluadores por SESESP

En él se puede apreciar que la aplicación de los recursos federales (FASP) al final del año fue de 26.98%, mientras que en el informe se consigna un ejercicio de los mismos equivalente a 34.6%. La diferencia reside en que el Secretariado Estatal, al reportar a la Secretaría de Hacienda, considera únicamente el rubro de recursos pagados, mientras que el informe incluye, además de esta partida, los gastos comprometidos y los devengados, con el objeto de que la cifra encaje con los saldos por ejercer. Estos arrojan, según el propio Secretariado, una cifra de \$402,936,547.80, que al ser sustraída del monto aportado por la federación, se traduce en un ejercicio de \$213,205,080.20, equivalente a 34.6%, que es el consigna el informe para el suministro federal.

2. La tasa anual estatal de incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes.

El valor de este indicador no fue publicado en el portal de la Secretaría de Hacienda, probablemente porque al entregar el informe correspondiente el Secretariado Nacional no contaba con las cifras del cierre de diciembre de 2014. Sin embargo, el capítulo XVI reporta esta tasa en los siguientes términos:

$$TD_{2014} = \frac{D_{2014}}{POB_{2014}} * 100,000 = \frac{240,883}{16,618,929} = 1,449.1$$

Donde D son los delitos del fuero común del año 2014; POB, la población del mismo año; y TD, la tasa de delitos por cada 100,000 habitantes. La población para cada año corresponde a las estimaciones y proyecciones de CONAPO y el

número de delitos al informado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3. Cobertura de evaluaciones de control de confianza al Estado de Fuerza registrado en el RNPSP.

La Secretaría de Hacienda demanda que este indicador sea calculado como el porcentaje de elementos del Estado de Fuerza registrado en el RNPSP que han sido evaluados en control de confianza:

$$P_{ecc} = \frac{PA_{cc}}{EF_{RNPSP}} * 100$$

Donde P_{ecc} es el porcentaje del personal en activo con evaluaciones de personal de confianza; PA_{cc} , personal en activo con evaluaciones de control de confianza; y EF_{RNPSP} , Estado de Fuerza conforme al Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública.

El resultado ya fue entregado en el capítulo XV de este informe de evaluación, según el cuadro que se reproduce a continuación

Cuadro XV.1. Porcentaje de Personal de Seguridad Pública con Evaluación de Confianza

	P_{acc}	EF_{RNPSP}	P_{ecc}
Al 15 de octubre de 2014	47,093	48,478	97.14
Al 30 de octubre de 2014	48,203	48,203	100.00
Al 31 de diciembre de 2014	47,896	47,906	99.98

Sin embargo, el Secretariado Estatal reporta a la Secretaría de Hacienda las siguientes cifras:

Cuadro XXI.2. Cobertura de Evaluaciones de control de confianza aplicadas			
	al estado de fuerza registrado en el RNPS		
	Meta Acumualda al Período		% de Avance
Trimestre	Programada (Personas)	Realizada (Personas)	Acumulado
I	N/A	N/A	N/A
II	1,747	0	0.00
III	1,747	0	0.00
IV	2,003	8,710	434.85

Fuente:elaboración propia con datos de "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública" entregado a los evaluadores por SESESP

A todas luces, estos números está equivocados porque el Secretariado Estatal reporta el cumplimiento de metas acumuladas trimestralmente, y no — como debe de ser — el porcentaje (también acumulado) del Estado de Fuerza registrado en el RNPS que ha sido evaluado con el control de confianza.

4. Profesionalización de los elementos policiales en el ejercicio fiscal.

Este indicador persigue medir el porcentaje de las metas programadas que fueron realizadas en el rubro de capacitación, parte sustancial del programa de profesionalización de los elementos policiales.

El Secretariado Estatal reporta a la Secretaría de Hacienda las siguientes cifras:

Cuadro XXI.3. Profesionalización de los elementos policiales en el ejercicio fiscal			
	(% de metas cumplidad en capacitación)		
	Meta Acumualda al Período		% de Avance
Trimestre	Programada (Personas)	Realizada (Personas)	Acumulado
I	N/A	N/A	
II	1,556	0	0.00
III	1,556	0	0.00
IV	3,797	4,492	118.30

Fuente:elaboración propia con datos de "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública" entregado a los evaluadores por SESESP

Estas cifras son incorrectas tanto en las metas programadas como en las realizadas: el total de las primeras fue de 5,492 personas a capacitar, y el de las segundas de 5,442 personas capacitadas, como lo consigna el capítulo XV en el cuadro que continuación se reproduce:

Cuadro XV.2. Metas programadas y alcanzadas en capacitación del personal

I. Metas de capacitación del Anexo Técnico					
	Cursos				
Personal adscrito a:	Actualización	Especialización	Especialización táctica	Robo de vehículos	Total
A. Personal Estatal	2,150	2,086	256	50	4,542
A.1. Secretaría de Seguridad Ciudadana	2,150	2,086	256		4,492
A.2. Procuraduría General de Justicia				50	50
B. Personal Municipal	463	487			950
Total	2,613	2,573	256	50	5,492
II. Metas de capacitación alcanzadas					
	Cursos				
Personal adscrito a:	Actualización	Especialización	Especialización táctica	Robo de vehículos	Total
A. Personal Estatal	2,150	2,086	256	0	4,492
A.1. Secretaría de Seguridad Ciudadana	2,150	2,086	256	0	4,492
A.2. Procuraduría General de Justicia				0	0
B. Personal Municipal	463	487			950
Total	2,613	2,573	256	0	5,442

Fuente: elaboración propia con datos de Anexo Técnico y Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, Oficio 22607A000/DGAS/102/205

El problema con los datos del Secretariado Ejecutivo es que:

- i. Sólo toman en cuenta las metas para la Secretaría de Seguridad Ciudadana, cuando se trata de las realizadas. En realidad esta cifra (4,494) es la meta programada y realizada para esta dependencia.
- ii. Estas metas realizadas excluyen a 950 policías municipales, que es el número de elementos programados para estos cuerpos de seguridad.
- iii. No incluyen a 50 personas adscritas a la PGJ que fueron programadas para ser capacitadas, y cuya meta no logró avance alguno.
- iv. Es inexplicable desentrañar de dónde provino la meta anual programada, si nos atenemos al Anexo Técnico, que es la fuente de la programación para el año 2014.
- v. El valor correcto del indicador es 99.1%, y no 118.3%, como informa el Secretariado Estatal.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, L. (2015), "PGJ Edomex obstaculizó investigación en Tlatlaya: CNDH", El Universal, publicado el 16 de enero de 2015, disponible en: <http://www.e-consulta.com/medios-externos/2015-01-16/pgj-edomex-obstaculizo-investigacion-en-tlatlaya-cndh> (25/02/2015)

ASF. Auditoría Superior de Fiscalización (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, México, Cámara de Diputados

ASF. Auditoría Superior de Fiscalización (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, México, Cámara de Diputados

ASF. Auditoría Superior de Fiscalización (2013), Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado, México, Cámara de Diputados

Barragán, S. (2015), "Gobierno Edomex torturó a testigos y manipuló pruebas en caso #Tlatlaya para encubrir al Ejército: CNDH", Aristegui Noticias, publicado el 23 de marzo de 2014, disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2310/mexico/gobierno-edomex-torturo-a-testigos-y-manipulo-pruebas-en-caso-tlatlaya-para-encubrir-al-ejercito-cndh/> (27/02/2015)

Cárdenas, F. (2015), "Sube en enero índice de secuestros", Pulso Político, 24 de febrero de 2015, Nacional, disponible en: <http://www.pulsopolitico.com.mx/2015/02/876466/> (24/02/2015)

CCC. Centro de Colaboración Cívica (2012), Reforma policial en México, México

CIDAC (2013), 8 Delitos Primero, Índice Delictivo CIDAC, México

Congreso del Estado de México (2014), Ley que crea la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, Decreto 361, H. "LVIII" Legislatura

Congreso del Estado de México (2014), Ley que crea la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, Decreto 361, H. "LVIII" Legislatura

Dávila, I. (2014), "Desaparece Congreso mexiquense Secretaría de Seguridad Ciudadana", La Jornada, Estados, publicado el de diciembre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/17/desaparece-congreso-mexiquense-secretaria-de-seguridad-ciudadana-4632.html> (27/02/2015)

DOF. Diario Oficial de la Federación (2011), "ACUERDOS aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión", publicado el 18 de noviembre, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5220601&fecha=18/11/2011 (18/02/2015)

DOF. Diario Oficial de la Federación (2013), "ACUERDO número A/003/10 del C. Procurador General de la República por el que se da por concluida la operación de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN) e inicia la operación de los Centros de Operación Estratégica (COE)", Secretaría de Gobernación, publicado el 3 de febrero, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5130195&fecha=03/02/2010 (27/02/2015)

DOF. Diario Oficial de la Federación (2013), "Criterios generales para la administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que serán aplicables para el ejercicio fiscal 2014 y subsecuentes", Primera Sección, publicado el 31 de diciembre

El Sol de México (2008), "Cumple 70 años el Instituto de Servicios Periciales", Estado de México, publicado el 4 de abril, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n651009.htm> (28/02/2015)

El Universal (2014), "Monas", la droga que se apodera de los jóvenes de Edomex", Estados, publicado el 20 de junio, disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/monas-la-droga-que-se-apodera-de-los-jovenes-de-edomex,2de5eae5b6bb6410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> (23/02/2015).

González, C. (2014), "Nombran nuevo secretario de Seguridad Ciudadana", Milenio, estados, publicado el 31 de marzo, disponible en: http://www.milenio.com/policia/Nombran-secretario-Seguridad-Ciudadana-Edomex_0_272373107.html (27/02/2015)

González, C. (2014), "Policías ministeriales y de las BOM protestan por falta de equipo", Milenio Estado de México, Policía, http://www.milenio.com/policia/Policias-ministeriales-BOM-protestan-falta_0_277772454.html (25/02/2015)

Guerrero, Eduardo (2012), Mercados de drogas y violencia en México, Foro Internacional: Drogas. Un Balance a un Siglo de su Prohibición, México, México Unido Contra la Delincuencia A. C. Febrero

INEGI (2014), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. Principales Resultados Estado de México, México

Jiménez, R (2015b), "Estudiantes pasan drogas con besos", El Universal, Estado de México, publicado el 22 de enero, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/edomex/2015/impreso/estudiantes-pasan-drogas-con-besos-7687.html> (20/02/2015)

Jiménez, R. (2015), "PGJEM, sin detenidos en caso Tlatlaya", El Universal, Metrópolis, publicado el 26 de febrero, disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/pgem-sin-detenedos-por-caso-tlatlaya-1080382.html> (25/02/2015)

Meganoticias (2015), “Extorsión telefónica, delito que se encuentra por encima del robo a transeúnte”, publicado el 20 de enero, disponible en: <https://meganoticias.mx/tu-ciudad/puebla/noticias/item/53182-extorsion-telefonica-delito-que-se-encuentra-por-encima-del-robo-a-transeunte.html> (01/03/2015)

Meléndez, R. (2015), “Crimen organizado se apodera de penales de México; urge reformar sistema penitenciario”, [alcalorpolitico.com](http://www.alcalorpolitico.com), publicado el 29 de enero, disponible en: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/crimen-organizado-se-apodera-de-penales-de-mexico-urge-reformar-sistema-penitenciario-159524.html#.VPaEKtg5DIU> (01/03/2015)

Monroy, J. (2013), “Registro de reos, ineficaz e insuficiente en los estados”, *El Economista*, publicado el 18 de marzo, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/18/registro-reos-ineficaz-e-insuficiente-estados> (02/03/2015)

Muñiz, R. (2012), “Narcodenuncias crecen 36 veces en el Estado de México”, *Reforma, Seguridad*, publicado el 10 de agosto, disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/seguridad/narcodenuncias-crecen-36-veces-en-el-estado-de-mexico,e3ec43ec7c019310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html> (18/02/2015)

Notimex (2015), “Plataforma México presenta importantes fallas: IFAI”, *El Universal, Nación*, publicado el 11 de febrero, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/plataforma-mexico-presenta-importantes-fallas-ifai-1076608.html> (01/03/2015)

Pérez, Catalina, Fernanda Alonso y Karen Silva (2013), *La reforma en materia de narcomenudeo: seguimiento de los cambios legislativos e institucionales*, Documento de Trabajo no. 61, DTEJ, México, CIDE

PUDH-UNAM. Programa Universitario de Derechos Humanos (2013), *Hacia una nueva policía. Diagnóstico y propuesta*, México, Coordinación de humanidades

Reyes, I. (2015), “Investigan a 20 funcionarios del Edomex por caso Tlatlaya”, *Eje Central*, publicado el 14 de enero, disponible en: <http://www.ejecentral.com.mx/investigan-a-20-funcionarios-del-edomex-por-caso-tlatlaya/> (26/02/2015)

Román, J. (2015), “El IFAI ordena a Gobernación brindar información de la Plataforma México”, *La Jornada, Política*, publicado el 12 de febrero, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/12/politica/007n1pol> (01/03/2015)

San Juan, S. (2014), “Servicios periciales revelan lo que el delincuente quiere esconder”, *El Sol de Toluca*, publicado el 1º de septiembre, disponible en: <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n3523300.htm> (28/02/2015)

SEGOB-Secretariado Ejecutivo (2014), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Catálogo de bienes y servicios 2014, México, Sistema Nacional de Seguridad Pública

SPP. Secretaría de Seguridad Pública (2008), Plataforma México. Estructura base para el Catálogo de Delitos, México

Toro, Jorge y J. Núñez (2012), La investigación criminal y la técnica criminalística, Bolivia, disponible en: <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CDsQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.nunezdearco.com%2FPDF%2FBalistica%2520examen%2520alumnos.pdf&ei=pQr6VLnmGoaHyAT2zIHYCA&usg=AFQjCNHdIJ1-faAOryTN8SbNMMz2FROxwg> (01/03/2015)

Vela, S. y J. Tirado (2015), "Ecatepec, más violento que Ciudad Juárez, Matamoros...", El Financiero, 20 de febrero de 2015, Nacional, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ecatepec-mas-violento-que-matamoros-y-ciudad-juarez.html> (21/02/2015)

DATOS DEL EVALUADOR Y COSTO DE LA EVALUACIÓN

1) Institución: El Colegio Méxicuense, A.C.

2) Equipo evaluador:

- Dr. Henio Millán Valenzuela: Coordinador e investigador (El Colegio Mexicuense, A.C.)
- Dra Ady Carrera Hernández: Investigadora (El Colegio Mexicuense, A.C)
- Dra. Arlette Covarrubias: Investigadora (El Colegio Mexicuense, A.C)
- Dr. Fernando Noriega: Investigador (Universidad Autónoma Metropolitana)

3) Costo de la Evaluación: \$1,900,000 (un millón novecientos mil pesos m.n)