



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y**  
**Sociales**

**Evaluación del Programa de gobierno en materia de seguridad pública: caso**  
**Naucalpan de Juárez, periodo 2016-2018**

**Tesis**  
**que para optar por el grado de**  
**Doctor en Ciencias Políticas y Sociales**  
**con orientación en Administración Pública**

**Presenta:**

**Francisco Botello Romo**

**Comité Tutorial:**

**Dr. Juan José Sanabria López (FES Acatlán), Tutor Principal**

**Dr. Edgar Ortiz Calisto (FCP y S), Miembro del Comité Tutor**

**Dr. Javier Oliva Posada (FCP y S), Miembro del Comité Tutor**

**Miembros del Síno:**

**Dra. Rosa María Lince Campillo (FCP y S), Integrante del Síno**

**Dr. José Juan Sánchez González (UAEM), Integrante del Síno**

Ciudad Universitaria, CD. MX., noviembre de 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco infinitamente el acompañamiento y la guía de mis tutores, el Dr. Juan José Sanabria López, el Dr. Javier Oliva Posada, el Dr. Edgar Ortiz Calisto, la Dra. Rosa María lince Campillo y el Dr. José Juan Sánchez González. De todos y cada uno de ellos recibí consejo y guía, lo que me sirvió para concretar la presente tesis.

He tenido la fortuna de contar con el apoyo de CONACYT, al que agradezco infinitamente por aceptarme como becario durante la mayor parte de mi estancia en el posgrado.

De manera especial agradezco a mi familia por su apoyo y consejo: A mi mamá María del Socorro Romo, mis hermanas Lucía y Cecilia Botello. A mi padre, que sin estar presente físicamente, lo ha estado en mi corazón y mente Francisco Botello Muñoz.

Finalmente, agradezco a mi compañera de vida, mi esposa Irma Mariana Gutiérrez por su amor, apoyo y consejo, por aceptar acompañarme en esta aventura llamada vida.

Lo que no se define, no se puede medir.

Lo que no se mide, no se puede mejorar.

Lo que no se mejora, se degrada siempre.

**William Thomson Kelvin (Lord Kelvin), físico y matemático británico (1824 – 1907)**

## Contenido

Índice de Tablas, gráficas e ilustraciones .....	6
Introducción .....	8
CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL .....	14
1.1 Políticas y Programas Públicos .....	14
1.2 Seguridad Pública .....	17
1.2.1 Seguridad Pública Municipal .....	21
1.3 La coordinación en los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública .....	22
1.4 La Evaluación .....	26
1.4.1 La evaluación de diseño .....	30
1.4.2 Evaluación <i>in tempo</i> , concomitante, seguimiento, monitoreo .....	32
1.4.3 Evaluación de impacto, <i>ex post o</i> de resultados .....	34
1.5 La evaluación de programas públicos en materia de seguridad pública. ....	38
1.5.1 Evaluación de diseño en programas de seguridad pública .....	41
1.5.2 Evaluación de desempeño en materia de seguridad pública.....	43
1.5.3 Evaluación de impacto de los programas de seguridad pública .....	44
Capítulo 2 La Evaluación de la Seguridad Pública en América Latina .....	51
2.1 La situación de la evaluación de la seguridad pública en América Latina.....	51
2.2 La pertinencia de realizar evaluaciones en temas de seguridad pública.....	53
2.3 Distintos métodos de evaluación para programas de seguridad pública. ....	62
2.4 La atención de la inseguridad basada en la evidencia .....	68
2.5 Comparación con algunos gobiernos locales de América Latina. ....	73
a) Brasil.....	74
b) Colombia .....	81
2.6 Algunos ejemplos de evaluación de la seguridad ciudadana en Latinoamérica.....	88
Capítulo 3 Diagnóstico socioeconómico y de seguridad pública en Naucalpan de Juárez .....	94
3.1 Análisis de socio demográfico y económico de Naucalpan .....	94
3.2 Información delincidencial de Naucalpan.....	99
3.2.1 Cifras delictivas de Naucalpan (2016- 2018).....	99
3.3 La seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México y Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan.....	102
3.3.1 El orden federal de gobierno .....	102
3.3.2 El orden estatal de gobierno .....	104

3.3.3 El orden municipal de gobierno .....	115
3.3.4 Análisis de los planes de desarrollo de los 3 órdenes de gobierno.....	122
3.4 Marco jurídico regulatorio de los métodos de evaluación en el municipio de Naucalpan...	124
3.5 El Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D. F. (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Programa Anual de Evaluación (PAE) .....	126
3.5.1 Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG) .....	126
3.5.2 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D. F. (FORTAMUN) .....	128
3.5.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) .....	129
3.5.4 Programa Anual de Evaluación (PAE).....	130
Capítulo 4 Análisis de caso Naucalpan de Juárez .....	132
4.1 Fases de la evaluación de programas públicos .....	133
4.2 Ejercicio de comparación entre el modelo ideal, la metodología de evaluación de dos programas ubicados en Brasil y Colombia y la utilizada en Naucalpan. ....	133
4.3 Algunos hallazgos del ejercicio de comparación.....	141
4.4 Propuesta de lineamientos para la evaluación de la seguridad pública .....	148
4.5 Elementos a considerar para elaborar una metodología para la evaluación en materia de seguridad pública en Naucalpan de Juárez. ....	148
4.5.1 Propuestas para mejorar la evaluación del diseño .....	149
4.5.2 Propuesta para la evaluación del desempeño del programa .....	151
4.5.3 Propuestas para la evaluación de impacto .....	152
4.6 La información.....	153
4.7 La participación ciudadana.....	155
4.8 Los indicadores, las metas y los objetivos.....	156
4.9 El presupuesto.....	162
4.10 El manejo de los resultados de las evaluaciones .....	163
Conclusiones .....	165
Fuentes de bibliográficas .....	169
Bibliografía .....	180
ANEXO 1 .....	181
ANEXO 2 .....	194

## Índice de Tablas, gráficas e ilustraciones

Tabla 1 Escala de Maryland: Niveles de rigurosidad en la evaluación.....	47
Tabla 2 Tabla comparativa entre los municipios Juiz de Fora y Naucalpan .....	75
Tabla 3 Tabla comparativa entre los municipios Contagem y Naucalpan .....	77
Tabla 4 Tabla comparativa entre los municipios Duque de Caxias y Naucalpan .....	78
Tabla 5 Tabla comparativa entre los municipios Uberlandia y Naucalpan .....	80
Tabla 6 Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana .....	86
Tabla 7 Tabla comparativa entre los municipios Soacha y Naucalpan .....	87
Tabla 8 Indicadores de seguridad 2011- 2017 .....	109
Tabla 9 Indicadores PED 2017- 2023.....	115
Tabla 10 Características principales de planes de desarrollo de los 3 órdenes de gobierno 2016-2018.....	123
Tabla 11 Comparación entre el modelo de evaluación de diseño recomendado y el que se utiliza en Naucalpan.....	134
Tabla 12 Tabla comparativa de la metodología de evaluación de diseño entre algunos países de Latinoamérica y Naucalpan.....	136
Tabla 13 Comparación entre el modelo de evaluación de desempeño recomendado y el que se utiliza en Naucalpan.....	136
Tabla 14 Tabla comparativa de la metodología de evaluación de desempeño entre algunos países de Latinoamérica y Naucalpan.....	138
Tabla 15 Comparación entre el modelo de evaluación de impacto recomendado y el que se utiliza en Naucalpan.....	139
Tabla 16 Tabla comparativa de la metodología de evaluación de impacto entre algunos países de Latinoamérica y Naucalpan.....	140
Tabla 17 Categorías en los indicadores “Sociedad Protegida” .....	158
Tabla 18 Homicidio doloso año 2016.....	181
Tabla 19 Robo de vehículos de cuatro ruedas 2016 .....	182
Tabla 20 Robo de vehículos de dos ruedas 2016 .....	182
Tabla 21 Robo a transeúnte 2016 .....	183
Tabla 22 Robo a transporte 2016.....	183
Tabla 23 Robo a casa habitación 2016 .....	184
Tabla 24 Robo a negocio 2016 .....	185
Tabla 25 Homicidio doloso 2017.....	185
Tabla 26 Robo de vehículo cuatro ruedas 2017.....	186
Tabla 27 Robo de vehículo de dos ruedas 2017.....	186
Tabla 28 Robo a transeúnte 2017 .....	187
Tabla 29 Robo a transporte 2017.....	188
Tabla 30 Robo casa habitación 2017.....	188
Tabla 31 Robo a negocio 2017 .....	189
Tabla 32 Homicidio doloso 2018.....	189
Tabla 33 Robo de vehículo cuatro ruedas 2018.....	190
Tabla 34 Robo de vehículo de dos ruedas 2018.....	190
Tabla 35 Robo a transeúnte 2018 .....	191
Tabla 36 Robo en transporte 2018.....	191

Tabla 37 Robo a casa habitación 2018 .....	192
Tabla 38 Robo a negocio 2018 .....	192
Gráfica 1 población económicamente activa 2020 Naucalpan .....	98
Gráfica 2 Población no económicamente activa 2020 Naucalpan.....	98
Gráfica 3 Totales 2016, 2017 y 2018.....	100
Gráfica 4 Percepción inseguridad de mayores de 18 años en Naucalpan 2018 .....	101
Ilustración 1 Ubicación. de Juiz de Fora .....	74
Ilustración 2 Ubicación de Contagem .....	76
Ilustración 3 Ubicación de Duque de Caxias. ....	78
Ilustración 4 Mapa de colindancia de Naucalpan .....	80
Ilustración 5 Ubicación de Uberlandia .....	80
Ilustración 6 Ubicación de Soacha.....	82
Ilustración 7 Cazucá.....	84
Ilustración 8 San Lorenzo Totolinga. ....	84
Ilustración 9 Municipios Estado de México.....	95
Ilustración 10 Colonias de Naucalpan 2020 .....	95
Ilustración 11 Pirámide poblacional de Naucalpan 2020.....	97



## Introducción

El fenómeno de la inseguridad afecta a millones de personas en toda la República Mexicana en los tres órdenes de gobierno. El problema intenta ser atendido, entre otras medidas, por medio de una serie de políticas públicas y programas de gobierno en materia de seguridad pública, que tienen como objetivo fortalecer las medidas de reacción y prevención.

El ejercicio de la evaluación a las fases de diseño, implementación e impacto de los programas de gobierno encargados de dotar de seguridad a los ciudadanos en el orden municipal de gobierno no es una práctica común, en algunos casos, se realiza a una o a algunas de las fases, pero difícilmente se evalúa a todas y cada una de las ellas.

Una evaluación adecuada a los programas públicos de seguridad pública puede incidir en la utilización eficaz y eficiente de los recursos económicos y humanos; además de incidir en un incremento en la credibilidad de las instituciones; en el fortalecimiento de determinadas estrategias o en la eliminación definitiva de aquellos programas que no produzcan el impacto deseado pues, muchos de los aciertos y dificultades que presenta un programa o una política son detectados a través de la evaluación, convirtiéndose así en una herramienta indispensable para la toma de decisiones. Por ello, es importante que la administración pública cuente con información veraz, pertinente y útil generada por este medio.

Particularmente en el municipio de Naucalpan, las cifras relacionadas con la inseguridad a nivel municipal han ido en aumento, evidencia de lo anterior es aportado por los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, correspondiente al tercer trimestre de 2022 publicada por el INEGI, colocándolo en el tercer lugar con el 90.8%, únicamente por debajo de Fresnillo e Irapuato, con el 94.7% y el 91.3% respectivamente. Este incremento en la percepción de inseguridad ha sido una tendencia desde 2016. Como dato adicional, en junio de 2022 el municipio tuvo el 85.6% en este mismo rubro.<sup>1</sup> Sin embargo, la desatención que ha habido por parte de las gestiones municipales respecto de las medidas para atacar la inseguridad, aunado a un desfalco en el municipio por parte de la gestión anterior,<sup>2</sup> provocaron que en septiembre de 2022 se alcanzara el porcentaje apuntado líneas arriba.

---

<sup>1</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, correspondiente al tercer trimestre de 2022*, información disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022_10.pdf), consultado el 25 de octubre de 2022.

<sup>2</sup> Se detectó un desfalco al término de la gestión de la expresidenta municipal Patricia Durán del partido MORENA. Actualmente, la gestión de Angélica Moya (PAN) tampoco no ha podido hacer frente a este problema. Para mayor información consultar el siguiente enlace: <https://adnoticias.mx/denuncian-desfalco-por-4-mil-300-millones-de-pesos-en-administracion-de-patricia-duran-en-naucalpan/>

Los programas de gobierno en materia de seguridad pública en el municipio de Naucalpan se encontraban, hasta 2018, incluidos en el rubro denominado seguridad pública y tránsito. En ellos se llevarían a cabo, al menos en el texto del Plan de Desarrollo Municipal, dos tipos de evaluación, la evaluación específica de desempeño y la evaluación de impacto. El instrumento de gobierno que plasma en las especificaciones para la realización de la evaluación es el Programa Anual de Evaluación (PAE). A través de la concesión a particulares, mide el desempeño programático del Municipio; sin embargo, por motivos que se desconocen, las evaluaciones no se han realizado con la periodicidad que se estableció en el Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018, tampoco se efectuó la evaluación de impacto.

Las evaluaciones realizadas anualmente en el municipio tienen como finalidad mostrar que se cumple con objetivos específicos exigidos por la Federación, pues son condición necesaria para continuar recibiendo los recursos de los programas del ramo 33. Estos son el Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D. F. (FORTAMUN), los tres tienen la finalidad de auxiliar la atención de la inseguridad a nivel municipal.

El ejercicio de la evaluación del programa “seguridad pública” no es realizado por especialistas en la materia, por tanto, emplea una metodología “genérica” para evaluar la seguridad aplicable al igual que a todos los demás programas de gobierno.

Además de lo anterior, las acciones detalladas en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 presentan algunas discordancias con lo establecido en la matriz de indicadores y, en última instancia, con los resultados de la evaluación, que no siempre son publicados. A esto debemos añadir que los datos presentados versan sobre temas muy específicos que no coinciden con la matriz ni con el Plan de Desarrollo Municipal. Esto provoca que no se tenga referencia alguna sobre la identificación de los problemas que se atenderán, tampoco de se tiene clara la población que se beneficiará con las acciones que se realizan y, tampoco, de la eficacia de estos programas, por lo que resulta muy difícil establecer si las intervenciones pueden incidir en la mejora de la seguridad.

En resumen, las particularidades que presenta la evaluación que se realiza al programa de gobierno en materia de seguridad pública en Naucalpan de Juárez incide en el tratamiento del fenómeno delictivo pues, al carecer de una evaluación específica, e idónea que arroje los datos confiables en ese rubro, los programas de gobierno implementados para combatir la delincuencia son reproducidos Programa de Fortalecimiento de sin medir su efectividad, por lo que no se tiene referencia alguna que permita determinar si es factible mantenerlos, eliminarlos o realizar los cambios necesarios para mejorar su implementación.

Es preciso explicar que la delimitación temporal (2016- 2018), obedece a que, de acuerdo con una solicitud de información realizada para esta investigación, en 2016 comenzó a llevarse a cabo, de manera obligatoria, la evaluación de los programas públicos en Naucalpan. El 2018 se propuso como límite temporal, debido a que es el año en que se redactó el proyecto de investigación, pero además se debió al cambio de partido en la presidencia municipal pues, al ingresar una representante del partido MORENA, la información de las administraciones anteriores prácticamente desapareció. Esto mismo sucedió cuando MORENA terminó su gestión para ceder la administración municipal al Partido de Acción Nacional en 2022. Actualmente una gran cantidad de documentos que fueron utilizados para la investigación no se encuentran disponibles en los repositorios municipales.

Así mismo es necesario apuntar que durante la investigación tuvo inicio la pandemia por el virus SARS-CoV-2, lo que dificultó el trabajo de campo, ante esta situación, y con la finalidad de contar con los datos de la propia administración municipal, se tomó la decisión de realizar solicitudes de información, cuestión que también tuvo su grado de dificultad pues, al consistir en informes que se relacionan con la seguridad pública, las autoridades municipales negaron el acceso a ellos en repetidas ocasiones; sin embargo, esto no fue obstáculo para acceder a esos datos, pues la mayoría se obtuvo mediante investigación documental en varias fuentes, por ejemplo, solicitudes de información en el portal de transparencia del Estado de México a otros solicitantes.

La hipótesis que se plantea en la presente tesis, sin minimizar otros factores, es que uno de los aspectos que podría resultar relevante para explicar el poco éxito de los programas de gobierno en seguridad pública implementados en Naucalpan, se encuentra en la discordancia que existe entre las acciones que plantea el Plan de Desarrollo Municipal, la matriz de indicadores, los resultados (cuando son publicados) y el acceso limitado a los resultados de la evaluación. En resumen, el objeto de estudio se enfocó en la metodología de la evaluación que se utilizó en Naucalpan para medir el funcionamiento del programa de gobierno “seguridad pública” durante el periodo del 2016 al 2018. Al establecer la variable dependiente y la variable independiente para la investigación, se pudo constatar la complejidad que reviste el tema pues, si nos enfocamos en la inseguridad pública, tendremos que ésta sería la variable dependiente, y un proceso de evaluación deficiente se presenta como la variable independiente. Cabe señalar, que la investigación es consciente de que una evaluación ineficiente por sí misma no explica los altos niveles de inseguridad en el municipio, pero si abona a que dichos niveles persistan por la incapacidad institucional para corregir el rumbo de los programas, tanto en la dimensión metodológica como la falta de congruencia entre objetivos, indicadores y metas, así como en la fase de implementación, en donde es notoria la falta de personal y la profesionalización del mismo.

El objetivo principal de la investigación consiste analizar la metodología utilizada para realizar este ejercicio a los programas de gobierno que se implementan para

atender la inseguridad con la finalidad de formular una propuesta específica para esta materia. Aunque en un principio el objetivo no se enfocó en la identificación de algunas de las circunstancias ajenas a la evaluación que influyen en la atención de la inseguridad, una vez comenzado el trabajo de análisis, se encontró que, utilizando como hilo conductor la revisión de la metodología de la evaluación municipal, se pudieron evidenciar una serie de condiciones que propician que los índices de inseguridad conserven una tendencia al alza, estas también serán revisadas en el presente trabajo.

Para el acopio de la información necesaria para la investigación se revisaron diversos documentos, algunos se encontraban en las páginas oficiales del municipio. Sin embargo, algunos datos no se encontraban disponibles debido a los cambios en la gestión municipal en el año 2019 (cambio de partido en la elección de presidente municipal), por lo que fue necesario acceder a ellos por medio de las solicitudes de información, este recurso fue el más viable también para compensar la ausencia de entrevistas por el inicio de la pandemia en 2020. Es necesario apuntar que las solicitudes de información también revistieron gran dificultad, las instancias municipales se reusaron en varias ocasiones a entregar los datos solicitados pues, de acuerdo con sus respuestas, la información se encontraba reservada por tratarse de temas asociados con la seguridad; en otros casos, la negativa versaba sobre la incompetencia del órgano al que se realizó la solicitud, en este caso, la respuesta contenía la especificación de la instancia “adecuada” para atender la solicitud, cuando se volvía a realizar este trámite a la instancia sugerida, se obtenía la misma negativa para entregar la información, pero esta vez argumentando que el órgano obligado para proporcionarla era el primero al que se había solicitado. Circunstancias como esta dificultaron el acopio de datos, pero al final se logró el objetivo.

La metodología utilizada para la realización de la investigación se centró en la comparación. Utilizando esta herramienta, se pudo determinar la importancia que reviste la evaluación para mejorar la seguridad ciudadana. Tomando como referencia algunas de las experiencias latinoamericanas, se buscaron gobiernos locales que compartieran algunas características específicas con el municipio de Naucalpan, su ubicación geográfica que las sitúa en colindancia con alguna metrópolis importante, el número de habitantes, la similitud socioeconómica de la población y la existencia o no de algún programa que atendiera un problema de seguridad específico. Este ejercicio puso en evidencia algunas condiciones que son compartidas en otras latitudes, y que no son exclusivas de Naucalpan. Sin embargo, se identificaron algunos programas que se han implementado en Brasil y Colombia, y que presentan metodologías de evaluación específicas para la seguridad pública, estos sirvieron para confrontarlos con el caso de Naucalpan.

En segundo lugar, se utilizó el método comparativo para identificar cuáles son las condiciones que presenta la evaluación en el municipio de Naucalpan. Para ello se construyó un modelo que integrara las características formuladas por algunos

teóricos especialistas en evaluación de políticas y programas públicos. Del mismo modo se utilizaron modelos específicos que han sido sugeridos por expertos en evaluación de programas que se enfocan a la seguridad pública, específicamente en países de Latinoamérica.

Una vez construido el modelo ideal de evaluación, se efectuó la comparación, como resultado se pudieron identificar algunas particularidades y diferencias entre la metodología para la evaluación utilizada en Naucalpan y el modelo construido con las especificaciones de expertos, esto sirvió para tender puentes entre ambos que, a su vez, tomaron la forma de una propuesta específica para el municipio de Naucalpan.

La coordinación de los tres órdenes de gobierno, aunada a la utilización de recursos federales para mejorar la seguridad pública, ha sido la estrategia a seguir para la atención de la inseguridad en los municipios; sin embargo, por medio del análisis de la evaluación que se realizó, en específico, en el municipio de Naucalpan, se pudieron ubicar algunas condiciones que no permiten que ese fin se cumpla. La gran cantidad de recursos utilizados no han garantizado una mejor seguridad. A pesar de las particularidades que se detectaron en las evaluaciones, es posible ubicar algunas condiciones susceptibles de mejora que, a largo plazo, pudieran tener un impacto favorable para recuperar la seguridad municipal.

La tesis se divide en cuatro partes. La primera de ellas tiene como finalidad crear un marco teórico conceptual que servirá de soporte a cada uno de los capítulos, resaltando las diferencias existentes entre algunas definiciones utilizadas en ocasiones como sinónimos; por ejemplo, los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Además de estos, también fue necesario diferenciar qué se debe entender por política y programa público, y también programa de gobierno.

En el segundo capítulo, se compararon algunos municipios y provincias de Latinoamérica con el municipio de Naucalpan, estableciendo algunas variables que permitieran contrastar cómo se implementan y evalúan los programas de gobierno que atienden la inseguridad en otras latitudes para determinar similitudes y diferencias con respecto al municipio estudiado.

La tercera parte de la investigación se enfocó a los antecedentes del municipio de Naucalpan, abarcando desde su historia, hasta el estado en que se encontró durante el periodo estudiado en materia de inseguridad pública. Este apartado engloba las particularidades que presenta el municipio, cuestiones que también influyen en las particularidades que presenta la incidencia delictiva (por ejemplo, la colindancia con la Ciudad de México) y la manera en que es atendida.

Otro ejercicio analítico de comparación se realizó en la cuarta parte de la investigación, en este caso se utilizó el marco teórico conceptual, construido al inicio de la obra, para construir un modelo de metodología para la evaluación de la

seguridad pública. Este modelo “ideal” de evaluación se contrastó con la metodología utilizada en el municipio de Naucalpan, el objetivo se centró en establecer las diferencias y similitudes existentes y tender puentes entre ambos modelos. Para complementar el ejercicio de comparación, se analizaron dos metodologías de evaluación empleadas en dos programas específicos que atienden la inseguridad, implementados en Brasil y en Colombia. Lo anterior con la finalidad de generar una propuesta de evaluación específica para el programa de gobierno encargado de la seguridad pública en el municipio.

Estos fueron los pasos que se siguieron para realizar la presente tesis, destacando que, en cada uno de ellos, se establecieron los parámetros que sirvieran para abordar el problema. Se examinó que cada apartado tuviera como finalidad rebasar la simple identificación y exposición del objeto de estudio, para lograr una aproximación teórica y empírica que sustentara una propuesta que, a su vez, se inserte en la generación de conocimiento sobre el tema.

## CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL

En el análisis de la evaluación de los programas que se encargan de atender la inseguridad resulta indispensable definir qué es lo que se evalúa para no generar errores conceptuales, por tanto, el objetivo de este capítulo se centra en aportar las definiciones que habrán de utilizarse durante la investigación. En principio, es conveniente establecer qué es lo que se evalúa en el orden municipal de gobierno, las políticas o los programas. También es pertinente resaltar las diferencias que existen entre las diferentes concepciones de seguridad que existen, para así determinar la que se utiliza en el orden municipal de gobierno.

El presente capítulo no pretende ser un simple resumen de conceptos y teorías, la finalidad se centra en establecer algunas definiciones y teorías que habrán de servir, en el transcurso de los siguientes capítulos, para construir la propuesta final.

### 1.1 Políticas y Programas Públicos

El estudio de las políticas públicas es de reciente creación. Harold D. Lasswell, en Estados Unidos, inició el análisis de las acciones del Estado, como menciona Juan José Sanabria,<sup>3</sup> a partir de la propuesta fundadora de Lasswell en 1951 (*La orientación hacia las políticas*), se desarrollaron diferentes teorías acerca de la forma en que la cantidad de información disponible le permitiría al decisor ser más o menos certero en dilucidar la esencia de la problemática y su pertinencia como objeto de atención gubernamental, este trabajo constituye el análisis más unificado de los problemas, la formulación y la ejecución de las políticas públicas.

De acuerdo con Lasswell, las ciencias de políticas son un “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado”.<sup>4</sup> Desde este punto de vista, las ciencias de políticas serían consideradas por el autor como las sustitutas de las ciencias sociales, sobre todo cuando estas las últimas enfocan su atención al proceso de la elaboración de las políticas públicas.

Aunque no existe una definición universalmente aceptada del concepto “políticas públicas”, Joseph Ma. Vallés y Salvador Martí i Puig consideran que se trata de “un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones que tienen como objetivo resolver un problema colectivo en un área determinada de conflicto o de tensión social”.<sup>5</sup> La definición incluye un aspecto relevante, éste se refiere a la posibilidad de decidir o no decidir sobre un problema, recordemos que, para atender un conflicto, a veces la no actuación puede ser la mejor opción de tratamiento, en otros escenarios puede realizarse una acción determinada que atienda la situación planteada. Es necesario apuntar que, por su propia

---

<sup>3</sup> Sanabria López Juan José, *Análisis de Políticas Públicas. Metodologías y Estudios de Casos*, Facultad de Estudios Acatlán, México, 2017, p. 25, 26.

<sup>4</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, p. 41.

<sup>5</sup> Valles, Joseph María y Martí Puig, Salvador, *Ciencia Política. Un Manual*, Ariel, México, 2015, p. 391.

naturaleza, las políticas públicas son adoptadas dentro del marco institucional y, como su nombre lo indica, tienen carácter público.

Además de lo anterior, el proceso de incorporar en la agenda pública un determinado problema es más complejo de lo que se supone pues se requiere la intervención de diversos actores tanto de la esfera pública como de la privada que, de acuerdo con sus intereses, comenzarán a presionar para que la agenda incluya los problemas que ellos determinen como prioritarios. Respecto de las acciones que se despliegan para su atención, se requiere de un grado óptimo de organización, en concordancia con Luis F. Aguilar, “lo distintivo de las políticas públicas es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos”.<sup>6</sup> De lo anterior se desprende que las acciones de gobierno no son realizadas al azar, tienen una estructura, y una estabilidad que se mantiene durante un tiempo determinado, además, se realizan de manera sistemática.

Así, tenemos que las políticas públicas son un conjunto de decisiones y no decisiones interrelacionadas, adoptadas en el marco de las instituciones públicas, que dan como resultado un conjunto de acciones que se realizan sistemáticamente, de manera estructurada y estable, estas acciones se mantienen por un tiempo determinado para dar solución a los conflictos que, de acuerdo con sus intereses, los actores públicos y privados insertan en la agenda pública.

Aun cuando en la administración municipal se utilicen los términos políticas y programas públicos como sinónimos, es necesario realizar una diferenciación pues, a nivel municipal, es más común que se utilice el término programas públicos para nombrar las acciones que se realizan para atender los problemas públicos.

En este sentido, Roth Deubel explica que en Latinoamérica no existe una diferenciación jurídica o política clara entre lo que se debe entender por política y programa público, pues se trata, de acuerdo con el autor, de convenciones terminológicas, y no de realidades administrativas que puedan considerarse claramente diferenciadas.<sup>7</sup>

Para clarificar los términos y ubicar cuáles son las diferencias entre ambos conceptos, serán utilizadas las definiciones que establece la planificación gubernamental. Para hablar de política y programas públicos, es necesario ubicarles junto a otros conceptos que se encuentran incluidos en uno de los rubros que integran la metodología de la planeación. Tomás Miklos menciona al menos cinco pasos que comprenderá la planeación, dentro de ellos se puede identificar la ubicación de las políticas y los programas, estos pasos son los siguientes:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *Política Pública*, BBAP Y Siglo XXI, México, 2016, p. 29.

<sup>7</sup> Roth Deubel, André- Noël, *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Colombia, 2018, pp. 44, 45.

<sup>8</sup> Miklos, Tomás (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, IFE y Siglo XXI, México, 2008, pp. 22, 23.



- a) *Diagnóstico*. Elaboración de un diagnóstico del presente para identificar causas y efectos de los aciertos y problemas del sistema bajo estudio. Este paso responde a la necesidad de conocer el estado de cosas que prevalece en la realidad.
- b) *Escenarios*. Elaboración de escenarios para darse una idea de la situación del futuro. [...].
- c) *Fines*. Definición de fines (objetivos y metas) asociados a cada uno de los escenarios. [...].
- d) *Medios*. Definición de medios (política, estrategias, programas, tácticas, acciones, presupuestación) que supuestamente conducirán al sistema de su estado presente al escenario elegido.

Las políticas son reglas que se deben respetar durante la instrumentación de los medios. Las estrategias indican el modo de empleo de los medios, dada una serie de políticas y fines a alcanzar. Los programas son un conjunto de acciones que, puestas en práctica, deben llevar de un estado presente a uno futuro, al escenario elegido. [...].

- e) *Evaluación y control*. Elaboración de mecanismos de evaluación y control para medir en forma permanente los logros alcanzados y compararlos con los previstos; [...].

En la clasificación anterior se puede identificar que es en el inciso “d” que menciona los medios, en donde encontramos la política, los programas, las acciones. Tomás Miklos aclara que “Las políticas son reglas que se deben respetar durante la instrumentación de los medios”.<sup>9</sup> Dentro de los medios, encontramos las estrategias, que establecerán la forma en que los medios habrán de emplearse, siempre teniendo en cuenta los fines a alcanzar. De acuerdo con las estrategias se llevarán a cabo las acciones necesarias para lograr los cambios precisos para conseguir que el problema actual pueda llegar a la situación deseada,<sup>10</sup> estas acciones se materializan mediante los diversos programas puestos en práctica.

Así, podemos identificar la ubicación de las políticas y programas públicos, “las políticas públicas se encuentran en el ámbito de los criterios para la toma de decisiones”<sup>11</sup>, mientras los programas se encuentran ubicados en los procesos que incluyen la calendarización y la asignación de presupuesto, éstos consisten en las acciones específicas que habrán de dirigirse a la realización de los objetivos. Sousa y Arbesú exponen un ejemplo que servirá para establecer esta diferenciación:

Ante el incremento de la violencia como resultado de la actividad del crimen organizado, los responsables de las decisiones gubernamentales pueden optar por diferentes vías: establecer que habrá cero tolerancia ante cierto tipo de delitos, lo cual implica un esfuerzo por enfrentar de manera directa el problema o por una intervención incremental, definida por etapas y atendiendo los problemas más

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>10</sup> *Cfr. Ídem*.

<sup>11</sup> Sousa Oliva, José Daniel y Arbesú Verduzco, Luis Ignacio, *Planificación gubernamental, manual para elaborar planes de desarrollo*, Oxford, México, 2018, p. 95.

urgentes para la sociedad. Una vez definida la alternativa, la decisión se traduciría en acciones establecidas en programas y proyectos.<sup>12</sup>

A su vez, Roth Deubel propone el siguiente ejemplo para aclarar la diferencia entre política y programa:

El desarrollo de una política es similar al de una cebolla, cuando crece se va agregando capa tras capa (o programa) y se fortalece. Luego llega el momento en que las capas se secan y se va pelando la cebolla [...]. Las capas- programas se caen, dejando de proteger el núcleo, abriendo espacio para que otra política se desarrolle y la sustituya.<sup>13</sup>

Así, debemos entender a la política como una orientación general que, para llevarse a cabo, deberá estar integrada de diversos programas más individualizados, éstos se realizarán por medio de proyectos específicos.<sup>14</sup>

Es necesario definir lo que se debe entender como programa de gobierno, en el caso de México se trata de acciones que se pueden implementar durante un plazo determinado vinculado a un plan nacional. A estas acciones se les asignan recursos y serán realizadas en un ámbito específico, ya sea en el orden federal, estatal o municipal. Este tipo de programas pueden realizarse a corto, mediano o a largo plazo, aunque generalmente su vigencia se encuentra condicionada por el tiempo que dura la gestión del gobierno que lo pone en marcha.<sup>15</sup> Como puede observarse, los programas que atienden la seguridad pública se encuentran insertos en esta categoría.

Los programas de gobierno que se enfocan en tratar los problemas que provoca la inseguridad son realizados, en el ámbito municipal, en el rubro de la Seguridad Pública. Para aclarar este concepto, es necesario establecer cuáles son las acciones que se realizan dentro de esta materia, por tanto, en el próximo apartado se realizará este análisis.

## 1.2 Seguridad Pública

La seguridad pública es definida por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad,

---

<sup>12</sup> *Ibidem*. P. 97.

<sup>13</sup> Roth Deubel, André- Noël, *Op. Cit.*, p. 47.

<sup>14</sup> *Cfr.*, *Ibidem*, p. 45.

<sup>15</sup> INEP A. C., *Diccionario de política y administración pública*, disponible en: <http://www.inep.org/diccionario-de-administracion-publica/p/pre-pro/programa-de-gobierno>, consultado el 01 de abril de 2022.

eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.<sup>16</sup>

En la actualidad, el concepto de “seguridad pública” se ha prestado a confusiones debido a la inserción de nuevas nociones como “seguridad humana” y “seguridad ciudadana” introducidos por la Organización de las Naciones Unidas.<sup>17</sup> Para establecer en qué consisten estos términos, es necesario ubicarlos dentro del índice de desarrollo humano establecido por la propia organización, de modo que, de acuerdo con el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013- 2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

La seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un amplio espectro de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos.<sup>18</sup>

La seguridad humana abarca también un amplio catálogo de acciones que provocarán un estado de tranquilidad en las personas, éstas se interrelacionan para este fin, así tenemos acciones que podrán contribuir a alcanzar un mejor nivel de vida garantizando la seguridad en el ámbito económico, la alimentación, el trabajo, la economía, la educación, el medio ambiente y, en la materia que nos ocupa, la seguridad ciudadana. De este modo, la seguridad ciudadana estaría integrada dentro de la seguridad humana. El propio informe lo establece de la siguiente forma:

En comparación con la diversidad de amenazas que contempla la seguridad humana, la seguridad ciudadana resulta un concepto mucho más acotado. De hecho, la seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia.<sup>19</sup>

Por los rubros que abarca la seguridad humana, podemos establecer que las acciones para su realización sólo pueden ser llevadas a cabo dentro del ámbito federal. Sin embargo, la seguridad ciudadana puede ser ubicada también en los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Respecto a la seguridad ciudadana, se considera como una condición, en la que las personas pueden vivir con tranquilidad y realizar sus actividades sin preocupación. Este

---

<sup>16</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 25

<sup>17</sup> Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, *¿Qué es la Seguridad Humana?* Información disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>, consultado el 20 de febrero de 2019.

<sup>18</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013- 2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, información disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>, p. 23, consultado el 20 de agosto de 2019.

<sup>19</sup> *Ídem*.

concepto no solo se reduce a los temas de prevención del delito, sino que también abarca otro tipo de políticas que tengan como finalidad mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Entre los temas que incluye, se encuentra la mejora de los procedimientos judiciales, para volverlos más simples y eficaces; además, busca promover la educación en rubros que promuevan la cohesión social y la convivencia pacífica, siempre observando el respeto de los derechos humanos.<sup>20</sup>

Miguel Ángel Gandarilla Solinís y Lorena Gómez definen la seguridad ciudadana como “la preservación de los derechos de las personas en su medio social y de convivencia”.<sup>21</sup> Así, al referirnos a este tipo de seguridad, debemos alejarnos de las acciones que realiza el Estado, para posicionarnos en la condición de tranquilidad que deberán tener los ciudadanos si éste realiza las funciones necesarias para preservarla. A estas funciones se les denomina “funciones de seguridad pública” y son realizadas de manera exclusiva por el ente denominado Estado.

Existen otros términos que han sido utilizados como sinónimo por los propios gobernantes para atender el fenómeno de la inseguridad, como ha sucedido con la “seguridad interior” y la “seguridad nacional”. Sin embargo, por el tipo de acciones que se despliegan (por ejemplo, la utilización del ejército) para conseguir estos fines, ambos términos sólo son utilizables para definir dos tipos de seguridad que se realizan también a nivel federal. Las labores relacionadas con la seguridad interior de acuerdo con Juan Carlos Montero Bagatella, deberán contar con una coordinación específica que no se encuentra en las tareas de seguridad nacional, pues sus objetivos son diferentes:

Entre los elementos determinantes de la seguridad interior están la coordinación interna de cada orden de gobierno y también lo que existe entre ellas, con el reconocimiento del papel de los gobiernos subnacionales en la estrategia, que por lo general no son tomados en cuenta en la seguridad nacional. Además, permite considerar una variedad de asuntos que trascienden a la seguridad pública y nacional, que se relacionan con la protección ante desastres naturales, grandes accidentes, consumo de recursos naturales y epidemias, entre otros.<sup>22</sup>

La seguridad interior busca atender los riesgos en las infraestructuras estratégicas del Estado y también identificar los riesgos dentro del territorio nacional, esta labor será realizada con la coordinación los tres órdenes de gobierno.

Por su parte, la seguridad nacional se encuentra ubicada dentro de la corriente “realista”, que fue desarrollada por Thomas Hobbes, Carl Schmidt y Hans Morgenthau,<sup>23</sup> de acuerdo con esta corriente, este tipo de seguridad atiende a la identificación y enfrentamiento de los

---

<sup>20</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>21</sup> Gómez Jiménez, Lorena y Gandarillas Solinís, Miguel Ángel, *Manual de seguridad ciudadana para el profesional en la sociedad diversa*, Cultiva Libros, España, 2014, p. 19.

<sup>22</sup> Montero Bagatella, Juan Carlos, *El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana*, información disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252013000300007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007), consultado el 1 de septiembre de 2019.

<sup>23</sup> Cfr. *Ídem*.

enemigos del Estado, utilizando para la defensa a las fuerzas armadas y las actividades consulares, es importante destacar que esta corriente ubica a éstos fuera del territorio. Sin embargo, debido a los cambios de perspectiva que hubo a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la idea de ubicar al enemigo del Estado fuera de las fronteras cambió, y ahora se le puede ubicar dentro del propio territorio, lo que ha provocado mayor confusión en la conceptualización y las acciones que se desarrollan en este rubro.<sup>24</sup>

Lo que sí queda claro son las acciones que se realizan dentro del esquema de la seguridad pública, por lo tanto, las demás definiciones de seguridad analizadas no resultan aplicables para el análisis propuesto en la presente investigación, cuya finalidad es realizar un estudio de la seguridad a nivel municipal, por este motivo el concepto y las acciones que se estudiarán en el presente trabajo serán las que se encuentran ubicadas en el rubro de la “seguridad pública”, que tienen como finalidad preservar la “seguridad ciudadana”.

Para explicarlo de mejor manera, existen autores que han conceptualizado la seguridad pública, de manera amplia, como un estado de paz en el que los ciudadanos pueden desarrollarse con tranquilidad, por ejemplo, Carlos Vega Memije nos dice que, en un sentido amplio, la seguridad pública debe concebirse como una condición de “paz, orden y justicia garantizada por el estado de derecho”<sup>25</sup>. Esta función debe ser realizada por las instituciones del Estado encargadas para este fin.

Básicamente, la seguridad pública se basa en la realización de tareas en dos ámbitos específicos, las preventivas y las punitivas.<sup>26</sup> Respecto a las acciones punitivas, estas serán realizadas con la finalidad de castigar a los delincuentes y a quienes cometan una falta administrativa; por otro lado, las tareas de prevención se llevan a cabo atacando los factores que pueden incidir para desencadenar los actos delictivos y las faltas administrativas. Ambas tareas, las de prevención y represión, deben realizarse mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno. Para aplicarlas de manera adecuada, es obligatorio cuidar que las medidas que se realicen no provoquen violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos.

Dada la importancia que representa la seguridad pública como función estatal, las operaciones que realiza el Estado tienen un peso específico para la ciudadanía, ya que, de acuerdo con la forma en que se ejecuten, ésta gozará de mayor o menor confianza en las instituciones encargadas del orden público, lo que se encuentra ligado íntimamente a la legitimidad del propio Estado.<sup>27</sup>

Para lograr sus objetivos, las tareas realizadas por el Estado dentro del rubro de la seguridad deberán ser estructuradas de manera coherente con la consecución de sus fines,

---

<sup>24</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>25</sup> Vega Memije, Carlos, *El impacto de la investigación en la seguridad pública* en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2006, p. 789

<sup>26</sup> Peña Razo, Francisco Javier, *La Seguridad Humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 29.

<sup>27</sup> Cfr. Aranda Orozco, Ana Teresa, *Familia y Seguridad Pública* en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2006, p. 65.

estableciendo claramente la relación que tendrán con las estrategias planteadas, los medios y los recursos que se destinarán para el cumplimiento de sus metas.

De este modo podemos definir a la seguridad pública como la función de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que tiene por objeto garantizar que los ciudadanos gocen de una condición de paz, orden y justicia, en la que puedan ejercer sus derechos con libertad. Para lograr este objetivo, el Estado establecerá políticas públicas que se materializarán por medio de estrategias y programas preventivos o represivos, estructurados coherentemente, que incorporen, además, una absoluta observancia de los derechos humanos pues, su adecuada implementación redundará en una mayor confianza en las instituciones encargadas de esta función.

Como puede observarse, cuando nos referimos a los programas de prevención del delito, existen similitudes entre ambos términos -seguridad pública y seguridad ciudadana-. Sin embargo, la seguridad ciudadana es un término más abarcativo, pues se centra en el bienestar del ser humano y, dentro de este, el combate a la inseguridad es una de las muchas condiciones que se deben cumplir para lograrlo, además se refiere a una condición. En este sentido, a nivel municipal se realizan distintas acciones dentro del rubro de la seguridad pública que son facultad exclusiva del Estado, dichas acciones tienen como finalidad conservar la seguridad de los ciudadanos. Debido a la gran diversidad de acciones, es necesario describirlas y analizarlas para tener claras las atribuciones que tienen los municipios en este rubro. Esto se analizará en el siguiente apartado.

#### 1.2.1 Seguridad Pública Municipal

La seguridad pública en el ámbito municipal se lleva a cabo orientándose a la ejecución de las siguientes acciones: cuidado de la vía y los lugares públicos, de los establecimientos mercantiles, a la prevención de los delitos, a la seguridad vial municipal, a la protección civil y a la sanción de infracciones administrativas.<sup>28</sup>

En la atención a la conservación del orden público, la policía y Ministerio Público de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse de acuerdo con lo que establece el artículo 21 constitucional para garantizar la seguridad pública, conformando el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para conservar el orden público, los municipios deben establecer una coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. La función específica que habrán de realizar consiste en el auxilio que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 30 Bis., fracciones II, V y VI:<sup>29</sup>

II. Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de

---

<sup>28</sup> Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, FUNDAP, México, 2003, p. 30.

<sup>29</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 30 Bis, p. 16

programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;

V. Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México que soliciten apoyo, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y de la Ciudad de México para la coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

VI. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones, así como a otras dependencias, órganos de gobierno, entidades federativas y municipios, y cuando así lo requiera, a la Fiscalía General de la República en la investigación y persecución de los delitos, en cuyo caso los cuerpos de policía que actúen en su auxilio estarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público, y disponer de la fuerza pública en términos de las disposiciones legales aplicables;

En este sentido, el presidente municipal será quien se encargue de la coordinación del cuerpo de seguridad pública a su cargo con las instituciones de seguridad pública federal, estatal y con otros municipios.

**1.3 La coordinación en los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública**  
Como se hizo referencia en la primera parte de este documento, las políticas públicas llevan a cabo sus objetivos implementando una serie de acciones que se denominan programas públicos, a nivel municipal nos referiremos a programas de gobierno. El rubro de la seguridad pública no es la excepción, para llevar a cabo las tareas necesarias y cumplir con los objetivos de la política pública que atienden el problema de la inseguridad municipal, deberá realizar ciertas acciones establecidas en programas de gobierno específicos.

La Ley General de Seguridad Pública establece, en el artículo segundo, las medidas preventivas que se habrán de llevar a cabo para atender la inseguridad:

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, información disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf), consultado el 13 de marzo de 2019.

Las acciones que se desarrollan en el ámbito de la seguridad pública son establecidas en programas de gobierno que, en concordancia con los planes de desarrollo, deberán realizarse para alcanzar los objetivos y metas planteadas.

En el caso del ámbito municipal, los programas de gobierno plasmados en los planes de desarrollo municipales deberán ser congruentes con los planes de desarrollo estatales y, a su vez, ambos deberán ser congruentes con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. “La congruencia de los programas gubernamentales de una ciudad con estrategias superiores de desarrollo permite que los bienes y servicios contemplados en la planificación funcionen como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí con un mismo fin, es decir, como un sistema”.<sup>31</sup> A esta congruencia se le denomina alineación de la planificación.

La alineación es un requisito importante pues, como lo menciona el “Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018” publicado por el Gobierno del Estado de México:

Para la determinación de los diagnósticos y prospectivas en materia social, económica, de seguridad pública, institucional y de financiamiento municipal con miras hacia el diseño del Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018 como una política pública estratégica para el mediano y largo plazo de los ayuntamientos, es de gran relevancia el conocimiento de las estructuras y contenidos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para garantizar que el plan municipal en proceso se encuentra homologado a dichos documentos rectores, la alineación de los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), aporta claridad y permite que desde el ámbito municipal se sume a los esfuerzos que realicen el Estado y la Federación, evitando la duplicidad de acciones y contradicción de objetivos en el quehacer público y mejorando el aprovechamiento de recursos que disponen los tres órdenes de gobierno.<sup>32</sup>

En lo que respecta a los programas de gobierno que se implementan para atender la inseguridad, éstos deberán tomar en cuenta el diagnóstico y la información presente en el Plan de Desarrollo Municipal. En él encontramos las estrategias y las acciones propuestas para lograr los objetivos planteados, que deberán ser coherentes con las propuestas a nivel Estatal y Federal.

La alineación de los planes de desarrollo entre los tres órdenes de gobierno es un punto importante, pero también lo es la coordinación que se realice entre éstos. Las políticas y los programas de gobierno en el rubro de la seguridad pública también deben conservar la coherencia antes comentada respecto a las metas establecidas para atender la inseguridad. La coordinación entre las instituciones de seguridad pública pertenecientes a los tres

---

<sup>31</sup> Sousa Oliva, José Daniel y Arbesú Verduzco, Luis Ignacio, *Op. Cit.*, p. 72.

<sup>32</sup> Gobierno del Estado de México, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018*, información disponible en: <http://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Manuales/Manual%20para%20la%20Elaboracion%20de%20PDM%202016-2018%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf>, consultado el 2 de abril de 2019.



órdenes de gobierno se lleva a cabo bajo reglas muy específicas, que son las establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Esta ley afirma que deberá existir absoluto respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. En este sentido, la coordinación se realizará entre los siguientes organismos:<sup>33</sup>

1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
2. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
3. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
4. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
5. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
6. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
7. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal se integra por los presidentes municipales y los alcaldes de la Ciudad de México en la siguiente forma; dos presidentes municipales de cada Estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y dos personas titulares de las alcaldías de la Ciudad de México designadas por el Consejo Local de Seguridad Pública.

Las funciones de esta Conferencia de acuerdo con el artículo 33 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública son:<sup>34</sup>

- I. Emitir sus reglas de organización y funcionamiento;
- II. Proponer y aplicar políticas y programas de cooperación Municipal en materia de Seguridad Pública;
- III. Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal;
- IV. Elaborar propuestas de reformas a las normas de aplicación municipal en materia de Seguridad Pública;
- V. Intercambiar experiencias y apoyo técnico entre los Municipios;
- VI. Proponer políticas públicas en materia de Seguridad Pública;

---

<sup>33</sup> Cfr. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, artículo 10.

<sup>34</sup> *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, información disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf), consultado el 5 de abril de 2019.

VII. Colaborar con las instituciones públicas y privadas, en la ejecución de programas tendientes a prevenir el delito;

VIII. Promover en el ámbito Municipal, la homologación del Desarrollo Policial;

IX. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre la materia de Seguridad Pública Municipal, y

X. Las demás que establezcan otras disposiciones legales o el consejo nacional.

Las propuestas y la aplicación de las políticas y programas públicos de cooperación municipal, de acuerdo con esta ley, se realizarán en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública, promoviendo la coordinación intermunicipal en diversos rubros. Por otro lado, las entidades federativas establecerán Consejos Locales, en los que participarán los municipios, llevando a cabo las tareas de coordinación, planeación e implementación del sistema en sus ámbitos de gobierno. Los Consejos Locales estarán integrados por las Instituciones de Seguridad Pública de la entidad y de la Federación.

Cuando se necesite la colaboración de dos o más entidades federativas, o zonas conurbadas, se podrán suscribir convenios e instalar instancias regionales con la participación de los municipios para la realización de alguna función de seguridad pública. Las Instancias Regionales de coordinación, tendrán un carácter temporal o permanente, en las instancias mencionadas participarán las Instituciones de Seguridad Pública de las entidades.

De la misma manera, y con la misma finalidad, se podrán formar las Instancias Intermunicipales.

Los Consejos Locales y las Instancias Regionales pueden proponer al Consejo Nacional y a las Conferencias Nacionales programas específicos que permitan su coordinación.

Respecto a los programas públicos aplicables en materia de seguridad pública, y a la coordinación que deberán tener los tres órdenes de gobierno, el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública faculta a las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública. Además, la ley hace énfasis en la facultad que tendrán los tres órdenes de gobierno que, al coordinarse, realizarán el seguimiento y la evaluación de los programas instrumentados como se puede observar en las siguientes fracciones:<sup>35</sup>

II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;

III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;

---

<sup>35</sup> *Ídem.*

IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;

XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;

XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

Las estrategias y programas en seguridad pública requieren de la coordinación de los tres órdenes de gobierno bajo los lineamientos y las condiciones que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta coordinación incorpora la propuesta de los programas que habrán de implementarse y, también, los procedimientos que se utilizarán para su evaluación. Este aspecto se revisará en el siguiente apartado.

#### 1.4 La Evaluación

El término evaluación, de acuerdo con Carol Weiss es muy elástico, pues se puede utilizar para abarcar un amplio abanico de situaciones. Sin embargo, lo que es común a todos los usos que se asignen a esta es que, en todos los casos, lo que se busca es determinar el valor de algo, inclusive los méritos que se pueden cuantificar de alguna cosa o situación. Para ello es necesario echar mano de patrones medibles que, dependiendo de lo que se requiera medir, podrán ser implícitos o explícitos.<sup>36</sup> En el ámbito de las políticas y programas públicos, la evaluación permite cuantificar el diseño, desempeño e impacto que se obtiene en la atención de los problemas públicos. De esta manera se determina el cumplimiento de las metas y objetivos planteados para cada política o programa público, generando una serie de datos que, mediante su análisis hará posible determinar no sólo el impacto, sino también la utilización de recursos públicos, el diagnóstico de un problema específico y la forma en que se está realizando implementación para atender la situación.

Los autores que serán citados en este apartado centraron su análisis en el ámbito de las políticas públicas, pues en pocos casos se han enfocado en el análisis de la evaluación de los programas de gobierno, por ello, aun cuando la tesis se centra en los programas de gobierno que se enfocan en atender los problemas de inseguridad en el orden municipal, para comprender la finalidad, utilidad y los tipos de evaluación existentes, se incorporaron autores especializados en políticas públicas.

Para que la evaluación recabe la información pertinente y completa sobre el funcionamiento de los programas de gobierno, es necesario contar con una metodología que se integre de un conjunto de pasos sistemáticos que puedan arrojar datos confiables. Esta información se sustenta en evidencias que pueden abarcar desde su diseño, hasta su impacto.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Weiss, Carol, *Investigación evaluativa*, Trillas, México, 2012, p. 11

<sup>37</sup> Cfr. León Calderón, Alma Patricia y Lara Caballero, Manuel, *Análisis y evaluación de políticas públicas. Una reflexión conceptual y metodológica*, México, UAM/Juan Pablos editor, 2017, p. 34.

Este proceso sistemático busca dotar del conocimiento necesario que permita la generación de datos, pero la generación de datos no debe ser estéril, su utilización debe ser dirigida a diferentes finalidades, Roberto Salcedo enumera cinco puntos para los cuales es útil la evaluación, éstos son:<sup>38</sup>

1. Para verificar, ratificar o corregir el rumbo de la acción gubernamental.
2. Aprender de la experiencia y tomar decisiones sobre bases más sólidas.
3. Negociaciones presupuestales (es más factible solicitar un aumento del presupuesto para un programa si se tiene evidencia de los resultados y del presupuesto ejercido).
4. Las sanas prácticas gubernamentales.
5. Ejercicio democrático de rendición de cuentas.

La evaluación de políticas y programas públicos es de gran importancia para la administración pública, su adecuada realización aporta datos sobre el uso de los recursos públicos; también sobre la eficacia de la acción gubernamental, así como para obtener conocimientos que aclaren si lo que se está haciendo para resolver un problema social establecido en la agenda es lo adecuado, si el problema requiere otras acciones o, en muy contadas ocasiones, si es necesario abandonar las acciones emprendidas para diseñar una nueva estrategia. Al respecto, Roberto Salcedo explica que, el fundamento principal de la evaluación radica en la utilidad. Los datos que arroje una evaluación deben servir para elaborar recomendaciones que puedan ser utilizadas por los diseñadores y ejecutores de las políticas y programas públicos.<sup>39</sup>

Guillaume Fontaine<sup>40</sup> explica que la práctica de la evaluación a programas es común en los países de América Latina pues, de acuerdo con el autor, los programas públicos son más fáciles de aislar en el tiempo. Es importante destacar que en la presente tesis se revisarán obras cuyo tema central se encuentra en la evaluación de las políticas públicas y programas públicos. Esto se debe a la poca producción editorial que trata el tema de la evaluación de los programas de gobierno, por ello, de forma análoga se analizará la metodología que se propone para realizar este ejercicio en las políticas públicas.

Respecto a los tipos de evaluación que existen, es necesario establecer claramente la clase de objetivos que cada una de las políticas y programas implementados buscará cumplir, pues sus características y los fines que persiguen son de distinta naturaleza.

La discusión acerca de la evaluación de políticas públicas se ha centrado en aspectos diversos. La evaluación acumulativa plantea la posibilidad de comparar la implementación de la intervención en dos tiempos diferentes (antes y después) y, también en dos grupos diferentes, uno de ellos será el grupo de control y el otro será el destinatario de la

---

<sup>38</sup> Salcedo, Roberto (coord.), *Evaluación de políticas públicas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 29.

<sup>39</sup> Cfr. Salcedo, Roberto (coord.), *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>40</sup> Fontaine, Guillaume, *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*, información disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/286601876>, p. 63, consultado el 20 de febrero de 2019.

intervención, de esta forma se establecen las diferencias entre lo que sucede al no haber realizado acción alguna y el impacto de la intervención.<sup>41</sup>

La experimentación como método de evaluación de las políticas fue utilizada en Estados Unidos desde finales de los 60's con el propósito de probar cuál sería el efecto que tendría el ingreso negativo en los hábitos laborales de los trabajadores con menor salario en Pensilvania y Nueva Jersey. Para este experimento se establecieron grupos de control y experimentales, el ejercicio tuvo una duración de tres años, sin embargo, no se obtuvieron datos concluyentes. La explicación se encontró en la complejidad de la vida social, y a dificultad de controlar las múltiples variables que se involucran en un experimento de este corte.<sup>42</sup>

Este método es defendido por Donald Campbell, quien ha mencionado incluso la idea de una "sociedad experimentadora" que, de acuerdo el autor, aportaría un alto nivel de aprendizaje y, además un mayor énfasis en los problemas, dejando un poco al margen la defensa de las soluciones.<sup>43</sup> Saxe y Fine van más allá, defienden la premisa de que, si se utiliza la experimentación, la formulación de políticas transitaría a la experimentación de políticas, lo que tendrá como consecuencia un tránsito hacia la ciencia y la investigación, además de incidir en la participación ciudadana.<sup>44</sup> Otros defensores de este método son Bobrow y Dryzek, que mencionan que éste puede ser adecuado controlando ciertas circunstancias.<sup>45</sup> Harold Lasswell también defendió la utilización de este método, recurriendo al nombre de "desarrollo de prototipos" para la experimentación en pequeña escala.<sup>46</sup>

Este método de evaluación no siempre resulta adecuado pues, la dificultad que se presenta en el control de variables podría afectar los resultados, incluso, como lo exponen Huey-Tsyh Chen y Petr H. Rossi, "Los diseños experimentales de asignación aleatoria aplicados a situaciones de campo tienen una preocupante tendencia a deteriorarse rápidamente y a convertirse en cuasiexperimentos"<sup>47</sup> pues, la simple cooperación de la población objetivo podría modificar el diseño y los resultados de la investigación. Para ser considerados dentro de esta categoría, es suficiente con perder la cualidad de la aleatoriedad en la elección de cualquiera de los dos grupos (control e intervenido). Sin embargo, también tenemos quienes apoyan la utilización de una cuasi experimentación pues, como lo apunta Dye, "Es sumamente costoso para la sociedad comprometerse con programas y políticas de gran

---

<sup>41</sup> Parsons, Wayne, *Políticas Públicas una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, México, 2009, p. 568.

<sup>42</sup> *Ibidem*. Pp. 658, 659.

<sup>43</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 570.

<sup>44</sup> *Cfr. Ídem*.

<sup>45</sup> *Ídem*.

<sup>46</sup> *Ídem*.

<sup>47</sup> Chen, Huey- Tsyh, H. Rossi, Peter, *Evaluación con sentido: El enfoque basado en la teoría*, en Maldonado Trujillo, Claudia y Pérez Yarahuan, Gabriela, *Antología sobre evaluación, la construcción de una disciplina*, CIDE, México, 2018, p. 101.

escala en las esferas de la educación, las prestaciones sociales, la vivienda y la salud, entre otras, sin tener una idea real de lo que funciona”.<sup>48</sup>

Otros enfoques se refieren a la discusión entre las vertientes positivistas y naturalistas. Al respecto, el enfoque positivista busca obtener datos acerca de las medidas de desempeño objetivamente, por lo tanto, las técnicas y metodologías utilizadas buscarán este fin. Este enfoque se basa en el método cuantitativo, buscando dar énfasis al conocimiento científico.

Otro tipo de evaluación, conocida como “post positivista”, abarca tres enfoques. El multiplista de Cook, que se basa en la utilización de múltiples medidas, diversos enfoques y métodos, esto debido a que, de acuerdo con el autor, la realidad que se presenta es multifacética,<sup>49</sup> por lo tanto se requieren distintos enfoques de análisis.

El enfoque de “diseño” de Trudi Miller y Brobrow y Dryzek, se basa en el principio de que la formulación de las políticas se basa en consolidar valores o cumplir con las metas establecidas, esto se concibe como una creación humana, incluso argumentan que su actividad se asemeja a la actividad de un arquitecto o ingeniero pues “los seres humanos diseñan la realidad que rodea las políticas públicas”. Esta perspectiva pone de manifiesto la dificultad que existe para estudiar los problemas humanos de manera objetiva desde el positivismo pues, es muy difícil realizar la evaluación de un producto de los valores humanos. El enfoque se aleja del esquema lineal de etapas, para presentarlo como un proceso recursivo en el que no existe un orden específico.<sup>50</sup>

Por último, tenemos al enfoque naturalista, formulado por Guba y Lincoln, que se encuentra más relacionado con el esquema del ciclo de políticas públicas, ellos identifican cuatro etapas que llaman “generaciones” de la evaluación: técnica, Descriptiva, Valorativa y, por último, la llamada “cuarta generación” de modelos receptivos de evaluación.<sup>51</sup>

En esta última etapa se incluye la evaluación esclarecedora, de Parlett y Hamilton, ésta se enfoca a la utilización; la evaluación de la confrontación de Wolf y la evaluación naturalista (naturalista- cualitativa- negociada). Lo que tienen en común estos enfoques es la creencia de que en la evaluación se presta mayor atención a las construcciones de los actores, en consecuencia considera que en la evaluación habrá múltiples construcciones, por tanto, será más una forma de negociación, dicho de otro modo, un proceso político, y no la búsqueda de una “verdad objetiva”.<sup>52</sup> Por ello, en la evaluación deberán colaborar los actores del programa (agentes, beneficiarios y “víctimas” excluidas), quienes realizarán aportes en todas las etapas de la evaluación.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. Dye. T.R, citado por Parsons, Wayne, en el libro *Políticas Públicas una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso México, México, 2009, p. 569.

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 581.

<sup>50</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 582.

<sup>51</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 584 y 585.

<sup>52</sup> Cfr. *Ídem*, p. 585.

<sup>53</sup> *Ídem*.

La división interna entre los defensores de la evaluación cualitativa y la cuantitativa, se basa en vertientes diferentes que tienen como base el tipo de conocimiento que se desea encontrar. Por ejemplo, el enfoque cuantitativo se puede utilizar para cuantificar el impacto de una política y las evaluaciones de eficiencia.

En el caso de la evaluación cualitativa, puede ser utilizada para analizar de manera crítica el diseño de programas, utilizándolos también como sistema de monitoreo de éstos.<sup>54</sup> Para determinar cuál de los dos métodos, cuantitativo o cualitativo, permite obtener datos más útiles, sólo es necesario especificar qué información se desea obtener. Incluso es posible que, dependiendo de la pregunta de investigación, sea necesario utilizar ambos enfoques (triangulación).

Como ha quedado establecido, la evaluación representa un requisito indispensable para determinar el funcionamiento de las acciones de la administración pública. Los diferentes tipos de evaluación han sido estudiados por diferentes teóricos para determinar la mejor metodología, poniendo énfasis en la búsqueda de información más completa y confiable respecto al funcionamiento, la eficiencia y eficacia de las políticas y los programas de gobierno.

#### 1.4.1 La evaluación de diseño

Una de las recomendaciones más importantes para crear estrategias eficaces a fin de atender el fenómeno de la inseguridad se encuentra en la evaluación del diseño.

Este tipo de evaluación tiene lugar antes de que cualquier proyecto político o programa sea puesto en marcha. En concordancia con José Mejía, la evaluación de diseño, también llamada *ex ante* tiene como finalidad proporcionar la información suficiente para poder, con base en ella, mejorar la decisión respecto a la pertinencia, o no, de implementar alguna política, programa o proyecto, por eso este tipo de evaluación también se conoce como de “factibilidad”.<sup>55</sup>

La evaluación de diseño o *ex ante*, implica una revisión exhaustiva del diagnóstico del problema a abordar, de la forma en que se identificó e integró a la agenda, de las posibles propuestas de solución y la viabilidad de cada una de ellas, la definición de los beneficiarios, así como la forma en que se determinó la elección de una estrategia específica. También es importante determinar si la estrategia se ajusta al contexto humano, organizacional, político, legal, económico, presupuestal, social e institucional vigente al momento de la elección de la alternativa.

---

<sup>54</sup> H. Rossi; Freeman, Howard; Lipsey, Mark, *El concepto social de la evaluación*, en Maldonado Trujillo, Juana y Pérez Yarahuan, Gabriela, *Antología sobre evaluación, la construcción de una disciplina*, CIDE, México, 2018, p. 390.

<sup>55</sup> Cfr. Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 16

De acuerdo con Guillermo Briones, esta evaluación tiene como finalidad aprobar la iniciación práctica de los proyectos o realizar las recomendaciones necesarias para mejorar la propuesta, mediante un examen de su estructura y lógica.<sup>56</sup>

La importancia de este paso dentro de la toma de decisiones es muy grande, pues como lo indican Carlos Bueno y José Luis Osuna, la ausencia de este análisis en el diseño influirá determinadamente en su eficacia, aun cuando la ejecución sea idónea.<sup>57</sup>

Algunos ejemplos de los problemas que pueden surgir cuando el procedimiento de diagnóstico que involucra la evaluación de diseño no es adecuado son:

- Cuando se implementan las acciones, resulta que no existe el problema que se pretendía atender, o resulta ser muy diferente respecto a lo que se había determinado.
- El problema existe, pero no se cuenta con la infraestructura institucional, legal, organizacional e incluso recursos humanos y económicos necesarios para llevar a cabo las acciones para atenderlo.
- La población objetivo<sup>58</sup> de la intervención no desea cambios en su entorno, o los desea, pero las acciones no representan sus aspiraciones.
- Cuando se realiza la intervención por medio de algún programa, se evidencia que ya existía alguno anterior que estaba atendiendo el problema.
- El programa se implementa, pero resulta insuficiente porque la población objetivo no fue debidamente identificada y resulta ser mucho mayor que lo que se había considerado.
- No se determinaron debidamente los objetivos del programa y no se pudo verificar su impacto.

Como se puede observar, debe existir un vínculo íntimo con el contexto, Osuna y Bueno lo establecen como evaluación de racionalidad y evaluación de coherencia. La primera se refiere a un diagnóstico riguroso del problema, en el que se establezca debidamente el contexto en que se realizará la intervención. Pero, además, se enfoca a la identificación de la población objetivo y del problema. La coherencia se determina si existe relación entre fines y medios.<sup>59</sup> El contexto incluye una serie de factores exógenos que son importantes, pues la intervención tendrá efectos diferentes en contextos que no contengan las condiciones para las cuales fue diseñada.

---

<sup>56</sup> Briones, Guillermo, *Evaluación de programas sociales*, México, Trillas, 2006, p. 23.

<sup>57</sup> Cfr. Bueno Suárez, Carlos y Osuna Llana, José Luis, *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*, Revista CLAD, número 57, octubre de 2013, p. 46

<sup>58</sup> También se denomina población objeto, se refiere a la población beneficiaria de las intervenciones, pueden ser individuos (incluso determinados por edad, sexo, u otras variables), grupos o asociaciones.

<sup>59</sup> Cfr. Bueno Suárez, Carlos y Osuna Llana, José Luis, *Op. Cit.*, p. 46.



Es por esto que, cuando hablamos de la transferencia de políticas,<sup>60</sup> algunas veces los resultados que se obtienen de las intervenciones no son los esperados en comparación con los obtenidos en los países de origen.

Respecto a la evaluación de coherencia, los autores identifican esta evaluación como el nivel de compatibilidad con la que cuenta la estrategia. A su vez, esta evaluación se integra por dos niveles de análisis, la coherencia interna y la coherencia externa.

La coherencia interna, para Osuna y Márquez, representa la adecuada articulación que debe existir entre los objetivos con la estrategia y su adecuación con el problema a atender.<sup>61</sup> Su objetivo principal reside en determinar si los objetivos del programa en diseño responderán a las necesidades de la población objetivo.

La coherencia externa se refiere a un análisis de compatibilidad entre los objetivos y las estrategias, con algunas políticas o programas que se han implementado en el mismo espacio temporal y territorial, con la finalidad de determinar si pueden ser capaces de complementar el programa diseñado, buscando que no se contraponga con alguna de ellas.

La evaluación de diseño no es una práctica común en México. En el municipio de Naucalpan, en materia de seguridad ciudadana, se utilizan la evaluación específica de desempeño y, presumiblemente, la evaluación de impacto.<sup>62</sup>

Hablando de la evaluación de diseño de los programas que atienden la inseguridad pública, existen propuestas que la identifican como un paso indispensable para una adecuada intervención.

#### 1.4.2 Evaluación *in tempo*, concomitante, seguimiento, monitoreo

La evaluación *in tempo* analiza cómo se encuentra la fase de implementación, la Auditoría Superior de la Federación menciona que en esta se puede esperar que un grupo de auditores verifique la puesta en marcha de un programa.<sup>63</sup>

Esta evaluación muestra cuáles son los principales problemas que presenta el programa en la implementación, lo que permite realizar los ajustes que sean necesarios en la puesta en marcha. Además de esto, evidencia las presiones que ejercen los diversos actores involucrados, incluyendo grupos interesados, beneficiarios e implementadores. En este sentido, un punto importante de este tipo de evaluación consiste en exponer cuáles son las dinámicas burocráticas que implica este proceso, la disponibilidad de los implementadores para, en caso de ser necesario, corregir o modificar el rumbo del programa.

Este tipo de evaluación, también denominada “formativa”, muestra las condiciones en que se encuentra el programa, cómo se está gestionando y qué medidas requieren de mejoras.

---

<sup>60</sup> Entendida como la adopción de políticas o programas públicos implementados en otros países o en otras latitudes en el mismo país.

<sup>61</sup> Osuna, José Luis y Márquez, Carolina, *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de desarrollo regional. Fundación Universitaria, información disponible en: <https://coeval.morelos.gob.mx/Acervo-Bibliografico/Libro-GuiaEvaluacionPoliticasyPublicas>, consultado el 16 de abril de 2021.

<sup>62</sup> Al menos eso es lo que se especifica en los documentos del Programa Anual de Evaluación, pero, como se verá más adelante, no se ha encontrado información sobre resultados en este rubro.

<sup>63</sup> Cfr., Salcedo Aquino, Roberto, *Op. Cit.*, p. 61.

Durante este ejercicio, se determina en qué medida se van cumpliendo los objetivos establecidos durante el diseño, y también, si la población objetivo se está beneficiando con el programa. Además de lo anterior, constituye un medio idóneo para evidenciar si los recursos aplicados se están utilizando debidamente.

En algunos casos se recomienda que este tipo de evaluación se realice en distintos tiempos, para que la verificación del funcionamiento del programa sea continua. Este tipo de evaluación se centra en el monitoreo del funcionamiento del programa, en la identificación de algunos problemas que no permiten la debida de implementación y en su posible mejoría, este ejercicio no se enfoca en su impacto como sucede en la evaluación *ex post*.

En algunos casos la evaluación es realizada por el mismo personal de la administración (control interno), en otras ocasiones se realiza por personas u organizaciones externas a la propia administración (observatorios, ONG's, organizaciones).

Mejía Lira menciona tres preguntas que requieren ser planteadas para considerar una evaluación de desempeño como válida, estas son:

¿Qué medir? Para contestar esta pregunta debemos contemplar estos factores:<sup>64</sup>

- La existencia de claridad en las metas y los objetivos.
- El logro de resultados
- La capacidad de resolver los problemas
- El apoyo para conducir esfuerzos
- La utilización de recursos
- La motivación
- El manejo de conflictos
- El compromiso con sus funciones
- La efectividad en la comunicación
- La creatividad

¿Quién lo medirá? Es necesario contar con agentes evaluadores, pero también es necesario contar con los puntos de vista de los superiores, los subordinados, así como de los servidores públicos y la población objetivo.

¿Cuándo medir? Como lo apunta perfectamente el autor, en algunos casos las intervenciones son diseñadas para obtener resultados a largo plazo, por ello su evaluación de desempeño debe realizarse tomando en cuenta estas sugerencias:<sup>65</sup>

- Medir subobjetivos o etapas completas en el camino hacia el logro de los objetivos.
- Determinar previamente periodos de viabilidad de indicadores y/o variables a ser manejados en la evaluación.
- Medir con el tiempo suficiente para tomar alguna acción correctiva.
- Aplicar con regularidad la evaluación.

---

<sup>64</sup> Mejía Lira, José, *Op. Cit*, p. 119.

<sup>65</sup> *Ibidem*. p. 120

- Medir factores inherentes al trabajo, como la comunicación y resolución de conflictos.
- Ahorrar tiempo y esfuerzo de medición con el uso de información ya existente.

¿Cómo utilizar la medición? Un paso decisivo se encuentra en la utilización de la información recabada durante el ejercicio de evaluación. La información debe generar un vínculo entre el desempeño real y los objetivos o metas planteados en el diseño del programa. Esta información podrá utilizarse para identificar las áreas de oportunidad que requieren de atención especial. Además, se evidencia el funcionamiento de las diferentes áreas que intervienen en el desarrollo del programa específico.

Entre otras cosas, con la información obtenida de estas evaluaciones, se puede realizar la evaluación de impacto. Esto será analizado en el siguiente apartado.

#### 1.4.3 Evaluación de impacto, *ex post* o de resultados

La evaluación *ex post* tiene como objetivo mostrar hasta qué punto se han conseguido los cambios planteados en el diseño del programa, proyecto o intervención. Este ejercicio pretende mostrar cuáles fueron los resultados que se consiguieron y si se consiguieron las metas establecidas. La Auditoría Superior de la Federación la divide en dos tipos de análisis: *ex post* simple y *ex post* en profundidad.<sup>66</sup>

El análisis *ex post* simple analiza los resultados a corto plazo del programa, este análisis se realiza cuando la ejecución del programa o proyecto acaba de finalizar.

El análisis *ex post* a profundidad lleva a cabo un contraste de la realidad alcanzada con la intervención, y las estimaciones planteadas en el diseño. Esta práctica se realiza durante la operación de las etapas de la política pública, y su finalidad es determinar si la operación del programa ha alcanzado las metas y los objetivos especificados en la evaluación *ex ante*, además debe existir una revisión de la realidad para comprobar que la intervención generó beneficios a la población objetivo.<sup>67</sup> Esta evaluación también mostrará si la metodología utilizada fue la más indicada.

Sin embargo, la evaluación de los resultados puede no ser del todo confiable al momento de establecer su eficacia. Para lograr que la evaluación alcance un nivel óptimo de confiabilidad respecto a la calidad de la información obtenida, es necesario que los datos que se analicen hayan sido medidos de una manera precisa, lo cual implica que los indicadores, las metas y los objetivos se hayan definido con claridad, teniendo en cuenta lo que se quiere medir y para qué quiere medirse. Aunado a esto, si los medios de verificación presentan dificultades respecto a su medición, habrá problemas para lograr evaluar la intervención. La ambigüedad en esta definición puede conducir a un ejercicio de evaluación sin valor o utilidad alguno.

Majone explica que la sola evaluación de resultados, sin tomar en cuenta la definición coherente del programa, resulta poco útil para los tomadores de decisiones y los críticos,<sup>68</sup> pues no existe el conocimiento sobre las características del programa, ni de cómo se está

<sup>66</sup> Cfr. Salcedo, Roberto (coord.), *Op. Cit.*, p. 62.

<sup>67</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>68</sup> Cfr. Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de cultura económica, 2018, p. 221

ejecutando, por lo que no logra demostrar si en verdad el programa produjo los resultados que se observaron. Para el autor, la evaluación de resultados se puede considerar dentro del enfoque de “caja negra”, en el que los funcionarios atienden a las cifras, pero pierden de vista otro tipo de información contextual que les puede servir como complemento para explicar los resultados de la evaluación.

El problema de evaluar únicamente tomando en cuenta los resultados se encuentra en que, por ejemplo, los individuos pertenecientes a una organización, a sabiendas que las cifras son lo que importa a las entidades evaluadoras, únicamente se enfocarán en aumentar las que reportarán para el cumplimiento de sus metas, lo que los llevará a descuidar aspectos como la calidad y pertinencia de sus acciones. Majone ilustra este tema con el ejemplo de los profesores, a quienes se les paga basándose en las calificaciones de los estudiantes, a éstos únicamente les interesa el número de alumnos que hayan alcanzado el promedio del grupo, sin tomar en cuenta a los alumnos más atrasados (que no alcanzarán la calificación de ningún modo), o más adelantados (que pueden alcanzar las notas de manera independiente). Si el pago a los profesores se basa en el número de estudiantes que adquieren algún tipo de habilidad establecida con precisión, también habrá tendencia a realizar adecuaciones en las materias que no pueden ser evaluadas (eliminarlas, aunque sean importantes), pues es difícil realizar los exámenes que demostrarán que los estudiantes adquirieron estas aptitudes.<sup>69</sup>

Majone destaca la necesidad de contemplar dos parámetros para establecer las condiciones necesarias para una adecuada evaluación, estos son la mensurabilidad<sup>70</sup> de los resultados y el conocimiento del proceso que los genera.<sup>71</sup>

Es muy interesante la observación de Majone pues, la simple contabilización de metas no aporta una visión completa del desempeño de las acciones, ni de la solución del problema, es necesario que se alcance un consenso sobre el peso que se dará a cada objetivo.

La evaluación, de acuerdo con el autor, debe contemplar de manera completa el funcionamiento del sector público, por ello requiere que sean observados ciertos insumos, procesos y productos, así como la decisión de ciertos grupos sobre el peso que deberá asignarse a cada uno de estos elementos.

En este sentido, los sindicatos buscarán dar mayor peso a alguno de los tres componentes, por ejemplo, a los insumos.<sup>72</sup> Por este motivo, para el autor no resulta tan relevante medir los resultados, para él es más importante el diálogo entre prestadores y usuarios de los servicios públicos.

Carol Weiss se refiere a este tema subrayando la importancia que representa la medición de otros factores, no solamente los indicadores de resultados, que en este caso serían las

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 223, 224.

<sup>70</sup> Que los resultados puedan ser medidos o cuantificados.

<sup>71</sup> Majone, Giandomenico, *Op. Cit.*, pp. 223, 224.

<sup>72</sup> Majone define cada uno de los componentes de la siguiente manera:

Insumo: Recursos, habilidades y personas que participan en la actividad

Proceso: Son los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos o resultados.

Resultado: Productos o consecuencias de una actividad en particular.

variables dependientes. Entre estos factores, la autora menciona las variables independientes, que serían las entradas (o insumos)<sup>73</sup> del programa; y las variables intercurrentes, que son los factores que median entre las entradas y los resultados.<sup>74</sup> Específicamente, la autora se enfoca a la importancia que representa que se presenten algunas condiciones, para obtener resultados positivos.

Para Carol Weiss existen dos tipos de variables intercurrentes, una de ellas se enfoca a la forma en que se ejecuta el programa, denominada “variable de ejecución del programa”. La otra, denominada “Variable puente”, se ocupa de verificar el cumplimiento de las metas intermedias,<sup>75</sup> vinculando las acciones con los resultados que se desean del programa.

Los datos obtenidos de la evaluación de nada servirán sin un marco teórico que permita su interpretación y caracterización. La existencia de una teoría explicativa del fenómeno a tratar por el programa ayudará a entender los hechos que se estudiarán, en este caso, los resultados de la evaluación ayudarán a confirmar o a replantear dicha teoría.<sup>76</sup> Por ello es importante la intervención de especialistas en cada uno de los temas a atender en la intervención.

Con esto no se pretende descalificar la medición de resultados, su importancia es incuestionable; sin embargo, es necesario tomar en cuenta una serie de factores que pueden contribuir a un mejor dimensionamiento de estos, de los proyectos o de los programas.

En algunos casos, debido a la complejidad de los programas o de los problemas, resulta muy difícil establecer indicadores que permitan la verificación de los resultados, en estos casos se utilizan, en ocasiones, los juicios de especialistas; sin embargo, Carol Weiss hace énfasis en la necesidad de que las estimaciones de este tipo no sean realizadas por el personal a cargo del programa, pues de lo contrario se correría el riesgo de que pudiera haber un sesgo que no permita valorarlo adecuadamente.

En este sentido, pueden existir evaluaciones que tengan una finalidad diferente a la que se ha planteado. Por ejemplo, algunas veces se practican “evaluaciones” que no pueden considerarse como tales, y su finalidad es la búsqueda de conservar los apoyos económicos o políticos de los interesados, Mejía Lira las llama “pseudoevaluaciones” y las clasifica en dos tipos:<sup>77</sup>

- Investigación políticamente controlada
- Estudios planificados con interés particular

La primera tiene como finalidad la conservación o la obtención de algún apoyo. Como es de suponerse, son los propios políticos quienes la ordenan. Podemos decir que se trata de una “evaluación a modo”, que solamente busca mostrar lo que el interesado quiere, pero

---

<sup>73</sup> Para la autora, las variables de insumo del programa pueden ser las finalidades, los principios, los métodos, el personal, las personas servidas, la duración del servicio, el lugar, el tamaño del programa, los auspicios y la administración.

<sup>74</sup> Weiss, Carol, *Investigación evaluativa*, Op. Cit., p. 64

<sup>75</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 84.

<sup>76</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 65.

<sup>77</sup> Cfr. Mejía Lira, José, *Op. Cit.*, p. 132.

además buscará realizar una selección de datos que favorezcan la consecución de su objetivo.

La segunda se enfoca a lograr que una institución, un sistema o un programa obtenga una imagen positiva. Se enfocan en obtener la aprobación del público, por ello utilizan los medios necesarios para crear una buena imagen. De acuerdo con Mejía Lira, se trata de estudios para las relaciones públicas.<sup>78</sup> Como se verá más adelante, en el municipio de Naucalpan se ha utilizado este tipo de pseudoevaluaciones para conservar algunos recursos federales.

Algunos autores como Valéry Ride y Christian Dagenais realizan una diferenciación entre eficacia e impacto. De acuerdo con ellos, la eficacia se enfoca en los efectos del programa a corto y mediano plazo; y el impacto, en los efectos a largo plazo.<sup>79</sup>

En este sentido, las preguntas que se deberán responder si nos referimos a la eficacia son:<sup>80</sup>

¿Los efectos observados en el corto plazo corresponden a los objetivos fijados inicialmente?

¿Cómo se comparan los efectos observados en los participantes del programa con la situación de los no participantes?

La pregunta que se debe tener en cuenta si hablamos de impacto, conforme a los autores, es la siguiente:

¿Los efectos observados en el largo plazo corresponden a los objetivos fijados inicialmente?

Las preguntas planteadas se refieren a la necesidad de establecer si la intervención obtuvo los resultados previstos o fueron diferentes a los esperados, incluso puede ser que la intervención no tenga nada que ver con los efectos obtenidos. Es muy posible también, que los resultados imprevistos que se obtengan sean favorables para la población objetivo, pero también pueden ser desfavorables, en cualquiera de los supuestos, es necesario que se registre este antecedente.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su “Guion de análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto”, establece una serie de lineamientos que deben existir para poder realizar la evaluación de impacto de los programas. Para que una evaluación de impacto sea factible de realizarse, es necesario cumplir con la creación de un guion, que será enviado al consejo para determinar la factibilidad de la realización de la evaluación. El guion incluirá los antecedentes del programa, los beneficiarios, la definición del problema y su diagnóstico, una descripción del programa y la descripción de los beneficios esperados.

También deberá contar con el diseño de la intervención, que “describirá el área de atención del programa, la población objetivo, cobertura, mecanismos de focalización, beneficiarios

---

<sup>78</sup> *Ibidem.*, p. 133.

<sup>79</sup> *Cfr.* Ridde, Valéry y Dagenais, Christian, comps., *Enfoques y prácticas en la evaluación de programas*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2015, p. 31.

<sup>80</sup> *Ibidem.*, p. 32

directos y tipos de apoyos”. Los objetivos de la evaluación, que incluye una justificación respecto a los motivos por los cuales se desea realizar la evaluación de impacto, así como los objetivos generales y específicos de la evaluación. También es importante describir la metodología que se aplicará.<sup>81</sup>

Como puede observarse, para poder realizar una evaluación de impacto, es necesaria la existencia de un vínculo entre el diseño y los datos específicos del programa, además, es importante mencionar que la evaluación de impacto requiere de un mayor rigor metodológico.

### 1.5 La evaluación de programas públicos en materia de seguridad pública.

Las investigaciones que se han realizado sobre la política pública en materia de seguridad pública son muchas, y se han ocupado de analizar los diversos enfoques con los que la seguridad ha sido etiquetada. Para algunos autores como Rafael Aguilera Portales, las políticas públicas que atienden los temas de seguridad han descuidado la interacción entre ciudadanos e instituciones de asistencia y seguridad, lo que ha producido que la intervención estatal esté encaminada a realizar algunas acciones que las propias instituciones consideren válidas, en las cuales no existe participación de la ciudadanía. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en lo que el autor denomina “la súper producción tecnológica”, consistente en los servicios a los que pueden acceder, de manera privilegiada, algunos ciudadanos para poder vivir de manera segura, hecho que ha convertido a la seguridad en un negocio, pues solamente quienes puedan pagar equipos tecnológicos y de seguridad privada pueden recibir este beneficio, todo esto con la autorización de las instituciones encargadas de la seguridad pública.<sup>82</sup>

La tendencia, de acuerdo con este autor debería ser la de integrar las políticas sociales a las políticas y programas de seguridad, para combatir de raíz las causas que provocan la delincuencia.

Chile es un ejemplo del interés en incorporar los programas sociales a las estrategias de seguridad, como sucede con el “Programa 24 Horas”, publicado por la Universidad Católica de Chile bajo la autoría de Catalina Allende y Eduardo Valenzuela.<sup>83</sup> En este estudio y propuesta, los autores analizan el Programa de seguridad integral para niños, niñas y adolescentes denominado 24 horas. Este programa recopila la información sobre los niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema penal. Para ello, se cuenta con la importante participación de los municipios, quienes establecen contacto con programas del sector

---

<sup>81</sup> CONEVAL, *Guión de análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto*, información disponible en:

[https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion\\_analisis\\_de\\_factibilidad.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf), consultado el 2 de mayo de 2021.

<sup>82</sup> Cfr. Aguilera Portales, Rafael Enrique, *Políticas de seguridad pública, análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, Porrúa, México, 2011, p. XIII

<sup>83</sup> Allende M., Catalina y Valenzuela C., Eduardo, *Programa 24 Horas: Evaluación de una Estrategia de Seguridad Pública*, Pontificia Universidad Católica de Chile Concurso Propuesta Políticas Públicas, Chile, 2018, información disponible en:

[https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/MODULO\\_IV/Panel01\\_Seguridad\\_Ciudadana/Catalina\\_Allende\\_y\\_Eduardo\\_Valenzuela\\_Evaluacion\\_del\\_programa\\_24\\_horas.pdf](https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/MODULO_IV/Panel01_Seguridad_Ciudadana/Catalina_Allende_y_Eduardo_Valenzuela_Evaluacion_del_programa_24_horas.pdf), consultado el 15 de marzo de 2019.

privado o público coordinando una gama de programas sociales que tienen como finalidad la atención integral, así como con instituciones para atender a los menores. Este análisis incorpora la evaluación del programa descrito pues, de acuerdo con los propios autores, la evaluación evidenciará los posibles problemas que enfrentarán los municipios y autoridades en la implementación, además de mostrar si el programa está funcionando adecuadamente. De esta manera se destaca la importancia de la evaluación para determinar el correcto funcionamiento de las acciones emprendidas por las instituciones encargadas de resguardar la seguridad.

El propio Banco Interamericano de Desarrollo publicó una nota técnica de Lawrence W. Sherman, la Universidad de Cambridge y la Universidad de Maryland, titulada *Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia*,<sup>84</sup> la premisa principal recae en la necesidad de obtener evidencias que demuestren que las medidas empleadas para prevenir la delincuencia pueden ser comprobadas empíricamente como las más eficaces. De acuerdo con este artículo, las innovaciones que se ponen en marcha para la prevención del delito no se comprueban directamente, sólo se aplican, de este modo no se tiene la evidencia de su funcionamiento en la práctica. El protocolo propuesto por los autores puede ser utilizado en cualquier parte del mundo y tiene como finalidad prevenir la delincuencia partiendo de las evidencias.

Las investigaciones se centran en los siguientes rubros:

Evaluación en el contexto de la participación ciudadana: La participación ciudadana en la evaluación de los programas de seguridad es una de las opciones que se ha estudiado con mayor detenimiento, esto debido al paradigma de la seguridad ciudadana, que ubica al ciudadano y su tranquilidad como eje fundamental del mismo. Rosario Mucio Santiago analiza las ventajas de este tipo de evaluación en su tesis de licenciatura titulada *La evaluación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal (2006- 2009)*<sup>85</sup>. La autora establece que no existe conceptualización de este término en la literatura especializada, sin embargo, si existe diferenciación entre los demás tipos de evaluación y la evaluación ciudadana (llamada también participativa por Bradley Cousins<sup>86</sup>). Este tipo de ejercicio combina el análisis cuantitativo y cualitativo de las acciones realizadas. De acuerdo con la autora, este tipo de evaluación favorece las “medidas correctivas” que se realizarán en el proyecto, programa o política.

---

<sup>84</sup> W. Sherman, Lawrence, Universidad de Cambridge y Universidad de Maryland, *Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, información disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15223/desarrollo-y-evaluacion-de-programas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina>, consultado el 1 de marzo de 2019.

<sup>85</sup> Mucio Santiago, Rosario, *La evaluación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal (2006- 2009)*, tesis para obtener el título de licenciatura, para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, FCPyS, 2010, pp. 47, 48.

<sup>86</sup> Para profundizar en el tema sugiero revisar el siguiente enlace: <https://evalparticipativa.net/2020/10/12/bravo-evalparticipativa/>



En el mismo tenor, Luis David Santana Vázquez, en su tesis de licenciatura titulada *Balances sobre los conceptos y la aplicación de la seguridad ciudadana en México en 2014*, destaca la importancia de la participación ciudadana en la evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones encargadas de la función de seguridad pública. Así mismo establece la necesidad de la percepción ciudadana para evaluar si las medidas adoptadas para atender la inseguridad han sido provechosas.<sup>87</sup>

Es importante destacar que este autor establece que la evaluación integra los procedimientos de la investigación social, comprometiéndose así a producir evidencias empíricas fiables utilizando los métodos de las ciencias sociales.<sup>88</sup> De este modo se puede determinar con exactitud si los programas públicos funcionan como se espera en los beneficiarios, en los objetivos y en la implementación.

Respecto de las normas que en materia de evaluación establece el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Mariano Evaristo Nava aclara que, para que la participación ciudadana pueda tener injerencia en la evaluación de los programas y políticas públicas que son utilizados para la atención en el mejoramiento de la seguridad pública, es necesario que los órganos ciudadanos intervengan en el monitoreo de los objetivos y metas establecidas,<sup>89</sup> pues el modelo establecido por el secretariado, sí contempla que estos órganos lleven a cabo la medición de resultados. Todo esto con el sustento legal correspondiente. Sin embargo, en la práctica, desde 2011, la Auditoría Superior de la Federación detectó algunas carencias en el ejercicio evaluativo de los programas enfocados a la prevención de la violencia y la delincuencia. Por ejemplo, la ausencia de indicadores, la identificación de la población objetivo y el número de espacios en condiciones de inseguridad, entre otros. Lo anterior fue asentado por Othón Partido Lara en su tesis para obtener el grado de Doctor, mencionando que la evaluación se constituye como una de las grandes debilidades en esta materia.<sup>90</sup>

En la “Guía del estado de seguridad ciudadana en América Latina”, publicado por el Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe (SURF LAC) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la autoría de Marcelo Fabián Saín, se describe la importancia de la evaluación de las políticas de seguridad, explicando que es una herramienta necesaria para abordar el estado de la seguridad en una entidad determinada, aportando un análisis descriptivo e interpretativo

---

<sup>87</sup> Santana Vázquez, Luis David, *Balances sobre los conceptos y la aplicación de la seguridad ciudadana en México en 2014*, tesis para obtener el título de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, FCPyS, 2015, pp. 44- 47.

<sup>88</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>89</sup> Nava Hernández, Mariano Evaristo, *Percepción ciudadana de la seguridad pública en la Alcaldía de Iztapalapa, una mirada desde la óptica del Trabajo Social: El caso de las colonias Juan Escutia y San Lorenzo Xicoténcatl*, tesis para obtener el grado de Maestro, Universidad Nacional Autónoma de México, ENTS, 2022, p.114.

<sup>90</sup> Partido Lara, Othón, *La inserción de los enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad en las políticas públicas de América Latina*, tesis para obtener el grado de Doctor, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras, 2018, p. 145.

que permita diseñar y orientar las políticas públicas y, por consiguiente, los programas públicos, con mayor eficacia.<sup>91</sup>

La evaluación de los programas de seguridad pública, buscan determinar si las acciones emprendidas para atender la inseguridad son las idóneas. Para su realización, existe un consenso en destacar la importancia de la intervención de la ciudadanía pues, al ser los principales afectados por el fenómeno delictivo, pueden aportar información sobre la situación imperante en ese rubro, lo que permitirá determinar si las medidas adoptadas están teniendo los resultados previstos.

Ahora se analizarán las fases de la evaluación con el enfoque específico para la seguridad pública, para ello se compilarán los aportes de diversos teóricos expertos en el tema.

#### 1.5.1 Evaluación de diseño en programas de seguridad pública

En primer lugar, y para dejar patente la importancia que reviste el diseño de cualquier programa que pretenda atender la inseguridad, es necesario recalcar que la metodología que se utilizará para la evaluación de los programas también se debe incluir dentro del diseño de estos. Para Hugo Frühling, cualquiera que sea el tipo de evaluación que se realice a un programa o proyecto que busque atender la inseguridad, deberá estar íntimamente ligada al diseño de este. De acuerdo con el autor, esto se debe a que únicamente se pueden evaluar programas o proyectos que cuenten con una adecuada formulación. Además, diseñar la evaluación junto con el propio proyecto, permite que aquella pueda realizarse de forma efectiva.<sup>92</sup>

De acuerdo con el autor, el diseño del programa o proyecto debe contar con una base sólida, sustentada en evidencia seria y confiable. Para lograrlo, es necesario un diagnóstico riguroso del problema delictual que será atendido, identificando el tipo de delito en el que se enfocará la intervención, así como la ubicación geográfica en la que se presenta con mayor frecuencia y las circunstancias que los facilitan, basándose en las teorías de la criminología ambiental.<sup>93</sup> De manera innovadora, se revisan también las características de las víctimas, determinando cuáles de ellas las vuelven vulnerables.

Después de una identificación clara del problema, el autor propone la revisión de propuestas de solución en la literatura local e internacional, siempre y cuando las soluciones consultadas cuenten con una evaluación rigurosa de sus efectos para dotar de una base teórica sólida.<sup>94</sup>

El siguiente paso consiste en establecer los objetivos, los cuales deben ser alcanzables y estar alineados con las acciones que se proponen y definir el presupuesto con el que se

---

<sup>91</sup> Fabián Saín, Marcelo, *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe (SURF LAC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/CC87FBDAE03E11A1052578EA00668B32/\\$FILE/segu\\_ciud.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/CC87FBDAE03E11A1052578EA00668B32/$FILE/segu_ciud.pdf), consultado el 25 de marzo de 2019.

<sup>92</sup> Cfr. Frühling, Hugo, *Op. Cit*, p. 12

<sup>93</sup> En estas teorías se busca prevenir el delito mediante el diseño ambiental, reduciendo las facilidades que el entorno pueda proporcionar al delincuente.

<sup>94</sup> Cfr. Frühling, Hugo, *Op. Cit*, p. 13

dispone. Es necesario también identificar a la población objetivo y a los actores que intervendrán en la ejecución del proyecto.

En una postura similar, Lawrence Sherman<sup>95</sup> propone para la etapa de diseño de los programas públicos en seguridad pública una serie de preguntas que se encuentran insertas en un cuestionario (véase anexo 2), que tienen como finalidad, en el mismo sentido que en la mayoría de los autores, una determinación rigurosa del problema, así como también una diferenciación en las propuestas para el tratamiento de cada delito, por ello es necesario establecer el delito específico que será resuelto por medio de la intervención. Se requiere de una mayor especificidad en esta diferenciación, estableciendo una categorización de los delitos, por ejemplo, si se trata del delito de robo, será necesario establecer si las acciones se enfocarán al robo con violencia, al robo en pandilla y los demás delitos que se identifiquen como más recurrentes, de acuerdo con ello, se habrán de diseñar las estrategias a seguir para cada categoría. Una vez determinado esto, es necesario identificar cuáles categorías son prioritarias para su atención de acuerdo con el impacto del delito.

Dentro de este análisis se debe incorporar la información respecto del móvil de cada delito (por ejemplo, la rivalidad entre pandillas), qué clase de método o tecnología se utilizó para cometerlo (arma o medio); cuál fue el patrón de respuesta de las autoridades.

El autor también propone una revisión respecto a la disponibilidad de datos que permitan realizar este análisis, en caso de que no se pudiera acceder a ellos, es necesario buscar los que pudieran servir de mejor manera para llevar a cabo su medición.

Una parte importante consiste en establecer algunas variables que pueden servir para identificar rasgos específicos de cada delito; por ejemplo, cuál es el rango de edad y sexo más común entre los delincuentes que los cometen. Además de esto, es muy útil conocer la zonificación por tipo de delito, en este sentido, el autor destaca la importancia de identificar los lugares en los que se realizan la mayoría de estos hechos, así como los horarios y días en que se cometieron.

Un aspecto que pocas veces es tomado en cuenta es la información victimológica. La propuesta de diseño incluye un desglose del porcentaje de víctimas por tipo de delito, además de los datos demográficos de las víctimas y de los delincuentes, para conocer los lugares de los cuales provienen y sus características. También es necesario identificar las condiciones específicas de las víctimas de cada tipo de delito pues, con base en ello se podrán especificar mejor las acciones, no sólo respecto a los delincuentes, sino también a las conductas de las víctimas que pueden ser los detonantes para que los criminales actúen.

Una propuesta que es constante en los textos del Banco interamericano de Desarrollo que hablan sobre la evaluación del diseño de los programas públicos en materia de seguridad pública, es la revisión de la existencia de programas implementados que atienden la prevención del delito. Esto con la finalidad de establecer si existen programas que se encuentran en funcionamiento y que únicamente requieren un ajuste para seguir vigentes, en otros casos puede ser factible sustituirlos por alguno más adecuado. Lo importante es evitar la duplicidad en las medidas que atienden el problema.

---

<sup>95</sup> Cfr. Sherman, Lawrence, *Op. Cit.*, pp. 51- 55

Del mismo modo, Lawrence Sherman también enfatiza la importancia de la revisión de teorías y análisis insertos en algunas publicaciones sobre las macrocausas sociales del problema de la inseguridad. Así como las microcausas asociadas al individuo.

Para contar con un panorama completo, es preciso que se analicen las tendencias al alza o a la baja de los delitos y el probable motivo por el cual se expliquen esas tendencias. Identificar las probables causas del delito y los probables tratamientos a alguna o algunas de esas causas que pueden influir en la baja de la tendencia, se podría conseguir ubicando el eslabón más débil en la cadena de causalidad, especificando por qué sería más fácil romper ese eslabón que otros y cuáles serían los posibles resultados que se obtendrían.

Es requisito indispensable determinar claramente los objetivos y establecer a cuál de ellos se dirige la iniciativa, así como a qué organización se presentó el diagnóstico realizado (pública o privada). Este análisis servirá para lograr una implementación de los programas sobre una base sólida, con datos suficientes que permitan determinar su factibilidad, propiciando así un mejor desempeño del o los programas.

Respecto a la evaluación de desempeño de los programas, los autores proponen una metodología muy diferente a la que se utiliza para otros programas de gobierno. Esto se revisará en el siguiente apartado.

#### 1.5.2 Evaluación de desempeño en materia de seguridad pública

Cuando nos referimos a la Seguridad Pública, el monitoreo de los programas resulta de vital importancia pues, la naturaleza cambiante de los fenómenos delictivos, y la facilidad con la que la delincuencia encuentra nuevas vías para evitar que las intervenciones le dificulten la realización de sus actividades, podrían obligar a la administración pública a realizar ajustes en los programas o a buscar nuevas estrategias.

Desafortunadamente la evaluación de desempeño no se realiza con la rigurosidad necesaria en México. Sin embargo, existen propuestas para su ejercicio en Latinoamérica. Por ejemplo, Sherman<sup>96</sup> explica la necesidad de realizar un modelo lógico (que es la teoría sobre la forma en que debería funcionar el programa), una vez que se haya realizado la evaluación de diseño, esto con la finalidad de resumir los pasos que se deben seguir para llevar a cabo la implementación, este modelo deberá seguir un orden cronológico.

Una vez realizado el modelo lógico mencionado anteriormente, el autor propone realizar una enumeración de las acciones que hayan podido ser medidas (productos), de esta manera se podrá realizar una evaluación por mes. Obviamente, no es obligatorio realizarlas con esta periodicidad, el autor abre la posibilidad de que pueda realizarse el ejercicio con mayor frecuencia.

Con base en los resultados obtenidos de la evaluación de gestión, se realizarán las observaciones que se consideren necesarias respecto a lo que se deberá hacer en caso de que la implementación del programa cumpla con lo proyectado en la planeación. La identificación de los obstáculos, así como la forma en que estos obstáculos pueden prevenirse si se planteara el programa de otro modo, es una de las finalidades de esta etapa.

---

<sup>96</sup> Cfr. Sherman, Lawrence, *Op. Cit.*, p. 58

Para Fröling, los dos objetivos de la evaluación de desempeño que se pueden encontrar en los programas de seguridad pública son, en primer lugar, modificar los procesos que puedan incidir en que el plan de implementación se cumpla; en segundo lugar, se busca medir cuánto se ha avanzado en la atención del problema, esto es importante pues ayudará a realizar una evaluación de impacto confiable. El monitoreo debe contemplar los componentes y las acciones del programa.

Al referirnos a los componentes del programa, de acuerdo con el autor, estamos hablando de la organización temática de las intervenciones que contempla, y dentro de cada componente se definen las actividades que se realizarán para cumplir con los objetivos del proyecto.

En algunos países latinoamericanos, el monitoreo se refiere específicamente a una evaluación del desempeño policial, confundiendo los términos. De manera semejante, al referirnos en México a la evaluación de los programas que atienden la seguridad pública, la mayoría de la información se refiere a la evaluación de control y confianza,<sup>97</sup> que nada tiene que ver con la evaluación de los programas de gobierno, sino que se enfoca a la evaluación del personal que integra los agrupamientos de policía.

### 1.5.3 Evaluación de impacto de los programas de seguridad pública

La evaluación de impacto puede considerarse como la más indicada para determinar la eficacia de los programas para atender la seguridad pública a largo plazo. Los resultados pueden ser determinados de mejor manera utilizando este ejercicio; sin embargo, resulta muy difícil su realización, pues los programas de gobierno que atienden la inseguridad no tienen un término específico para su conclusión, pues en su mayoría son continuos. En otros casos, ante un acto delictivo que genere alto impacto mediático, como los videos transmitidos sobre robo en transporte público, la reacción de las autoridades consiste en realizar operativos policiacos de revisión, que carecen de planeación o diseño alguno, únicamente representan una reacción a lo sucedido.

La evaluación de impacto podría consistir en realizar un corte durante periodos específicos de tiempo para evaluar la eficacia del programa revisando las metas a corto y mediano plazo.

Un ejemplo de la necesidad de establecer un periodo específico para evaluar es el plan cuadrante de Colombia que, al ser una evaluación de corte experimental, tuvo un plazo que fue determinado en el diseño para medir su impacto y contrastarlo con la parte de la población que no se benefició con el programa.<sup>98</sup> Sin embargo, en México, en el caso de la mayoría de los programas a nivel municipal no existe un plazo específico que indique que ya es posible medir el impacto. Al carecer de esta característica, la evaluación que se realiza es de desempeño programático, vinculada al logro de resultados incluidos en una matriz de indicadores, pero también existen algunos problemas relacionados con la claridad de las metas, los objetivos, los indicadores y los medios de verificación.

---

<sup>97</sup> Se trata de una evaluación de los cuerpos policiacos que incorpora evaluaciones toxicológicas, psicológicas, médicas, de antecedentes, socioeconómicas, poligráficas (detector de mentiras) y visitas domiciliarias. La finalidad de este tipo de evaluación es que los cuerpos policiacos cuenten con efectivos confiables que puedan contar con mínimos niveles de riesgo de incurrir en malas prácticas.

<sup>98</sup> Cfr. Tocornal, Ximena y otros, *Op. Cit.*, p. 29

La evaluación de impacto podría no ser la mejor opción para medir la eficacia de los programas, pero si lo puede ser la utilización de evaluaciones de eficacia, como las descritas líneas arriba propuestas por Valéry Ride y Christian Dagenais, que muestren el desarrollo del programa y las metas alcanzadas a corto y mediano plazo.

Muchos de los indicadores que son utilizados por la administración pública municipal en Naucalpan incorporan como medio de medida el número de denuncias, el problema con esta metodología es que se deja de lado a los indicadores cualitativos, basándose en cifras que pueden ser engañosas. Por ejemplo, las estadísticas delictivas no contemplan las denuncias no realizadas (cifra negra), y en el caso de México, es muy común su utilización para determinar el funcionamiento de los programas. Los procesos burocráticos que se deben realizar para interponer una denuncia, aunado a la escasez de resultados que se consiguen con ello, han provocado que la ciudadanía desista en la búsqueda de justicia, por lo que las cifras carecen de confiabilidad. Además de lo anterior, las cifras pueden ser manipuladas dependiendo la imagen institucional que se desee mostrar. Gandarilla y Jiménez enuncian algunos de los inconvenientes que pueden encontrarse al utilizar este tipo de datos:<sup>99</sup>

- No tienen en cuenta la información de los ciudadanos, tanto en sus necesidades y problemas como en sus recursos;
- No incluyen muchos factores básicos de diferentes campos (urbanísticos, económicos, familiares, de educación y cultura, psicosociales...) que permitan la identificación de las causas, las consecuencias, los detonantes, y los factores que influyen en el delito.
- Se quedan en el delito, sin incluir factores positivos relacionados con la seguridad en positivo (frente a inseguridad).
- Confunden a menudo entre el estado de la seguridad ciudadana en un territorio y los servicios de seguridad ciudadana.
- Excluye mucha información de diferentes fuentes (ciudadanos, profesionales de diferentes campos y expertos...).

Al tratarse de un fenómeno extremadamente complejo, valerse únicamente de cifras y estadísticas puede no reflejar su dimensión, tampoco la eficacia de las intervenciones realizadas.

Respecto a los indicadores basados en registros administrativos, tampoco se pueden tomar en cuenta como “una realidad”. Un ejemplo que puede ilustrar este argumento es el siguiente: En el municipio de Naucalpan se tiene la intención de que exista un incremento en el conocimiento de las normas viales por parte de la población. En este sentido, el medio de verificación propuesto son los registros administrativos; sin embargo, el hecho de que existan estos, no indica que en realidad la población cuente con ese conocimiento. Es importante utilizar la metodología cualitativa que permita conocer si es que la población ha adquirido ese conocimiento.

Un ejemplo más se encuentra en la recuperación de espacios públicos, en la matriz de indicadores inserta en el Plan de Desarrollo Municipal se habla del porcentaje de

---

<sup>99</sup> Gandarillas Solinís, Miguel Ángel y Gómez Jiménez, Lorena, *Op. Cit.*, p. 132.

recuperación de espacios públicos controlados por grupos antisociales; sin embargo, el medio de verificación son los reportes de seguridad pública. Estos reportes deberán enviarse cada tres meses, y se trata de una evaluación de gestión. Resulta poco práctico que, para medir el porcentaje de espacios recuperados, se utilicen los reportes de seguridad pública. Quizás sería más conveniente la verificación cualitativa de esa recuperación y además, la información que pueda aportar a este respecto la propia ciudadanía por medio de los Consejos Ciudadanos.

Si se toman en cuenta este tipo de registros, la administración pública municipal puede considerar que, de acuerdo con ellos, la inseguridad se ha reducido, pues los índices delictivos han disminuido (si es que esto ha sucedido alguna vez). Sin embargo, la percepción de la ciudadanía puede ser diametralmente diferente.

En algunas ocasiones se ha propuesto utilizar las encuestas de victimización para establecer parámetros respecto a la atención de la inseguridad, esto para obtener la versión de los principales afectados por los hechos delictivos. El principal problema que presenta este tipo de encuestas se encuentra en la metodología utilizada para su realización, pues se corre el riesgo de que las preguntas tengan un sesgo tendiente a mostrar la eficacia o la ineficacia de las autoridades, pero, por otro lado, pueden ser de mucha utilidad para complementar la información de las evaluaciones.

En algunos casos, lo que se recomienda para mostrar el impacto de este tipo de programas es comparar las condiciones que guardaba la entidad o municipio antes de la intervención, para después contrastarlo con las condiciones que resultan después de la implementación de las medidas. Obviamente es necesario, para realizar esta verificación, incorporar las opiniones de la población objetivo, además, se debe tener la certeza de que los cambios percibidos son realmente producto de la intervención realizada por el programa.

Las evaluaciones que se realizan en México no tienen estas características, pues se tiene la noción de que resultan demasiado costosas. Sin embargo, resulta mucho más oneroso dar continuidad a programas que no presentan los resultados esperados y, sobre todo, destinar recursos cada vez mayores a acciones que no presentan los resultados que la población espera.

Para establecer la validez y el impacto de los programas que atienden la inseguridad ciudadana, se ha desarrollado una escala denominada “escala de Maryland”<sup>100</sup>, de acuerdo con ella, existen 5 niveles de rigurosidad en las evaluaciones de impacto.

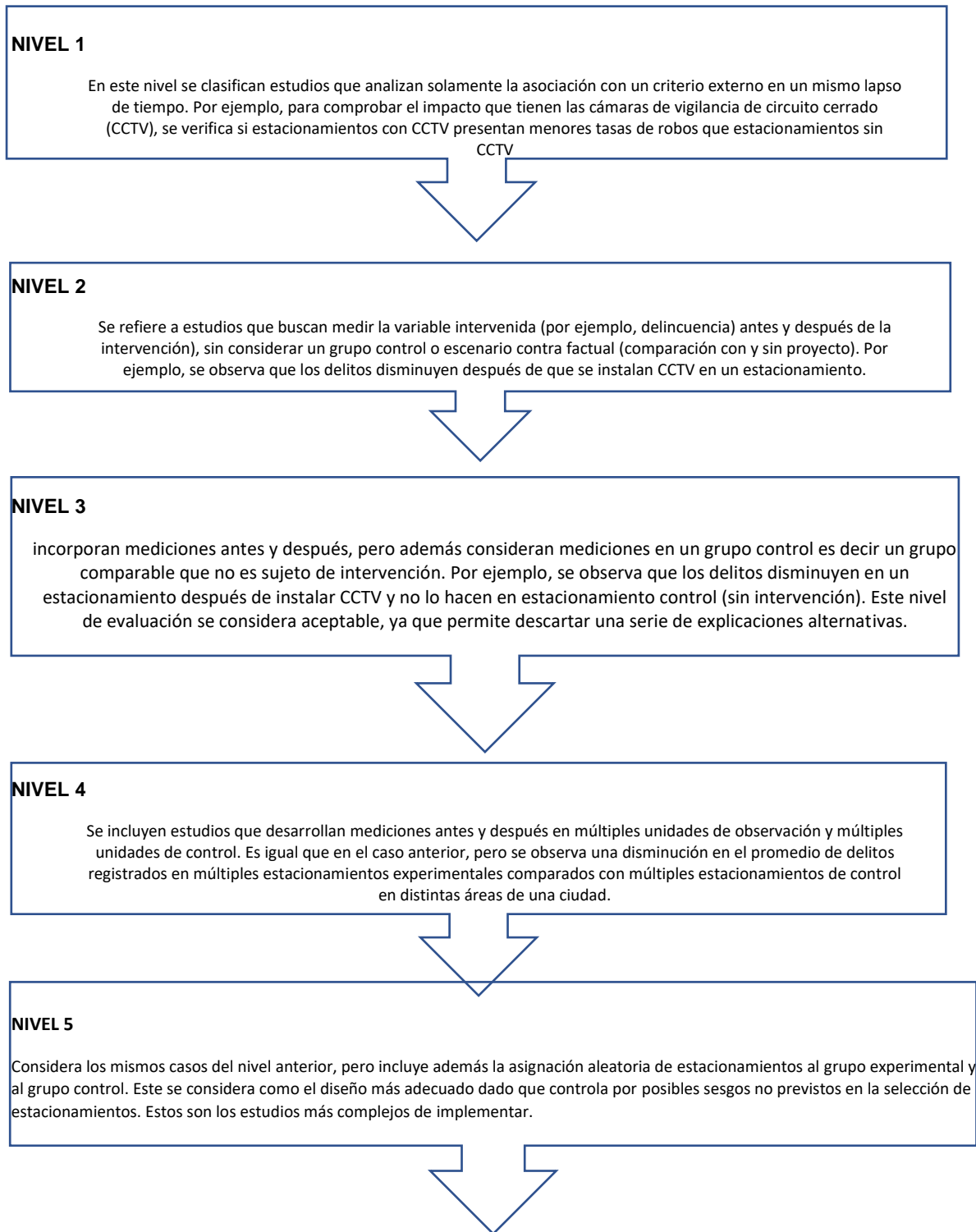
En el documento del Banco Interamericano de Desarrollo titulado “La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe”, Lawrence Sherman explica, por medio de una tabla, los diferentes niveles que integran esta escala.

A continuación, se reproduce la tabla que aparece en el documento, el propio autor menciona algunos ejemplos que servirán para ilustrar en qué consiste cada nivel.

---

<sup>100</sup> Un aporte de W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, y D. L. Mackenzie

Tabla 1 *Escala de Maryland: Niveles de rigurosidad en la evaluación.*



Fuente: Tabla de elaboración propia reproducida del documento “La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe” de Hugo Frúling, disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15289/la-eficacia-de-las-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina-y>, consultado el 10 de octubre de 2020.



La escala Maryland muestra, de acuerdo con el grado de complejidad, cómo se clasifican las evaluaciones. El nivel uno es el más simple, y solamente se basa en que se presente en el problema a tratar, algún resultado positivo presumiblemente atribuible a la intervención. Podríamos afirmar que este tipo de evaluación es la que se realiza con mayor frecuencia en México, pues las mediciones que se realizan no son directamente aplicadas a la variable intervenida, sino a los registros administrativos vinculados con las instituciones encargadas de la atención del problema.

En el caso del nivel dos, de acuerdo con su descripción, incorpora la necesidad de realizar una medición de la variable intervenida, pero sin utilizar algún grupo de control, únicamente verificando las cifras, sin tomar en cuenta si los resultados son realmente consecuencia de la intervención. Aunque en algunos casos los datos muestran que no existe mejoría alguna en el índice de delitos cometidos.

El nivel tres si utiliza mediciones antes y después de la intervención, además contempla la utilización de un grupo de control, de acuerdo con el documento, este nivel de evaluación resulta aceptable en cuanto a su confiabilidad. En este sentido, el nivel de rigurosidad aumenta y, con él, pudiera aumentar el nivel de inviabilidad.

La complejidad de la evaluación aumenta en el nivel cuatro. La medición de la situación antes y después de la intervención se realiza en múltiples unidades de observación y control, además, no sólo se verifica la comparación de un solo grupo de beneficiarios con un solo grupo de control, sino que se hace necesaria la multiplicidad de ambos.

Respecto al grupo cinco, utiliza la misma metodología; sin embargo, añade el componente de aleatoriedad en la metodología de la evaluación.

El propio autor advierte que en América Latina no son comunes las evaluaciones que se encuentran en los niveles tres, cuatro y cinco, pues no se utilizan metodologías experimentales y cuasi experimentales. Este tipo de evaluaciones son más comunes en Estados Unidos y Europa.<sup>101</sup>

De acuerdo con la escala, en México estaríamos, a lo sumo, en el nivel dos, y en el orden municipal, no estaríamos en ninguno de los niveles, pues la evaluación de impacto no es una práctica común. Sin embargo, las recomendaciones de los expertos, como Hugo Fröling, apuntan hacia la necesidad de utilizar este tipo de evaluación.

Incluso en programas complejos es recomendable realizar este ejercicio llevando a cabo algunos ajustes. De acuerdo con el autor, un programa complejo se caracteriza por estar integrados por una multiplicidad de componentes, esto provoca que sea muy difícil realizar una evaluación de impacto en ellos.

La solución que propone el autor consiste en descomponer el programa en todos sus componentes y realizar la evaluación a cada uno de ellos, incluso, si es posible, se recomienda utilizar una metodología experimental. Sin embargo, no será posible determinar, ni medir, las dinámicas que tienen lugar entre los componentes existentes del programa, ni su influencia e implicaciones con los resultados obtenidos. Una sugerencia

---

<sup>101</sup> Cfr. Fröling, Hugo, *Op. Cit.*, p. 18.

más consiste en utilizar métodos mixtos, que contemplen análisis cuantitativos y cualitativos, así podrían llenarse los vacíos de información que pudieran existir.<sup>102</sup>

De esta forma se ha explorado el marco conceptual que habrá de utilizarse para la investigación. En el siguiente capítulo se revisará el contexto socioeconómico, político y de inseguridad que presentó el municipio de Naucalpan de Juárez dentro del periodo 2016-2018.

A manera de conclusión, de las diferentes definiciones y conceptos sobre políticas y programas públicos, André Roth Deubel hace una distinción entre ambos conceptos. Por ello, teniendo en cuenta que el análisis se centrará en el orden municipal de gobierno, el concepto apropiado será el de programa público, pero más específicamente, programa de gobierno en materia de seguridad pública.

Respecto a los términos seguridad pública y seguridad ciudadana, de acuerdo con Miguel Ángel Gandarilla Solinís y Lorena Gómez, cuando hablamos de la seguridad ciudadana, en realidad nos referimos a una condición en la que el ciudadano se siente seguro en su desarrollo personal; en contraste, la seguridad pública es una facultad del Estado que consta de acciones específicas para lograr que el ciudadano pueda encontrarse en la condición descrita anteriormente. Por ello, el término más adecuado para identificar el programa de gobierno a evaluar en el orden municipal en el presente trabajo de tesis deberá ser el de seguridad pública.

Respecto a los tipos de evaluación, José Mejía define la evaluación de diseño como un ejercicio de factibilidad que deberá partir de un diagnóstico confiable. En este sentido, Hugo Fröling coincide con esta postura, subrayando la importancia del diagnóstico al realizar este ejercicio en materia de seguridad pública. Esta postura será retomada más adelante en el apartado correspondiente dentro del presente trabajo.

En este mismo sentido, al abordar la evaluación de seguimiento, José Mejía resume el ejercicio en dar respuesta a tres preguntas ¿Qué medir? ¿Quién lo medirá? ¿Cuándo medir? En este sentido, Hugo Fröling sugiere, al referirse a este tipo de evaluación dentro del contexto de la seguridad pública, realizarla para, de este modo, incidir en el cumplimiento de los objetivos de los programas. Al igual que lo expuesto líneas arriba, esta postura será retomada más adelante.

En lo que se refiere a la evaluación de impacto, teniendo en cuenta los objetivos de la presente tesis, se encontró que los lineamientos que establece el CONEVAL son los más completos, pues proponen incluir los antecedentes del programa, la definición del problema y diagnóstico del mismo, la descripción del programa y de los beneficios esperados, entre otros rubros. En este sentido, Hugo Fröling propone, en materia de seguridad pública, descomponer los componentes de los programas para evaluar por separado cada componente, además de utilizar análisis cuantitativos y cualitativos. Esta perspectiva, en concordancia con otras propuestas serán revisadas más adelante.

---

<sup>102</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 19.

Como resultado del presente análisis conceptual, es necesario mencionar que el término programa de gobierno será el que se utilice para identificar específicamente el utilizado en el municipio de Naucalpan para la seguridad pública ya que, como se mencionó anteriormente, se trata de directrices sobre las actuaciones gubernamentales que serán realizadas durante un tiempo específico.

La diferenciación que se presenta entre seguridad pública y seguridad ciudadana resulta más complicada, por lo que se utilizará el primero, esto debido a que es la función realizada por el órgano encargado dentro del orden municipal de gobierno. No obstante, se utilizará el término seguridad ciudadana para referirnos a la condición de tranquilidad de la ciudadanía.

Para facilitar el ejercicio comparativo entre la metodología de evaluación que utiliza el municipio de Naucalpan contrastado con un modelo ideal y algunos ejemplos de metodologías utilizados en países latinoamericanos, se incluirán las evaluaciones ex ante, concomitante y ex post, en sus diversas acepciones, dentro de estas categorías se agruparán las características que se presentan para cada uno de los ejercicios evaluativos.

Para realizar el análisis de la metodología de evaluación se utilizará el aporte teórico de Carol Weiss, Mejía Lira, Osuna y Bueno. En lo que respecta a las propuestas para construir el modelo ideal, se incorporarán las sugerencias de Hugo Fröling y Lawrence Sherman.

## Capítulo 2 La Evaluación de la Seguridad Pública en América Latina

En el ejercicio de la evaluación de los programas de gobierno que se enfocan a la seguridad pública en el ámbito latinoamericano se presentan algunas particularidades que son dignas de análisis. Las metodologías de evaluación utilizadas en algunos países muestran el grado de complejidad que se presenta al determinar el funcionamiento de los programas. En otros casos, si no en la mayoría, la evaluación de este tipo de programas no es un recurso muy utilizado.

En el presente capítulo se revisarán algunas propuestas de evaluación específicas para América Latina, también se realizará una comparación de Naucalpan con algunos municipios de esta región, para ello se tomará en cuenta su ubicación geográfica en relación con alguna zona metropolitana importante, los delitos que más se cometen y la evaluación de los programas que se encuentren o se hayan encontrado en funcionamiento. En caso de no encontrar municipios similares a Naucalpan, la comparación se basará en las metodologías de evaluación utilizadas en algunos programas implementados en estos países para atender la inseguridad pública.

De esta forma, como fruto del ejercicio de comparación, se podrán ubicar algunos rasgos específicos de dichos ejercicios de evaluación, contrastándolos con la metodología que es utilizada en Naucalpan.

### 2.1 La situación de la evaluación de la seguridad pública en América Latina

Como todas las materias que abarcan la Administración Pública, la seguridad pública, en algunos casos también llamada seguridad ciudadana,<sup>103</sup> requiere que se realice un ejercicio de evaluación, ya que esto permite una medición de los resultados obtenidos, y con ello mejorar su puesta en marcha. Sin embargo, en el ámbito latinoamericano no es una práctica común llevar a cabo este tipo de actividad, pero en algunos países como Chile y Brasil se considera de suma importancia, sobre todo para lograr implementar programas eficaces.<sup>104</sup>

La mayoría de las prácticas de evaluación realizadas por las propias instituciones de seguridad, o por las instancias municipales o estatales, se llevan a cabo con muy poca sistematización, como lo apunta el documento “Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años”,<sup>105</sup> situación que afecta la confiabilidad de los resultados que se obtienen. En las instituciones se ha restado importancia al ejercicio de la evaluación, José María Ramos García lo explica de la siguiente manera hablando de las políticas públicas, refiriéndose a la escasa costumbre de practicar las evaluaciones en México: “Una tendencia generalizada es el escaso nivel de autocrítica institucional sobre los avances y retrocesos en las políticas públicas y en consecuencia, la escasa capacidad institucional de redefinir objetivos, estrategias y metas [...]”<sup>106</sup> Uno de los principales errores de las organizaciones públicas

---

<sup>103</sup> Por las confusiones existentes en las definiciones de los conceptos ya apuntadas en el primer capítulo.

<sup>104</sup> Dos ejemplos de esto son el programa “Fica Vivo” en Brasil y el plan “Chile Seguro” en la República de Chile.

<sup>105</sup> Chinchilla, Laura y Vorndran, Doreen, *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*, Banco Interamericano de desarrollo, Washington, 2018, p. 33.

<sup>106</sup> Ramos García, José María, *Op. Cit.*, p. 167.

consiste en normalizar las situaciones para no desgastarse buscando soluciones. Por ejemplo, como quedó establecido en el capítulo anterior, el municipio de Naucalpan tiene un alto índice de robos a transeúnte, pero no se puede normalizar la situación y recomendar “no carguen nada de valor al salir” o “denles todo lo que les pidan”, incluso recodificación de las rutinas diarias para no ser asaltados, porque lo “normal” es ser asaltados en las calles, siendo lo ideal vivir en condiciones de seguridad óptima.

Un factor más para tener en cuenta es que las cifras que arrojan las evaluaciones tienen un fuerte impacto en la percepción de gobernabilidad,<sup>107</sup> por ello muchos gobernantes prefieren “adecuar” las evaluaciones a las necesidades de imagen que requiere su gestión. Esta también es una de las prácticas recurrentes de quienes presiden los municipios.

La inseguridad ciudadana afecta la percepción de gobernabilidad o ingobernabilidad entre los ciudadanos pues, al no dotar de seguridad ciudadana, entendida como “la condición de vivir libre de amenazas derivadas del delito y la violencia”,<sup>108</sup> se incumplen los fines de la seguridad pública, que son:<sup>109</sup>

- Salvaguardar la integridad y derechos de los individuos, que incluyen la protección de sus bienes (materiales e inmateriales), su integridad corporal y la vida.
- La preservación de las libertades de los individuos, de la paz y el orden públicos.

En este sentido, preservar la paz y el orden públicos se relaciona directamente con la gobernabilidad del Estado. Si no existe paz y orden público, la población se ve afectada y, en algunas ocasiones, busca hacer justicia por sus propias manos ante la omisión de las autoridades en sus funciones de preservación de estas condiciones. Algunos ejemplos de esta situación la encontramos en la creación de los grupos de autodefensa en Michoacán o las policías comunitarias de Guerrero, incluso en los casos de linchamientos que hemos conocido a lo largo del territorio nacional.

En algunas ocasiones los resultados de las evaluaciones son tomados como una afrenta personal por parte de la autoridad, sin buscar en ellas el aprendizaje que arrojan los datos. Para los gobernantes es preferible no saber si las acciones son eficaces o no, pues no tienen interés en que su administración pueda mostrar resultados adversos, pues como

---

<sup>107</sup> Josep Ma. Vallés y Martí i Puig refieren que un grado elevado de gobernabilidad se puede notar cuando la intervención es aceptada, y atenúa los conflictos en la mayoría de las ocasiones, provocando un grado razonable de estabilidad social; por el contrario, si no existen respuestas convenientes a los conflictos iniciales, y además redundan en un rechazo constante por parte de la sociedad, se puede hablar de un “déficit de gobernabilidad”.

<sup>108</sup> PNUD 2013, *Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América*, disponible en:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjW9p6j1LTsAhWWU80KHTBPD0YQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fblac%2Fimg%2FIDH%2FIDH-AL%2520Informe%2520completo.pdf&usg=AOvVaw0stAM\\_pRDauXw5L8apQqC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjW9p6j1LTsAhWWU80KHTBPD0YQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fblac%2Fimg%2FIDH%2FIDH-AL%2520Informe%2520completo.pdf&usg=AOvVaw0stAM_pRDauXw5L8apQqC), consultado el 14 de octubre de 2020.

<sup>109</sup> Cfr. Déctor García, Romeo, *La Función de Seguridad Pública en México: Instituciones nacionales, locales y municipales. Hacia un modelo de seguridad humana*, Flores editor y distribuidor, México, 2014, p. 7.

afirma Jaume Curbet “en la práctica, el llamado problema de la inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los recursos, cuando no el principal, más usados -sin excluir la demagogia más descarnada- en las batallas políticas (por los votos) y mediáticas (por las audiencias)”.<sup>110</sup> Así, la inseguridad tiene un gran peso en las estrategias para ganar las preferencias electorales, por lo que resulta muy difícil separar el elemento político de la toma de decisiones sobre las medidas que se utilizarán para atender la inseguridad, así como también, del trabajo de las instituciones encargadas de su realización y de los resultados de las evaluaciones.

Un problema más reside en la falta de información completa respecto al diseño, implementación e impacto de las acciones que se realizan para garantizar la seguridad de los ciudadanos. Existen pocos datos del funcionamiento de los programas, de los recursos humanos y materiales destinados a estas acciones y de la percepción de la ciudadanía.

Al ser las propias instituciones gubernamentales quienes realizan las evaluaciones, las cifras a menudo son maquilladas e incluso borradas cuando no son favorables.

Otro error persistente se encuentra en la idea lineal que se tiene del ciclo de las políticas públicas pues, de manera reiterada, se piensa que la evaluación se ubica forzosamente al final del ciclo. Como se expuso en el capítulo uno, sabemos que esto no es así, pues también podemos tener evaluación sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, se podría pensar que el problema de la seguridad se encuentra exclusivamente en la implementación, no en la evaluación. Argumentos como este son débiles, pues no podemos establecer si el problema se encuentra en la implementación sin contar con las evidencias y los datos necesarios para aseverar algo tan contundentemente. La información que puede aclarar si la implementación tiene problemas solamente puede obtenerse realizando una evaluación concomitante,<sup>111</sup> pero en la práctica difícilmente se realiza con la rigurosidad necesaria.

La utilidad de realizar las evaluaciones a los programas públicos es incuestionable. Sin embargo, es necesario mencionar algunos beneficios que pueden resultar de la realización de evaluaciones en las medidas para combatir la inseguridad. Esto será abordado en el siguiente punto.

## 2.2 La pertinencia de realizar evaluaciones en temas de seguridad pública.

Podríamos pensar que este apartado se explica por sí mismo, sin embargo, es necesario mencionar algunos de los beneficios que se obtienen con la evaluación de los programas destinados a prevenir la delincuencia.

José María Ramos García destaca la importancia de este ejercicio en el ámbito de la seguridad pública. El autor sugiere la necesidad de exigir a los titulares de las entidades federativas que se utilicen medidas contundentes para combatir la inseguridad. De acuerdo

---

<sup>110</sup> Curbet, Jaume, *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Editorial UOC, Barcelona, 2020, p. 19.

<sup>111</sup> También llamada *In Tempo*, esta evaluación se realiza para analizar la implementación, es decir la puesta en marcha de los programas, como lo abordamos en el capítulo uno.

con el autor, la única manera de dotar de contundencia a las medidas planteadas reside en sustentarlas en una evaluación de desempeño e impacto de las políticas planteadas.<sup>112</sup> La exigencia sugerida por el autor es muy razonable pues ¿de qué otra forma se puede establecer con seguridad el adecuado o inadecuado funcionamiento de las medidas para enfrentar la inseguridad?

En México, la mayoría de las políticas y programas que se implementan para combatir la delincuencia, son adecuaciones de otros países o exigencias de organismos internacionales. Al ser diseñados e implementados en contextos políticos, sociales, culturales, económicos y legales diferentes al nuestro, su implementación en nuestro país resulta difícil, mencionaré dos ejemplos que nos aclararán un poco el panorama.

El primero es el programa “cero tolerancia”, sustentado en la teoría de las ventanas rotas de Wilson y Kelling. De acuerdo con los autores, existe un vínculo entre la criminalidad y el desorden, para ellos, tolerar delitos o infracciones menores provoca una especie de escalada hacia la comisión de delitos cada vez mayores. Si se permite lo menor, se permite lo mayor. Por este motivo es necesario castigar todas las infracciones o delitos, por pequeños que sean, de este modo se enviará el mensaje a los infractores que no existirá omisión de las autoridades y que todo abuso será castigado.

Este programa fue implementado en Nueva York por el exalcalde Rudolph Giuliani. Los antecedentes de su implementación en México son los siguientes:

En 2002, el ex alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani fue contratado por el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador y su entonces secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard Casaubón. El objetivo que buscaban con la asesoría era reducir la incidencia delictiva y la corrupción del mismo modo en que se redujo en la ciudad de Nueva York. Para lograr este objetivo, se implementó el programa denominado “Cero Tolerancia”.

Dentro de las estrategias que fueron sugeridas por Giuliani, se encontraba la instalación de cámaras de videovigilancia en puntos estratégicos para desalentar el delito de robo de autos. Sin embargo, la medida se implementó en el Centro Histórico para desanimar no sólo a este tipo de delincuentes, sino que también se enfocó a otro tipo de conductas delictivas. La propuesta también abarcaba la instalación de cámaras en el metro de la Ciudad de México para inhibir la comisión de delitos y aumentar la efectividad de los cuerpos de seguridad.<sup>113</sup>

Marcelo Ebrard no se sintió seguro de la legitimidad de las 146 propuestas de Rudolph Giuliani, pues consideró que no se adecuaban a las circunstancias de México, por ello solicitó la asesoría de un grupo de abogados en derechos humanos que tenía sus oficinas en la ciudad de Nueva York. Como resultado de su análisis a las propuestas, quedó

---

<sup>112</sup> Cfr. Ramos García, José María, *Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 34.

<sup>113</sup> SSP, *Reporte Giuliani- SSP*, información disponible en: [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani\\_mexicoreport.pdf](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani_mexicoreport.pdf) consultado el 22 de junio de 2019

establecido que su implementación debía ser valorada, pues sus efectos podrían no ser los esperados en México ya que se podían notar rasgos autoritarios en algunas de ellas.<sup>114</sup> A pesar de haber sido evidenciada la inviabilidad de las estrategias sugeridas por Giuliani, los remanentes de estas se vieron plasmadas en la Ley de Cultura Cívica que entró en vigor en 2004.

En la Ley de Cultura Cívica tenemos las infracciones denominadas contra la seguridad ciudadana, que abarcan, entre otras cosas, la prohibición de que las personas paseen a sus mascotas sin utilizar una cadena, impedir el uso de la vía pública o utilizarla sin autorización para algún fin específico; apagar o afectar el funcionamiento del alumbrado público sin autorización, ingerir bebidas alcohólicas o drogarse en lugares públicos, detonar cohetes y encender fogatas sin permiso; provocar o intervenir en riñas o altercados; la reventa de boletos para espectáculos e incluso se menciona que no se podrán percutir armas de postas, diábolos o municiones contra personas o animales y en lugares públicos.

También encontramos infracciones contra el entorno urbano, que consisten en no recoger desechos de animales domésticos en la vía pública o tirar desechos de otro tipo, pintar o ensuciar bardas, fachadas o cualquier otra estructura o monumento; desperdiciar agua; colocar anuncios sin autorización y otras conductas que dañen los espacios públicos.

Es difícil presumir que la implementación una ley de este tipo pueda disminuir la incidencia delictiva, sobre todo cuando no tiene el soporte institucional necesario para hacerla valer; además de esto, la cantidad de variables que intervienen en la comisión de los delitos hace imposible generalizar que, con una sola acción, se pueda atender un problema público tan complejo.

El 8 de junio de 2019 entró en vigor una nueva Ley de Cultura cívica y se “abrogó” la anterior. Sin embargo, no fue del todo cierto en este caso pues, en el ámbito jurídico, abrogar indica que se cancela totalmente una ley; no obstante, en este caso, lo que se hizo fue añadir algunos artículos más para dar entrada a las denominadas “foto cívicas”, dejando subsistentes en el texto las conductas consideradas como infracciones en la normatividad anterior, pero en el nuevo texto, incorporó las infracciones en materia de tránsito de vehículos. En otra parte de la ley se añadió la clasificación de las sanciones que se habrán de imponer de acuerdo con la conducta que se realice.

La Ley de Cultura Cívica enfrentó, en 2019, en un proceso de demanda por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pues, de acuerdo con el texto de la misma, la ley viola el principio de seguridad jurídica, el de legalidad, el interés superior de la niñez y la presunción de inocencia. Es claro que las diferencias en las condiciones existentes entre la realidad de Nueva York y la Ciudad de México continúan influyendo en la implementación.

---

<sup>114</sup> Valenzuela Aguilera, Alfonso (coord.), *Cultura ciudadana, Estado de Derecho y el control del territorio en la Ciudad de México en Ciudades Seguras*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 48.



A lo que se refieren las violaciones de la Ley de Cultura Cívica es lo siguiente: respecto a la violación de la seguridad jurídica, se refiere a que la ley no describe de manera precisa las conductas que se sancionarán. La violación del principio de legalidad, mencionada en la demanda, establece que el órgano legislativo de la Ciudad de México carece de facultades para legislar en materia de justicia cívica hasta que el Congreso de la Unión emita la ley en esa materia.

En lo que respecta a la violación del interés superior de la niñez, la demanda establece que en el artículo 53, segundo párrafo de esta ley, se vulnera este principio al proponer que, si una persona adolescente resultara culpable de una infracción, permanecerá en la oficina del juzgado hasta que se presente quien detente su custodia o tutela, la propia ley establece que, en caso de que el responsable del adolescente no se presentara, se tendrá al menor entre dos y seis horas en espera. Dicho de otra manera, estará detenido sin considerar que esto es indebido por su minoría de edad. Además, el menor estará ese tiempo en un total estado de incertidumbre; en caso de que en ese lapso siguiera sin presentarse el tutor o el responsable del menor, se le asignará un defensor de oficio. En lo que concierne a la presunción de inocencia, se argumenta que la ley estipula sanciones a los sujetos negándoles este principio. La demanda lo expone de la siguiente forma, refiriéndose a las bromas telefónicas:

El artículo 28 de la ley en comento, al establecer “que la sanción correspondiente se aplicará al titular o poseedor de la línea telefónica desde la que se haya realizado la llamada” resulta transgresora del principio de presunción de inocencia, ya que la disposición sanciona a la persona titular o poseedora de la línea telefónica, y no quien realizó la conducta infractora, consistente en realizar una llamada de falsa alarma.<sup>115</sup>

Como puede observarse, la vigilancia de conductas que se consideran como desorden en las áreas urbanas, imponiendo castigos a sujetos que no han cometido delitos sino faltas administrativas, no puede considerarse como una prevención integral del delito, pues es sumamente complicado que, utilizando sólo estas medidas, se alcance el objetivo de disminuir los índices delictivos. Una de las premisas más común entre quienes quieren atender los problemas públicos, es pensar que la solución principal se encuentra en la creación de leyes. Esto es una falsedad, la ley sólo proporciona el fundamento bajo el cual deben realizarse las acciones. Además, las propuestas que sirvieron de base para la creación de esta ley no tomaron en cuenta la realidad legal, económica, política, histórica y social de México.

Un ejemplo más de la adopción de acciones para prevenir los delitos importadas de otros países se encuentra en la utilización de las cámaras de videovigilancia que hoy en día encontramos en toda la República Mexicana.

Como lo apunté anteriormente, esta propuesta también se encontraba dentro de las 146 que Giuliani hizo para la Ciudad de México. Aunque el ex alcalde de Nueva York proponía

---

<sup>115</sup> CNDH, *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, información disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc\\_Inc\\_2019\\_72.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2019_72.pdf), consultado el 22 de junio de 2019.

su utilización para unidades habitacionales y otros sitios estratégicos, como son las colonias Lindavista, Pradera, Roma, Narvarte, Oasis, Pantitlán, Reforma, Del Valle, Culhuacán,<sup>116</sup> en la gestión de Marcelo Ebrard como jefe de gobierno se instalaron por toda la ciudad. Como antecedente, Alfonso Aguilera destaca que “durante el primer año de gobierno de la administración de Ebrard, éste anunció [...] la licitación pública para adquirir e instalar cámaras de circuito cerrado de televisión a lo largo y ancho del Distrito Federal”.<sup>117</sup> En su cuarto informe de gobierno, llevado a cabo en 2010, anunció la implementación del programa “Bicentenario Ciudad Segura” que, de acuerdo con su planteamiento, buscaba dotar de inteligencia a los cuerpos policiacos, para lograrlo, prometió que al finalizar su administración habría 12 mil cámaras, lo que convertiría al Distrito Federal en una de las ciudades más vigiladas del mundo<sup>118</sup>. Con esta finalidad, la empresa encargada de realizar la tarea de instalar las cámaras sería TELMEX, de Carlos Slim Helú, asociada con THALES, una empresa francesa especializada en seguridad. Debemos recordar que Marcelo Ebrard fue presidente de la Red Global de Ciudades Seguras (*Global Network of Safer Cities*), de la ONU, del 3 de septiembre de 2012 al 3 de febrero de 2014.<sup>119</sup>

De acuerdo con el portal del gobierno de la Ciudad de México, en 2019 se encontraban instaladas más de 15 mil cámaras en la entidad, y 6 mil más en el Sistema de Transporte Colectivo Metro. Según información en el mismo portal, la finalidad de su instalación “es prevenir y alertar inmediatamente a las autoridades de seguridad y de emergencias capitalinas sobre cualquier situación de riesgo”.<sup>120</sup> Para la actual administración, como para las anteriores, la utilización de las cámaras de videovigilancia tiene como objetivo la prevención de la delincuencia, cuestión que se encuentra sujeta a debate, pues no hay forma de establecer su eficacia.

En el análisis realizado por el CESOP y la Cámara de Diputados XLIII Legislatura, titulado “Vigilar sin castigar. Un panorama de la videovigilancia en México”, se exponen las razones por las cuales la implementación de esta herramienta resulta poco efectiva para disminuir la comisión de delitos. Las razones se enumeran a continuación:<sup>121</sup>

- La falta de concentración, la posibilidad de monitorear sólo un número limitado de cámaras al mismo tiempo.

---

<sup>116</sup> REPORTE GIULIANI – SSP, información disponible en: [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani\\_mexicoreport.pdf](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani_mexicoreport.pdf), p. 14, consultado el 23 de junio de 2019.

<sup>117</sup> Valenzuela Aguilera, Alfonso (coord.), *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>118</sup> *IV Informe de gobierno de Marcelo Ebrard Discurso del Jefe de Gobierno*, información disponible en: [http://iisoc.sociales.unam.mx/jsp/reconstruccion/docs/11\\_IV%20Informe%20de%20gobierno%20de%20Marcelo%20Ebrard.pdf](http://iisoc.sociales.unam.mx/jsp/reconstruccion/docs/11_IV%20Informe%20de%20gobierno%20de%20Marcelo%20Ebrard.pdf), consultado el 23 de junio de 2019

<sup>119</sup> Excelsior, Marcelo Ebrard, información disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/topico/marcelo-ebrard>, consultado el 23 de junio de 2019.

<sup>120</sup> Portal de la Ciudad de México, C5, Información disponible en: <https://c5.cdmx.gob.mx/canales-de-atencion-emergencias/camaras-de-videovigilancia>, consultado el 30 de junio de 2019.

<sup>121</sup> Moreno Pérez, Salvador y Hernández Olascoaga, Sofía Monserrat, *Vigilar sin castigar. Un panorama de la videovigilancia en México*, CESOP, Cámara de Diputados XLXXX Legislatura, información disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/En-contexto.-Vigilar-sin-castigar.-Un-panorama-de-la-videovigilancia-en-Mexico>, p. 9, Consultado el 30 de junio de 2019.

- La ocurrencia de errores humanos y los altos costos por cámara.
- Muchas de las cámaras no son siquiera monitoreadas y sus imágenes sólo son grabadas para un uso probatorio posterior.
- Las grabaciones se borran del sistema transcurrido el plazo de almacenamiento (el periodo varía de acuerdo con la legislación).
- No todas las cámaras funcionan, algunas no tienen mantenimiento o por fallas atribuidas a vandalismo.
- La presencia de las cámaras produce un efecto de desplazamiento de la delincuencia a zonas cercanas (caso británico).
- Algunos estudios constatan que la iluminación de las calles es más eficaz en la reducción del vandalismo y los robos, que las cámaras (caso de Estados Unidos).
- La desigualdad económica se expresa en la sofisticación de la seguridad, como también en los niveles de criminalidad e inseguridad pública. En este sentido, los barrios pobres homogéneamente segregados viven un clima de mayor violencia e inseguridad.
- La creciente presión que ejercen los lugares monitoreados sobre los no monitoreados aumenta la percepción de inseguridad en estos últimos.
- El uso de videovigilancia contribuye a construir estereotipos y prejuicios sociales, ello perjudica la producción de alteridad y la construcción de ciudadanía. Los demás sujetos son catalogados con base en los estereotipos disponibles: sus rasgos, su clase o grupo de pertenencia, para luego identificar al otro peligroso.

Pero la carencia de eficacia de este método de prevención de los delitos no es exclusiva de México. En Londres, un informe de la policía metropolitana reveló que sólo un crimen se resolvió por cada 1000 cámaras,<sup>122</sup> es decir, sólo el .001% de los delitos se resuelve por este medio, lo que significa que su promedio de eficacia como instrumento para combatir la inseguridad resulta insignificante. Si a esto añadimos que el número de cámaras se ha multiplicado, el índice de eficacia decrece en la misma proporción.

Actualmente Gran Bretaña cuenta con 4.2 millones de videocámaras,<sup>123</sup> convirtiéndola en uno de los lugares con el mayor número de cámaras instaladas en el mundo. En el caso de la Ciudad de México, además de las 15 mil en operación y las 6 mil del metro, en agosto de 2019, la actual jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, informó que se tenía la meta de instalar 58 mil nuevas cámaras.<sup>124</sup> Dentro de estas decisiones se puede

---

<sup>122</sup> Coyle, Antony, *Londres, la capital de la videovigilancia*, El País, Madrid, 9 de agosto de 2011, información disponible en: [https://elpais.com/internacional/2011/08/09/actualidad/1312840806\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/08/09/actualidad/1312840806_850215.html), consultado el 30 de agosto de 2019.

<sup>123</sup> Moreno Pérez, Salvador y Hernández Olascoaga, Sofía Monserrat, *Op. Cit.* P. 11.

<sup>124</sup> Expansión Política, *58,000 nuevas cámaras vigilarán las calles de la CDMX*, lunes 5 de agosto de 2019, información disponible en: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/08/05/58-000-nuevas-camaras-vigilaran-las-calles-de-la-cdmx>, consultado el 1 de mayo de 2019.

encontrar un fuerte componente político pues, ante la falta de resultados en el rubro de disminución de la incidencia delictiva, se adoptan medidas que, por su visibilidad para la ciudadanía, intentan demostrar que se atiende el problema de forma responsable.

De acuerdo con algunos análisis, la finalidad de la instalación de estos dispositivos tiene que ver con el beneficio político y las acciones simbólicas, más que con la verdadera eficacia de la medida. Como queda asentado en los comentarios de Salvador Moreno Pérez, y Sofía Monserrat Hernández Olascoaga:<sup>125</sup>

Estudios llevados a cabo en países donde tienen más tiempo en el uso de la videovigilancia demuestran que las cámaras tienen un elevado potencial simbólico para transmitir una imagen de capacidad y de acción política, y es uno de los motores de la promoción de la instalación de videocámaras en los espacios públicos.

Ante la contundencia de las cifras que demuestran el aumento de la criminalidad y como instrumento que busca reforzar la percepción de seguridad en la ciudadanía, se realizan gastos exorbitantes en el rubro de los instrumentos tecnológicos enfocados a la vigilancia. Respecto al monto de su colocación, la revista *Proceso* apunta que, en 2013 en total, “el GDF erogó 35 millones 611 mil dólares: cada cámara costó 4 mil 403 dólares. De las 8 mil 88, 7 mil 979 están funcionando, y el resto está en ‘proceso de mantenimiento o de corrección de fallas’ ”.<sup>126</sup> El tema de las fallas en las cámaras también es un factor que incide en su eficacia. Aunado a esto, debemos tener en cuenta que la evaluación en este rubro resulta muy difícil pues, como acertadamente apunta Nelson Arteaga “no existen criterios para evaluar el peso de las cámaras de vigilancia en el mejoramiento de la seguridad pública”,<sup>127</sup> por lo que el problema se complica.

Los dos ejemplos anteriores muestran la tendencia a adoptar programas utilizados en otros países o propuestos por organismos internacionales para atender la inseguridad pública. Las condiciones para lograr que, en su implementación, tengan mayor probabilidad de éxito dependerá de un diagnóstico y una evaluación exhaustiva, tanto en el diseño<sup>128</sup>, como en su implementación pues, al realizar un diagnóstico completo, se puede detectar si existe, entre otras cosas, un marco normativo e institucional adecuado para su implementación. Esto facilitará su adecuación a una realidad distinta de aquella para la cual fueron diseñados, evitando el desperdicio de recursos y proporcionando una mayor probabilidad de éxito en su implementación y resultados.

---

<sup>125</sup> Moreno Pérez, Salvador y Hernández Olascoaga, Sofía Monserrat, *Op. Cit.* p. 15.

<sup>126</sup> La redacción, 19 junio, *Debe GDF revelar ‘ubicación genérica’ de las 8 mil 88 cámaras de Seguridad*, *Proceso*, 2013, información disponible en: <https://www.proceso.com.mx/345307/debe-gdf-revelar-ubicacion-generica-de-las-8-mil-88-camaras-de-seguridad>, consultado el 2 de agosto de 2019.

<sup>127</sup> Arteaga Botello, Nelson, *Regulación de la videovigilancia en México. Gestión de la ciudadanía y acceso a la ciudad*, disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652016000200193](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000200193), consultado el 1 de junio de 2018.

<sup>128</sup> Aunque no fueron diseñadas en México, es necesario evaluar si las condiciones de nuestro País, Estado o Municipio permiten su adecuada implementación. Para ello será necesario evaluar su diseño y hacer las adecuaciones necesarias para evitar problemas en la implementación e impacto.

Refiriéndonos ahora a la transparencia en la utilización de los recursos públicos mediante la utilización de la evaluación, en el artículo "¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal"<sup>129</sup>, publicado por Rigoberto Soria Romo y Carlos López Portillo Tostado, los autores enfatizan distintos factores que propician la ineficacia del programa de subsidios federal para municipios denominado SUBSEMUN, en él describen la opacidad en la evaluación como uno de los factores que pueden conducir al fracaso. Este financiamiento tiene como finalidad el reforzamiento de la seguridad pública municipal (en la actualidad es conocido con el nombre de FORTASEG y ya fue analizado en el capítulo anterior).

Además de este documento, el informe de resultados de la evaluación de FORTASEG del año 2016 en Naucalpan especifica lo siguiente, refiriéndose a las dificultades para determinar la eficacia de los programas de seguridad pública:

Los diez indicadores identificados del programa carecen de claridad en su denominación lo que da lugar a que se puedan dar diversas interpretaciones, en tanto no se conozcan la fórmula y con la debida precisión las variables involucradas en su cálculo.

Ocho de los diez indicadores propuestos son relevantes, es decir, reflejan una dimensión importante del logro del objetivo y proveen información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir.

La totalidad de indicadores son económicos y monitoriables (sic) ya que la información que requieren para su cálculo está disponible sin necesidad de destinar recursos económicos para su generación, y pueden ser verificables siempre y cuando la información de las variables implicadas en su cálculo, estén disponibles para la población en general.

Sólo dos indicadores de los diez propuestos no aportan una base suficiente para evaluar el desempeño, es decir, no son adecuados y únicamente uno no provee información adicional (aportación marginal) en relación con el resto de los indicadores propuestos.

En la documentación entregada para la evaluación por parte del ente ejecutor de los recursos del FORTASEG en el municipio no se dispuso de las fichas de indicadores del programa de Seguridad Pública, en las cuales se establezca una línea de base, una meta programada y un reporte de cumplimiento de las mismas.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Soria Romo, Rigoberto y López Portillo Tostado, Carlos, *¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*, información disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1665-899X2015000200038&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-899X2015000200038&lng=en&nrm=iso), consultado el 12 de junio de 2019.

<sup>130</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Evaluación del Desempeño del Subsidio en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG), 2016, resumen ejecutivo, 2017*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/2bEVALUACIONFORTASEG.pdf>, consultado el 23 de septiembre de 2020.

Debido a que no se contó con los reportes del cumplimiento de las metas de los indicadores del programa presupuestario municipal vinculado con el FORTASEG, no fue posible verificar su cumplimiento, así como su evolución en el tiempo.<sup>131</sup> Los datos que se hubieran generado con la evaluación mostrarían la manera en que se ejercieron los recursos, dotando de transparencia a su utilización. Este problema se encuentra inserto en un fenómeno que se ha vuelto característico de los gobiernos locales, la corrupción, pues los recursos del SUBSEMUN en principio, y del FORTASEG actualmente, han sido utilizados para fines muy diferentes de los que fueron planeados. En algunos casos se utilizaron para la capacitación simulada de las fuerzas policiales. Para ello se entregaron los recursos a familiares y conocidos de las autoridades municipales, quienes, sin preparación alguna, impartieron cursos de capacitación para cobrar los recursos. Un ejemplo de este tipo de prácticas lo encontramos en la nota de Michoacán Informativo:

Lázaro Cárdenas, Michoacán a 20 de julio de 2020.- Con el posible desvío de más de 13 millones de pesos, la presidenta municipal del puerto de Lázaro Cárdenas María Itze Camacho Zapiain, avala la supuesta corrupción que envuelve al Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) en perjuicio de la Policía y en consecuencia, se atenta contra la seguridad de los habitantes de este municipio.

De acuerdo a (sic) documentos oficiales de los que este medio cuenta con una copia, el Subdirector Administrativo de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, Raymundo Abarca Liera, denunció ante la Contraloría municipal de este ayuntamiento, los posibles actos de corrupción por más de 13 millones de pesos para el ejercicio 2020 del Fortaseg.

Este programa en su esencia destina al cuerpo operativo de policías, recursos para cubrir aspectos de evaluación, de control de confianza, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de sus condiciones laborales, asimismo, su equipamiento, la construcción de infraestructura y la prevención del delito.

No obstante, y de manera oficial, la subdirección en mención le ha informado a la Contraloría municipal de manera detallada, que hasta la fecha desconoce con que academia se van a trabajar los aspectos de capacitación y los tipos de los cursos y quien será el enlace entre la Academia y la Dirección de Seguridad Pública Municipal.<sup>132</sup>

Ante la ausencia de medios para dotar de transparencia la utilización de estos recursos federales, el FORTASEG se ha convertido en una especie de caja chica para los gobiernos municipales.

Respecto de los recursos destinados para los programas de prevención de la delincuencia, uno de los beneficios que se pueden reportar con la evaluación, se relaciona con los

---

<sup>131</sup> *Ídem.*

<sup>132</sup> Redacción de Michoacán Informativo, *Posible fraude del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas por 13mdp del fortaseg para fines oscuros*, publicado el 20 de julio de 2020, disponible en: <https://michoacaninformativo.com/posible-fraude-del-ayuntamiento-de-lazaro-cardenas-por-13mdp-del-fortaseg-para-fines-oscuros/>, consultado el 21 de septiembre de 2020.

municipios que cuentan con poco presupuesto para cubrir este rubro. Ante la existencia de presupuestos reducidos, se hace más necesario implementar los programas sobre una base sólida que permita presumir resultados prometedores, esta base solamente puede obtenerse con un diagnóstico apropiado del problema y realizando una evaluación del diseño del programa. De esta manera, los recursos destinados no se aplicarán a acciones derivadas de ocurrencias que se implementan para dar supuestas soluciones inmediatas basadas en el sentido común, que a la larga representan un desperdicio de recursos. Como menciona Jaume Curbet, “Un problema mal formulado (es decir, indebidamente comprendido) no tiene solución. Lo cual no evita, casi siempre, la precipitación de los actores políticos y administrativos hacia políticas públicas de seguridad con más apariencia que sustancia, científicamente inconsistentes”,<sup>133</sup> dichas acciones tienen únicamente la finalidad de dotar a la ciudadanía de una falsa percepción de que su demanda está siendo atendida, aunque en realidad no aporta una solución eficaz a la problemática planteada. Básicamente se trata de un paliativo que servirá para obtener beneficios políticos, sustentados en la percepción que tienen los sujetos de estar siendo atendidas sus necesidades.

Para evaluar las políticas públicas y los programas que atienden la seguridad ciudadana en América Latina, se han propuesto diferentes modelos de evaluación, en el siguiente punto se analizarán algunos de ellos.

### 2.3 Distintos métodos de evaluación para programas de seguridad pública.

Los métodos de evaluación son muy variados, en el primer capítulo se mencionaron algunos de ellos. Sin embargo, son aplicados a otros contextos, ajenos a la seguridad pública. En este apartado se detallarán algunos de los métodos utilizados específicamente para este rubro.

a) Lawrence W. Sherman, en el documento titulado “Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina: Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia”, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, aporta un método para mejorar la seguridad ciudadana, para ello, la propuesta busca dotar de un carácter científico a las prácticas utilizadas para este fin.<sup>134</sup>

Para lograr este objetivo, las acciones deberán ser comprobadas pues, “la mayoría de las innovaciones en prevención del delito se ensayan, pero no se comprueban”.<sup>135</sup> La comprobación se obtendrá utilizando un protocolo denominado DRIVER, este nombre se

---

<sup>133</sup> Curbet, Jaume, *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>134</sup> W. Sherman, Lawrence, *Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, información disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desarrollo-y-evaluación-de-programas-de-seguridad-ciudadana-en-América-Latina-Protocolo-para-la-prevención-del-delito-a-partir-de-la-evidencia.pdf>, consultado el 13 de septiembre de 2020.

<sup>135</sup> *Ídem*.

forma de un acrónimo integrado por la primera letra de cada uno de los seis pasos que lo integran.<sup>136</sup>

- Diagnóstico de la naturaleza y causas de la delincuencia.
- Revisión de las prácticas existentes para encarar el problema.
- Implementación de las prácticas revisadas según fueron concebidas.
- Valor agregado y relación costo- beneficio que en teoría tiene la innovación.
- Evaluación de la implementación y la teoría de la innovación.
- Reflexión sobre nuevas formas de revisar y comprobar las prácticas.

Este protocolo puede utilizarse de manera parcial, tomando uno de sus principios, o total, utilizando el proceso de principio a fin.

El nombre del protocolo “DRIVER” remite a su significado en español “conductor”, de acuerdo con este documento, se utiliza la analogía para enfatizar la posibilidad de conducir un automóvil que carezca de un tablero. La ausencia de velocímetro, indicador de nivel de combustible, agua, aceite, o de un parabrisas que permita ver la periferia complicaría su conducción, aunque es posible hacerlo en estas condiciones, no es recomendable.<sup>137</sup> Lo mismo pasa con las acciones para prevenir el delito cuando no se cuenta con la información necesaria para llevarlas a cabo.

En primer lugar, en el diagnóstico se deben dividir los grandes problemas en partes más pequeñas y manejables.

Durante la revisión de prácticas existentes, pueden realizarse comparaciones a nivel local o mundial, analizando las evaluaciones de impacto de los programas para compararlas con las del lugar en que se pretenden implementar las acciones. Las herramientas del protocolo DRIVER ayudan en la realización del diagnóstico y, como consecuencia, en el establecimiento de objetivos, que tendrán un rumbo distinto dependiendo las acciones a realizar para lograr su cumplimiento.

En la implementación deberán realizarse evaluaciones constantes en sesiones de control, esto “puede proporcionar a los líderes del proyecto de prevención del delito una advertencia temprana de que la innovación no se está implementando tal y como se planificó”.<sup>138</sup>

En el paso de la reflexión los líderes del proyecto deberán cuestionarse cómo puede realizarse mejor el trabajo, la respuesta de esta pregunta puede conducir a dos posibles caminos, uno de ellos puede ser reproducir el primer paso del protocolo DRIVER, esto es, a un diagnóstico y revisión de las nuevas prácticas susceptibles de utilizarse para atender el problema. El segundo camino posible es que, una vez constatando que los resultados

---

<sup>136</sup> *Ídem.*

<sup>137</sup> *Cfr. Ídem.* p. 24.

<sup>138</sup> *Cfr. Ídem.* p. 28.



han sido positivos, o parcialmente positivos, puede llevarse a cabo una revisión de posibles mejoras para que el programa sea más eficaz.<sup>139</sup>

b) Otro método de evaluación de la seguridad pública es el que se realiza mediante la participación de la ciudadanía.

El artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública destaca la necesidad de fomentar la participación ciudadana, para ello se crea el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que, en el artículo 20, referente a sus funciones, destaca en la fracción III “Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública”. Sin embargo, no existen datos de su participación en las evaluaciones, y su existencia solamente se puede verificar en los artículos legales pues, después de buscar su domicilio físico, no fue posible encontrarlo.

Independientemente de lo anterior, existen propuestas de metodologías de evaluación que incluyen la participación ciudadana. Al existir conciencia de la problemática que representa el maquillaje de cifras y la existencia de la cifra negra de los delitos (delitos no denunciados), se ha considerado que las encuestas de percepción de inseguridad y de victimización realizadas con la ciudadanía, pueden aportar datos que permitan aclarar de manera más puntual la situación existente en los municipios respecto a la eficacia de los programas de gobierno enfocados a la prevención de la delincuencia.

Teniendo en cuenta las directrices que plantea el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana, la participación de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad pública es recomendable. Sin embargo, en México, la tendencia en el ámbito municipal se dirige a la evaluación de la función policial. Bajo la lógica de que existe una relación cercana entre el policía de barrio y sus pobladores, se piensa que ellos son quienes conocen las deficiencias y los aciertos en las actuaciones que realiza la policía, y, por tanto, son quienes pueden evaluar su desempeño.

Como ejemplo de este tipo de evaluación, Pablo Jesús González Reyes explica el caso de Baja California. En ese estado, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo del periodo 1996 - 2001 y la Ley de Seguridad Pública, para apoyar la participación de la ciudadanía en las labores de evaluación de la seguridad pública en el Estado, se creó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.<sup>140</sup> De acuerdo con el autor, se trata de la primera experiencia de evaluación de este tipo en el país, por esto presentó algunas dificultades. Como sucede en la mayoría de los casos, hubo inconvenientes para acceder a la información de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad (estadística delictiva y desempeño de instituciones). Se aplicaron encuestas para la evaluación cualitativa, con la finalidad de mostrar la percepción que tiene la ciudadanía respecto a la

---

<sup>139</sup> Cfr. *Ídem*. p. 29.

<sup>140</sup> Cfr. González Reyes, Jesús, *Participación Ciudadana en la Evaluación de la política de seguridad pública: El caso de Baja California*, información disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612003000200003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200003), consultado el 22 de septiembre de 2020.

función, principalmente de la policía, el ministerio público, los juzgados y las prisiones, sin embargo, al carecer de la información necesaria, los datos se presentaron incompletos. Como puede observarse, la evaluación se centra en la reacción y no en la prevención. Específicamente se enfoca en las funciones que se desarrollan después de cometidos los delitos, quizás porque aún existe la presunción de que el castigo previene el crimen, aunque los datos, las investigaciones recientes y la historia ha desmentido esta hipótesis.<sup>141</sup>

Las condiciones del funcionamiento del consejo no permiten considerarlo como organismo autónomo, ya que los recursos provienen del gobierno estatal, por este motivo, es probable que las recomendaciones que llegara a expresar el organismo podrían no ser acatadas por las autoridades y las instituciones.<sup>142</sup>

c) Un procedimiento más para la evaluación se encuentra en el enfoque multicriterio, originalmente propuesto para la toma de decisiones. Silvestre Flores Gamboa y Juan Carlos Leyva López hacen una propuesta metodológica para adaptar este enfoque a la evaluación de municipios turísticos. Para los autores “las técnicas de evaluación multicriterio no sólo permiten ocuparse de varios criterios a la vez, sino también facilitan el proceso de identificar la importancia relativa de cada uno de ellos, y finalmente, evaluar entre las distintas alternativas de un proyecto”.<sup>143</sup> De acuerdo con los autores, este método permite decidir y realizar evaluaciones de problemas complejos. Se trata de una evaluación cuantitativa, y la selección de los criterios de decisión son los delitos del fuero común que se cometen en el municipio, de acuerdo con el censo de población y vivienda.

Después, se construyen los indicadores compuestos. Nuevamente encontramos la necesidad de contar con datos confiables para realizar este ejercicio. Como puede observarse, esta modalidad de evaluación no contempla la revisión del diseño ni tampoco de la implementación, únicamente trabaja con las cifras de las denuncias presentadas y con el número de habitantes del municipio, por lo que sólo se miden las condiciones de inseguridad por tipo de delito que prevalecen en el municipio. El análisis se realiza de forma cuantitativa estableciendo múltiples criterios derivados de cada tipo de delito (patrimoniales, homicidios y robo entre otros), y por la cantidad de delitos registrados sobre el número total de pobladores, multiplicado por 100 000 habitantes.

Desafortunadamente, este método no permite evaluar la actuación de las instituciones ni de los programas implementados, solamente se aplica para conocer los datos de incidencia delictiva de acuerdo con el número de habitantes, identificando los municipios más seguros

---

<sup>141</sup> La información más completa se encuentra en el libro “Castigo y Sociedad Moderna, un estudio de teoría social” de David Garland, publicado en Editorial Siglo XXI. En esta publicación el autor examina los diferentes usos del castigo en la historia. También el libro “¿Castigo sin Prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México”, de Pedro José Peñaloza, publicado por el INACIPE y Editorial Porrúa, en el cual se aborda la tendencia que tienen los órganos del Estado en México, de utilizar solamente la justicia penal como medio para desactivar los factores que inciden en la comisión de los delitos, desatendiendo otras medidas de prevención.

<sup>142</sup> *Ídem*.

<sup>143</sup> Flores Gamboa, Silvestre y Leyva López, Juan Carlos, *Evaluación de la seguridad pública en municipios turísticos de sol y playa de México bajo un enfoque multicriterio*, Juan Pablos Editor, México, 2018, p. 34.

y los más inseguros. Su aplicación está ligada a la toma de decisiones conociendo las condiciones de inseguridad que presenta el municipio.

d) Otro método de evaluación de los programas de seguridad pública consiste en la utilización de organismos constitucionales autónomos.<sup>144</sup> Por medio de éstos, se realizan las evaluaciones de las políticas y los programas públicos que se implementan en los diferentes rubros de la administración.

Un ejemplo de estos organismos es el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. El Instituto es un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, este organismo goza de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.<sup>145</sup>

El Organismo publicó los resultados de la evaluación 2019, en los cuales se enfocó a supervisar que los objetivos de la agenda 2030 se cumplieran. En lo que respecta a la seguridad, el organismo evaluó el Programa de Seguridad con Enfoque Ciudadano, abarcando en el ejercicio la implementación del programa y su impacto.

Este modelo de evaluación presenta los problemas comunes que se pueden encontrar en México. Por ejemplo, se utilizan cifras que no son lo suficientemente confiables para realizar una adecuada evaluación (proporcionados por las instituciones de justicia, que por lo general se encuentran desactualizadas). Los datos que presenta el organismo muestran que esta valoración no se realiza en el diseño de los programas públicos. Además de esto, la evaluación de la implementación se enfoca en los procesos institucionales y los recursos materiales con que se dota al agrupamiento de policías, desatendiendo el seguimiento de los programas que se están implementando en el estado y municipios para la prevención de los delitos.<sup>146</sup>

Como la evaluación está prácticamente centrada en la función policial (reacción), no se encuentra información para determinar la percepción ciudadana respecto al funcionamiento de las instituciones, el personal y los programas, por tanto, este tipo de participación es la gran ausente en la evaluación. El impacto del Programa Seguridad con Enfoque Ciudadano se evalúa utilizando únicamente los índices delictivos que aportan las propias autoridades respecto al número de denuncias, olvidándose de la cifra negra (delitos no denunciados).

---

<sup>144</sup> Otros organismos de este tipo son: El INE, las universidades autónomas, el Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.

<sup>145</sup> Ley que crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, información disponible en: <http://transparencia.municipiodurango.gob.mx/articulo65/l/anual/2017/ley-que-crea-el-instituto-de-evaluacion-de-politicas-publicas-del-estado-de-durango.pdf>, consultado el 15 de agosto de 2020.

<sup>146</sup> Por ejemplo, este año se repartieron unas lonas a través de la Subdirección de Vinculación Social y Participación Ciudadana, perteneciente a la Dirección Municipal de Seguridad Pública con la leyenda “Unidos Contra la Delincuencia” a vecinos del fraccionamiento Silvestre Revueltas, quienes están organizados en un Comité de Seguridad Vecinal. Sería interesante conocer la eficacia de este programa y de los comités vecinales para tratar la inseguridad. Para mayor información revisar el siguiente enlace: <https://www.durangocapital.gob.mx/estrategias-contra-el-delito/>

Al buscar la metodología que aplica el organismo, solamente se encontró la siguiente información:

Los modelos de Términos de Referencia ofrecen la dirección y fundamento para la evaluación. Con ellos, la evaluación gana en enfoque y en precisión sobre qué aspectos de la política o programa se analizarán. Además, incorporan estándares y criterios de lo que se espera de un buen diseño, implementación y generación de resultados. El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (INEVAP), ha desarrollado estos modelos de Términos de Referencia con la finalidad de aumentar la probabilidad de uso de los resultados y hallazgos del análisis en la evaluación.

El desarrollo de metodologías de evaluación inicia con el ejercicio de evaluabilidad. Este se justifica desde la visión formativa de la evaluación, por lo que valorar este rubro en una intervención tiene cuatro objetivos: identificar las razones para evaluar, conocer las capacidades informativas de la intervención, identificar el enfoque y alcance más adecuado de la evaluación y determinar su internalización. Así mismo, el estudio apoya la planeación de la práctica evaluativa al generar información para configurar las preguntas de evaluación que integran los Términos de Referencia.<sup>147</sup>

El propio organismo explica qué debemos entender por la metodología “términos de referencia” (TdR) de la siguiente forma:

Identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de gabinete con base en la documentación normativa y de planeación del programa, así como toda la información disponible al momento de la evaluación.

El equipo evaluador puede, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos que fortalezcan la evaluación, sin que esto represente un costo extra, debiendo cumplir como mínimo los presentes Términos de Referencia. Asimismo, la información puede complementarse mediante entrevistas con los responsables del programa evaluado.<sup>148</sup>

El modelo TdR consiste en un documento que incorpora, entre otras cosas, los elementos a evaluar, teniendo en cuenta el tipo de evaluación y el tipo de programa que se valorará con este ejercicio, para esto se debe contar con las especificaciones técnicas (perfil de los evaluadores, calendario de entregas de productos y otras que se establezcan de acuerdo con las especificaciones de los programas), y también con los objetivos de la evaluación (generales y específicos), de acuerdo con la normatividad aplicable.<sup>149</sup>

Las principales recomendaciones realizadas en la evaluación del programa Seguridad con Enfoque Ciudadano en el 2019 fueron las siguientes:<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup>INEVAP, *Metodologías*, información disponible en: <https://inevap.org.mx/evaluaciones>

<sup>148</sup> *Ídem*.

<sup>149</sup> Secretaría de Finanzas del Gobierno de Puebla, *Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas Presupuestarios*, información disponible en: [http://www.evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/metodologias/TdR\\_Est/2017/TdR\\_Procesos\\_2017.pdf](http://www.evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/metodologias/TdR_Est/2017/TdR_Procesos_2017.pdf), consultado el 3 de octubre de 2020.

<sup>150</sup> INEVAP, *Op. Cit.* p. 11.

- Actualizar la información sobre la incidencia delictiva.
- Actualizar la matriz de resultados.
- Realizar un análisis de las principales causas, efectos y características de los principales delitos del fuero común para atenderlos de mejor manera.
- Identificar las características de la demanda de seguridad pública en Durango, para optimizar los recursos y diseñar acciones más efectivas para la procuración de justicia.
- Fomentar el buen uso del número de emergencias 911.
- Mejorar la capacitación y brindar servicios de atención en salud física y mental a los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública.

Estos son algunos ejemplos de los métodos que son utilizados en las evaluaciones de la seguridad pública en Latinoamérica y en el territorio nacional. Es muy difícil atreverse a aseverar cuál es el mejor, o si es mejor una combinación de ellos. Sin embargo, será útil explorar algunos ejemplos en América Latina.

#### 2.4 La atención de la inseguridad basada en la evidencia

Desde hace unos años existe la tendencia de mejorar la seguridad ciudadana partiendo de datos confiables que sirvan de cimiento para la implementación de medidas eficaces y eficientes.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en el documento “Desarrollo y Evaluación de Programas de Seguridad Ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia”, de Lawrence Sherman, menciona uno de los principales problemas que tiene América Latina cuando implementa programas preventivos de la inseguridad, “la mayoría de las innovaciones en prevención del delito se ensayan, pero no se comprueban”.<sup>151</sup>

Esta perspectiva se basa en intervenciones que utilizan la metodología experimental y cuasi experimental, este tipo de metodología se aplicó principalmente a políticas públicas en materia de salud.<sup>152</sup> La metodología experimental y cuasi experimental requieren de un grupo de control, por medio del cual se realizarán las comparaciones al final de la intervención con la finalidad de cuantificar las modificaciones que se alcanzaron. Como se mencionó en el primer capítulo, para considerarse como método experimental, es necesario elegir aleatoriamente a los participantes de ambos grupos. Además, se deben realizar las mediciones en dos momentos, uno previo a la intervención, y otro al final de la intervención, midiendo las mismas variables. En el caso de la metodología cuasi experimental, se utilizará cuando no es posible asignar aleatoriamente los grupos de control y experimental debido

<sup>151</sup> W. Sherman, Lawrence, *Op. Cit.* p. 3.

<sup>152</sup> Cfr. Tocornal, Ximena y otros, *Experiencias en América latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Chile, 2011, información disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_08\\_america\\_latina.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_08_america_latina.pdf), consultado el 8 de octubre de 2020.

a una alta cantidad de beneficiarios del programa; sin embargo, se buscará la compatibilidad de ambos grupos.<sup>153</sup> Lo que busca la metodología de evaluación basada en la evidencia es conocer, de manera fehaciente, el impacto de las políticas y programas públicos en un contexto específico y determinar el nivel de eficacia que pudo tener la medida implementada. Sin embargo, no es posible que se adapte la intervención a otros contextos distintos de los que se trataron, pues cada uno cuenta con características específicas.

El protocolo DRIVER, descrito en el apartado anterior de la presente tesis, es un ejemplo de esta metodología, y se encuentra sustentado en una serie de principios generales que aseguran su funcionamiento en cualquier parte del mundo. En este sentido, los diez principios de prevención del delito a partir de la evidencia que propone Lawrence W. Sherman son los siguientes:<sup>154</sup>

1. El delito debe medirse en forma precisa y confiable mediante sistemas auditados exhaustivamente. Una buena medición es tan importante en la lucha contra el crimen como en el pronóstico del tiempo, la producción de alimentos, el crecimiento económico y muchas otras cuestiones de las sociedades complejas.
2. El delito debe clasificarse de una manera que resulte útil para la prevención. La herramienta más importante para la medición del delito lo conforman los sistemas de información por episodio (IBRS, por sus siglas en inglés), en lugar de registrarse solamente parciales por categoría y jurisdicción policial. [...] Esta idea es diametralmente opuesta al concepto tradicional de utilizar el código penal como único sistema de clasificación.<sup>155</sup>
3. El delito debe analizarse en diversas unidades o categorías: delincuentes, redes criminales, víctimas, micro zonas (“zonas calientes”), comunidades, horarios y días de la semana entre otras. Una vez que se han recopilado datos sobre cada episodio, se los puede organizar y depurar de acuerdo con muchas formas de orientar las prácticas de prevención del delito.
4. Deben establecerse prioridades de prevención entre los tipos de unidades según el grado de daño causado por las distintas clases de delitos. Siempre que los presupuestos son limitados, es necesario tomar decisiones sobre la manera en que se concentrarán los recursos. Estas decisiones establecen prioridades que muchas veces se distorsionan cuando se agrupan todos los tipos de delitos juntos.
5. Una minoría fuerte, o una pequeña proporción de todas las unidades de conducta criminal, ocasiona la mayor parte del daño de la mayoría de los tipos de delitos. Independientemente de cómo se mida el daño ocasionado por el delito, lo cierto es

---

<sup>153</sup> *Ídem*. p. 10.

<sup>154</sup> W. Sherman, Lawrence, *Op. Cit.* pp. 5- 25.

<sup>155</sup> La justificación de esta medida se encuentra en la cantidad de hechos que incluyen las categorías legales. Por ejemplo, el robo incluye robo con violencia, sin violencia, famélico, a transeúnte, a comercio y otros que se presentan con frecuencia, ubicándolos de diferente forma según sus características. En la mayoría de las ocasiones se utilizan armas para cometer este tipo de delitos, y ese puede ser el principal problema a resolver para evitar las lesiones que se causan con ellas, pero no se puede realizar un seguimiento sobre cuántos robos se realizan utilizando armas de fuego, u otros tipos de armas, utilizando únicamente la clasificación del código penal.

que está muy concentrado en un segmento pequeño de cualquier distribución. Ya sea entre delincuentes o víctimas, lugares o momentos del día, el riesgo de delitos en el futuro varía ampliamente.

6. La eficiencia de la prevención del delito puede ser mayor cuando los recursos se concentran en las unidades de minorías fuertes, identificadas mediante pronósticos formulados a partir de su comportamiento anterior. Este principio deriva de la lógica pura y, como muchos otros argumentos de ese tipo, depende de un supuesto fundamental sobre hechos empíricos. El supuesto es el siguiente: si la misma práctica reduce el daño por delitos en la misma proporción en todas las unidades al mismo costo, es en las unidades con mayor nivel de criminalidad donde se puede obtener un mayor rendimiento total de la inversión en reducción de daños.
7. La mejor forma de determinar la eficacia de la prevención del delito es mediante pruebas de campo que comparten las tasas de criminalidad entre personas, zonas u otras unidades de análisis bajo distintos programas. Distinguir la eficacia de la eficiencia es sumamente importante. La eficiencia sólo es posible cuando las prácticas son eficaces; es decir, cuando producen los resultados que se pretendía lograr con ellas, como prevenir el delito. Un programa ineficaz nunca puede llevarse a cabo con eficiencia.
8. La teoría de toda práctica de prevención del delito debe especificar una secuencia lógica mediante la cual esa práctica genera productos en forma de acciones cuantificables que disminuyen los resultados en materia de delitos o injusticia, explicando cómo y por qué se espera que la práctica prevenga el delito. Las personas a menudo se muestran escépticas cuando se afirma que algo funciona (o no) para prevenir el delito, aun cuando se cuente con evidencia obtenida en buenos experimentos. Antes de aceptar la conclusión, necesitan comprender por qué eso funciona. La verdad es que, como los equipos de fútbol, los experimentos no siempre pueden explicar los resultados con razones convincentes; sencillamente se limitan a informar los resultados con sinceridad para que otros los interpreten. Tanto en el contexto de los deportes como en las evaluaciones de impacto, las grandes teorías satisfactorias, como las de "liderazgo" o "compromiso con el equipo", son difíciles de probar.  
  
Sin embargo, lo que cualquier experimento puede hacer es describir quién debe ocuparse de hacer qué, tal como ocurre en los equipos de fútbol. Si el arquero no impide que la pelota entre en el arco, el equipo perderá; si la policía no realiza los patrullajes, el experimento no mostrará una reducción del delito.
9. La ética de una práctica de prevención del delito no depende de su éxito en reducir el delito, sino de si la práctica a) respeta los derechos humanos y b) mantiene un equilibrio proporcional entre los daños causados por coacción y los daños causados por delitos. Este es un principio que debe aplicarse a cualquier iniciativa de prevención del delito, ya sea pública o privada.
10. Las mejores pruebas para desarrollar y mejorar prácticas de prevención del delito a nivel local deben provenir tanto de evaluaciones de impacto internacionales como de análisis criminológicos locales de todo tipo, que incluyan evaluaciones de iniciativas usadas en el pasado y pronósticos sobre los patrones de criminalidad futuros. ¿De

dónde provienen las buenas ideas? Proviene de cualquier parte y de todas partes, a nivel mundial y local; de la intuición del sistema I y del razonamiento del sistema II. Las publicaciones científicas sobre prevención del delito son numerosas en todo el mundo, y aumentan cada día más. En lo cotidiano, también pueden surgir buenas ideas repentinamente, pero de formas menos accesibles o transparentes. Tal vez lo más importante sea la evidencia sistemática sobre los problemas de criminalidad a nivel local, que señalan las prioridades y los objetivos principales sobre los que se puede actuar para reducir el daño ocasionado por el delito.

Los pasos descritos pueden ser utilizados en cualquier parte del mundo; sin embargo, el propio protocolo sugiere realizar un análisis sistemático de la situación que se presenta a nivel local en materia de criminalidad. Este es el primer paso del protocolo DRIVER, el diagnóstico del problema.

Una perspectiva diferente, pero que corre paralela a la prevención basada en la evidencia, y que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) utiliza frecuentemente, es el término “buenas prácticas”, que podemos entender como todo “aquello que funciona” comúnmente le llamamos una buena práctica debido a sus resultados positivos en comparación con otras alternativas similares”.<sup>156</sup> La finalidad de conocer estas buenas prácticas, radica en el aprendizaje que de ellas se extraiga, de la información que aporten acerca de intervenciones que en la implementación que hayan resultado efectivas. Es muy importante tener en cuenta que en el éxito de la implementación también juega un papel decisivo el contexto, por ello no pueden ser replicadas en otros contextos, pues podrían no presentar los resultados positivos que tuvieron en otros casos.

Se trata de un ejercicio de comparación, en el cual la difusión de las buenas prácticas servirá para inspirar a otros.<sup>157</sup> En este sentido, para poder determinar qué debemos entender por buena práctica, es necesario mencionar que esto “involucra diseñar criterios y mecanismos de comparación para superar intuiciones y así basar el juicio en aspectos objetivables y comparables”.<sup>158</sup> De este modo, podemos encontrar los cuatro criterios que se utilizan más comúnmente:<sup>159</sup>

Eficacia: Capacidad de una iniciativa para producir cambios duraderos en el tiempo, medibles y observables que apuntan a solucionar un problema.

Eficiencia: Es de por sí un criterio comparativo. Para juzgar la eficiencia disponemos de métodos cuantitativos que relacionan beneficios (resultados) versus costos.

Innovación: En el ámbito de prevención del delito, la innovación suele ser entendida como la experimentación de formas diversas de enfrentar el problema, donde los actores principales no son las policías, ni los representantes del poder judicial, sino que se le da a la comunidad algún nivel de protagonismo y decisión tanto en el diseño como en la ejecución de las actividades.

---

<sup>156</sup> Tocornal, Ximena y otros, *Op cit.*, p. 9.

<sup>157</sup> *Cfr. Ídem.* p. 11.

<sup>158</sup> *Ídem.*

<sup>159</sup> *Ídem.*



Asociación: Por nivel de asociatividad se entiende el grado de inserción de la unidad ejecutora en una red más amplia de instituciones públicas y privadas. Se considera también, su capacidad para movilizar recursos en pro de solucionar situaciones previstas y no previstas en el curso de la implementación.

El BID ha realizado concursos de buenas prácticas, además, en unión con el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana y Asuntos Públicos de la Universidad de Chile ha creado el Banco de Buenas Prácticas, que ha servido para mostrar algunos aspectos que resultaron relevantes para los proyectos que llegaron a las etapas finales de la etapa de selección.<sup>160</sup> La finalidad de estas acciones es:

[...] contribuir al logro de dos objetivos claves: instalar prácticas evaluativas, promoviendo la adopción y desarrollo de estándares rigurosos de diseño y evaluación de proyectos de prevención que sean pertinentes al contexto latinoamericano y del Caribe; y generar un acervo de conocimiento fundado en el trabajo empírico acerca de aquellos modelos o prácticas que reportan mayores beneficios para la prevención del delito en el contexto latinoamericano y del Caribe.<sup>161</sup>

Para fortalecer las buenas prácticas de prevención, se recomienda fomentar la práctica de las evaluaciones. De acuerdo con Ximena Tocornal, sería interesante que las buenas prácticas se basaran en iniciativas basadas en la evidencia durante las diferentes etapas de un proyecto.<sup>162</sup> Básicamente la utilidad de las buenas prácticas en combinación con los estudios basados en la evidencia, radica en poder realizar comparaciones utilizando los datos sistematizados, de las acciones implementadas en otras regiones para atender problemas similares, considerando los resultados obtenidos y el contexto en que se implementaron. Todo esto para encontrar nuevas ideas que sirvan para diseñar no sólo el programa, sino también la metodología de la evaluación. Durante la implementación se buscará no sólo generar buenos resultados, además se realizarán las acciones necesarias para convertirla en una buena práctica, que será verificada utilizando la evaluación de impacto después de algunos meses.<sup>163</sup>

Para incentivar la utilización de este ejercicio y con la finalidad de difundir y promover las buenas prácticas, se realiza un concurso, en el que uno de los premios se otorga “a aquellas iniciativas que destaquen en la generación de capital relacional o alianzas estratégicas entre instituciones públicas, organizaciones comunitarias, organismos no gubernamentales, empresas privadas y ciudadanía en general”.<sup>164</sup> Además, se destaca como factor importante

---

<sup>160</sup> Frühling, Hugo, *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Como medirla y como mejorarla*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, p. 29., información disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15289/la-eficacia-de-las-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina-y>, consultado el 10 de octubre de 2020.

<sup>161</sup> *Idem*.

<sup>162</sup> *Cfr. Tocornal, Ximena y otros, Op. Cit.* p. 12.

<sup>163</sup> *Cfr. Ídem*.

<sup>164</sup> Tapia, Paola y Mohor, Alejandra, *Evaluación y Buenas Prácticas, aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia, compendio del segundo concurso*, BID- Universidad de Chile, Chile, 2014, p. 19., información disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/buenas\\_practicas\\_02.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/buenas_practicas_02.pdf), consultado el 3 de noviembre de 2020.

la participación de los actores políticos y sociales para la creación de estrategias que prevengan la inseguridad ciudadana, con las características necesarias para considerarse buenas prácticas.<sup>165</sup>

En lo que respecta a la prevención del delito a partir de la evidencia, comparte algunas características con las buenas prácticas, que buscan que los tomadores de decisiones cuenten con herramientas suficientes para poder diseñar e implementar más adecuadamente las intervenciones para prevenir la inseguridad. Por tanto, al incorporar a la ciudadanía y a los actores políticos, ambas se alejan de las prácticas tecnocráticas. Este modelo de prevención sugiere la utilización de las evaluaciones a la implementación y los resultados, así se logrará establecer si la intervención ha conseguido resultados positivos. De lo contrario, se harán las propuestas necesarias para lograr corregir el rumbo y lograr los resultados esperados.

Algunos municipios de Latinoamérica han replicado alguno de los modelos de evaluación planteados en los apartados anteriores. Será interesante analizar algunos de los casos que han realizado las prácticas descritas y analizar el comportamiento que ha tenido la delincuencia en ellos.

## 2.5 Comparación con algunos gobiernos locales de América Latina.

El municipio de Naucalpan presenta diversas características que lo hacen muy específico en cuanto a sus condiciones económicas, culturales, geográficas, demográficas y sociales que se analizarán en este capítulo. Cabe apuntar que, los municipios que se presentan a continuación fueron seleccionados después de analizar una gran cantidad de poblados, no solamente ubicados en Brasil y Colombia, sino en varios países de Latinoamérica, por ejemplo, Argentina, Chile y Perú entre otros.

En este apartado se pretende realizar una comparación con algún municipio ubicado en Latinoamérica; sin embargo, las condiciones que guarda Naucalpan son muy difíciles de replicar en otras latitudes. Se buscó encontrar similitudes tomando en cuenta el número de habitantes registrados en el censo de población y vivienda del 2020 (834, 434 habitantes) y la ubicación del municipio (en los límites de un centro urbano importante como la Ciudad de México); también se investigó si es que existía algún programa que estuviera siendo implementado para atender alguno de los problemas de seguridad pública y, sobre todo, que fuera evaluado en sus diferentes fases. Esto con la intención de identificar la metodología utilizada para después contrastarla con la metodología empleada por el municipio de Naucalpan.

Es complicado realizar comparaciones en el rubro de la seguridad pública, pues las diferentes legislaciones y formas de legislar interpretan de manera diferente lo que en cada latitud se considera como delito. Por ello, en el capítulo anterior se analizó la incidencia de algunos delitos que pueden compararse a nivel internacional pues, como es sabido, el robo

---

<sup>165</sup> *Ídem.* pp. 12- 16.

en sus diferentes variantes y el homicidio se presentan en todos los países, aunque en algunos con menor frecuencia.

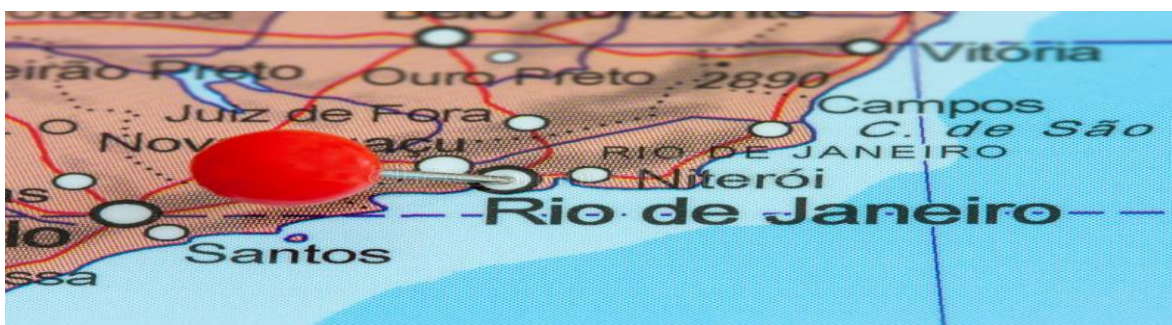
En el análisis de los municipios latinoamericanos, se detectaron algunas coincidencias en algunos aspectos enumerados líneas arriba; sin embargo, la densidad poblacional en algunos de ellos es muy diferente, esto debido a que el tamaño de los estados que componen su territorio, por sí solos, podrían tener el número de habitantes (incluso menor) al que tiene el municipio de Naucalpan de Juárez,<sup>166</sup> en otros casos, los estados son enormes como en el caso de Brasil. Específicamente, algunos de los municipios de Brasil cuentan con una ubicación muy parecida a Naucalpan, esto es, cerca de algún centro metropolitano o capital importante, pero su número de habitantes es muy grande en algunos casos, y en otros demasiado pequeña. Afortunadamente Brasil cuenta con 29 zonas metropolitanas, lo que podría ayudar a encontrar más referencias para el análisis de las similitudes. También se revisarán algunas localidades de Colombia, pues existen algunas similitudes importantes en sus características geográficas y poblacionales.

#### a) Brasil

**Minas Gerais.** En el caso de Minas Gerais, su ubicación colinda con tres zonas metropolitanas, Sao Paulo, Rio de Janeiro y Brasilia. Algunos de sus municipios colindantes con las zonas metropolitanas Son los siguientes:

Juiz de Fora- De acuerdo con el censo poblacional realizado en 2021, este municipio contaba con 577, 532 habitantes.<sup>167</sup> Se encuentra ubicado en colindancia con Río de Janeiro; sin embargo, no cuenta con un número de habitantes semejante al del municipio, se encuentra por debajo por cerca de 200 mil habitantes.

Ilustración 1 *Ubicación. de Juiz de Fora*



Fuente: Mapa extraído de la página dreamstime.com, disponible en: <https://es.dreamstime.com/photos-images/mapa-de-rio-de-janeiro-el-brasil.html>, consultado el 4 de noviembre de 2020.

Para este municipio no se encontró información sobre los programas que atienden la inseguridad (ni preventivos, ni reactivos), no se descarta la existencia de ellos, pero no

<sup>166</sup> Tal es el caso de países como Chile, Colombia y El Salvador.

<sup>167</sup> IBGE, *Censo de población 2021*, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, información disponible en: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/juiz-de-fora.html>, consultado el 5 de octubre de 2022.

existe registro alguno que permita su identificación. De la misma manera, no fue posible determinar si es que se ha realizado evaluación alguna a estos programas.

Los delitos que se cometen con mayor frecuencia en el municipio de Juiz de fora son: el robo, el consumo y tráfico de drogas, la agresión y el robo armado, corrupción y soborno,<sup>168</sup> todos ellos son de alta incidencia. El municipio de Naucalpan presenta algunas diferencias respecto de los delitos que se cometen en su territorio, siendo los más comunes el narcomenudeo, el robo a transeúnte, el robo con violencia y el robo en transporte público.<sup>169</sup> No se puede determinar cuál es el tipo de robo que predomina en Juiz de Fora, pues se menciona de manera genérica, lo mismo sucede con la agresión, en este caso no se especifica a qué tipo de agresión se hace referencia.

Tabla 2 *Tabla comparativa entre los municipios Juiz de Fora y Naucalpan*

Características	Juiz de Fora	Naucalpan
Población (habitantes)	688, 949	834, 434
Colindancia con zona urbana importante	Río de Janeiro	Ciudad de México
Delitos más comunes	Robo, consumo y tráfico de drogas, agresión y robo armado, corrupción y soborno	Narcomenudeo, robo a transeúnte, robo con violencia, robo en transporte público.
Programas implementados para la atención de la delincuencia	No se encontró información respecto de los programas que se encuentran en operación	Solamente se encuentra uno genérico denominado "seguridad pública"
Evaluación de los programas que atienden el fenómeno delictivo	No se encontró información respecto de algún ejercicio de evaluación que se haya practicado a los programas que atienden la inseguridad	El tipo de evaluación que se realiza en Naucalpan es la denominada "específica de desempeño" (implementación), la evaluación fue de corte cualitativo. Trabajo de gabinete: Revisión de documentos de la gestión; Grupo de enfoque a personas de la administración.

Fuente: Tabla de elaboración propia con información obtenida en: <https://es.numbeo.com/criminalidad/ciudad/Juiz-de-Fora-Brasil> y [en: https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/ReporteEdomex1s2021.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ReporteEdomex1s2021.pdf) y los formatos CONAC con resultados de la evaluación de Naucalpan.

<sup>168</sup> Numbeo, *Criminalidad en Juiz de Fora*, información disponible en: <https://es.numbeo.com/criminalidad/ciudad/Juiz-de-Fora-Brasil>, consultado el 6 de octubre de 2022.

<sup>169</sup> Laboratorio de seguridad ciudadana del Estado de México, *Reporte de incidencia delictiva Estado de México*, información disponible en: [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/ReporteEdomex1s2021.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ReporteEdomex1s2021.pdf), consultado el 6 de octubre de 2022.

**Contagem.** Un municipio con una densidad poblacional semejante, pero menor a la de Naucalpan es Contagem que, en el censo realizado en 2021 tuvo 673, 849 habitantes.<sup>170</sup> Sin embargo, su ubicación casi al centro de Minas Gerais no permite colindancia alguna con las zonas metropolitanas importantes, ni con un centro urbano ubicado en otro estado de Brasil.

La única colindancia importante se encuentra en su proximidad con Belo Horizonte; sin embargo, ambos se encuentran en Minas Gerais, dejando fuera una de las características que tiene el municipio de Naucalpan, la colindancia con otro estado de la república (Ciudad de México).

En este municipio se registran los delitos de robo, consumo y tráfico de drogas, robo de auto, vandalismo y atraco armado. Al igual que en el caso anterior, no se especifica qué tipo de robo es el que se presenta con mayor frecuencia, del mismo modo no se define qué tipo de acciones se deben considerar como vandalismo. Por ello, no se puede establecer con claridad si se registran las mismas conductas delictivas que se presentan en Naucalpan.

Ilustración 2 **Ubicación de Contagem**



Fuente: Mapa tomado de la página mapsofworld.com, disponible en: <https://www.mapsofworld.com/where-is/contagem.html>, consultado el 4 de noviembre de 2020.

<sup>170</sup> IBGE, *Censo de población 2021*, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, información disponible en: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/contagem.html>, consultado el 5 de octubre de 2022.

En Contagem solamente se pudo identificar el Programa de recuperación y revitalización de espacios colectivos y preservación del patrimonio cultural,<sup>171</sup> que tiene como finalidad prevenir la delincuencia por medio de la recuperación de los espacios públicos. Sin embargo, no existe referencia alguna sobre su evaluación.

En el caso del municipio de Naucalpan, como se mencionó líneas arriba, los delitos más comunes el narcomenudeo, el robo a transeúnte, el robo con violencia y el robo en transporte público. Se pudo ubicar información sobre el “Plan Integral de Movilidad”, que fue implementado en 2017 y que comparte algunas características con el programa implementado en Contagem. La finalidad de este plan fue atender a las demandas ciudadanas de los vecinos de la colonia Echegaray respecto de algunas condiciones viales que facilitaban la inseguridad y la huida de delincuentes que operaban en la zona. Además, se realizaron acciones para la recuperación de espacios públicos para dotar de áreas seguras que fomentaran la convivencia familiar. Este plan fue llevado a cabo por la Dirección General de Obras Públicas. Sin embargo, no se encontró información sobre evaluación alguna que sirviera para determinar la eficacia de este plan.<sup>172</sup>

**Tabla 3 Tabla comparativa entre los municipios Contagem y Naucalpan**

Características	Contagem	Naucalpan
Población (habitantes)	673, 849	834, 434
Colindancia con zona urbana importante	Belo Horizonte	Ciudad de México
Delitos más comunes	Robo, consumo y tráfico de drogas, robo de auto, vandalismo, atraco armado	Narcomenudeo, robo a transeúnte, robo con violencia, robo en transporte público.
Programas implementados para la prevención y atención de la delincuencia	Programa de recuperación y revitalización de espacios colectivos y preservación del patrimonio cultural	Se encontró información sobre el “Plan Integral de Movilidad” para recuperar espacios públicos y favorecer la seguridad
Evaluación de los programas que atienden el fenómeno delictivo	No se encontró información que hiciera referencia a algún tipo de evaluación	No existe información sobre alguna evaluación realizada a este plan

Fuente: Tabla de elaboración propia con información obtenida en: [https://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/downloads/revista\\_urbana.pdf](https://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/downloads/revista_urbana.pdf) y <https://reflexion24informativo.com.mx/aplica-naucalpan-plan-integral-de-movilidad/>, consultado el 6 de octubre de 2022.

<sup>171</sup> Revista urbana, *Contagem, uma cidade melhor para se viver*, información disponible en: [https://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/downloads/revista\\_urbana.pdf](https://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/downloads/revista_urbana.pdf), consultado el 8 de octubre de 2022.

<sup>172</sup> Reflexión 24 Informativo, *Aplica Naucalpan Plan Integral de Movilidad*, información disponible en: <https://reflexion24informativo.com.mx/aplica-naucalpan-plan-integral-de-movilidad/>, consultado el 8 de octubre de 2022.

**Duque de Caxias.** Otro municipio brasileño que presenta un número de habitantes semejante al municipio de Naucalpan es Duque de Caxias, con una población de 929, 449 residentes en 2021. Sin embargo, no se puede establecer su colindancia con algún centro metropolitano importante ubicado en algún otro estado de Brasil ya que se encuentra inserto en Río de Janeiro y los municipios colindantes no tienen las características necesarias para considerarlos centros urbanos importantes.

En el siguiente mapa se muestra su ubicación dentro de Río de Janeiro, que sería la única zona de metropolitana de importancia, aun cuando no se encuentra en otro estado brasileño.

Ilustración 3 *Ubicación de Duque de Caxias.*



Fuente: Mapa tomado de la saracuruna.com, disponible en: <http://saracuruna.com/blog/historia-duque-de-caxias-rj-02/>, consultado el 5 de noviembre de 2020.

Tabla 4 *Tabla comparativa entre los municipios Duque de Caxias y Naucalpan*

Características	Duque de Caxias	Naucalpan
Población (habitantes)	929, 449	834, 434
Colindancia con zona urbana importante	Río de Janeiro (aunque se encuentra dentro de esta misma entidad)	Ciudad de México
Delitos más comunes	Robo en domicilio, Robo, agresión, consumo y tráfico de drogas, robo de auto, vandalismo, atraco armado, corrupción y sobornos	Narcomenudeo, robo a transeúnte, robo con violencia, robo en transporte público.
Programas implementados para la atención de la delincuencia	Programa Acceso Más Seguro (AMS) para mitigar la violencia armada	Se tiene información no oficial de un programa denominado Programa integral de

		intervención para la prevención de la delincuencia
Evaluación de los programas que atienden el fenómeno delictivo	No se encontró información	No se encontró registro sobre alguna evaluación realizada al programa

Fuente: Tabla de elaboración propia con información obtenida en: <https://es.numbeo.com/criminalidad/ciudad/Duque-de-Caxias-Brasil> , <https://www.icrc.org/es/document/brasil-el-programa-acceso-mas-seguro-en-el-foro-urbano> y <https://www.teotihuacanenlineadiario.com/2017/07/realizan-en-naucalpan-jornada-de.html>, consultado el 6 de octubre de 2022.

Solamente se encontró información sobre un programa implementado para atender la inseguridad, dicho programa se enfoca a la protección de los profesionales que laboran en las escuelas ubicadas en las comunidades que se encuentran en condiciones de riesgo por la violencia armada. De acuerdo con el portal *icrc.org*, los docentes ya se han capacitado para saber qué es lo que deben hacer en caso de un tiroteo.<sup>173</sup>

Es necesario apuntar que no se encontraron datos específicos sobre la evaluación del programa; sin embargo, se menciona que fue presentado en el Foro Urbano Mundial como un ejemplo de buenas prácticas, es muy probable que dentro de poco se publiquen los resultados de ese ejercicio.

En el municipio de Naucalpan se encontró información de un programa parecido, se trata del Programa Integral de Intervención para la Prevención de la Violencia. El objetivo de este se centra en dar orientación a los alumnos de preparatoria sobre la necesidad de evitar conductas antisociales y prevención de la violencia y el delito.<sup>174</sup> Este programa fue implementado en 2017, pero no se tiene registro de las escuelas en las que se llevó a cabo, tampoco hay datos sobre su evaluación.

**Uberlandia-** El municipio (microrregión) más semejante a Naucalpan, respecto a su ubicación cuya colindancia se encuentre cerca de un centro urbano o capital importante dentro de Brasil, es Uberlandia, con 706, 597 habitantes.<sup>175</sup> Este se encuentra en una ubicación aledaña con Goiás, que alberga al Distrito Federal de Brasil (Brasilia). Sin embargo, la distancia que media entre la capital Brasilia y Uberlandia dificulta un poco la búsqueda de similitudes con la colindancia existente entre Naucalpan y la Ciudad de México. En el caso de Uberlandia, a pesar de que se encuentra ubicada en los límites con Goiás, podemos observar que la capital Brasilia se encuentra muy alejada de este municipio. Para tener una mejor visión de esta diferencia, obsérvense los siguientes mapas de Naucalpan y Goiás.

<sup>173</sup> ICRC, *El programa Acceso Más Seguro en Brasil, un ejemplo de buenas prácticas en el Foro Urbano Mundial*, información disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/brasil-el-programa-acceso-mas-seguro-en-el-foro-urbano>, consultado el 8 de octubre de 2022.

<sup>174</sup> Teotihuacán en línea diario, *Realizan en Naucalpan Jornada de Prevención de la Violencia*, información disponible en: <https://www.teotihuacanenlineadiario.com/2017/07/realizan-en-naucalpan-jornada-de.html>, consultado el 28 de octubre de 2022.

<sup>175</sup> IBGE, *Censo de población 2021*, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, información disponible en: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/uberlandia.html>, consultado el 5 de octubre de 2022.



Ilustración 4 **Mapa de colindancia de Naucalpan**



Fuente: mapa tomado del portal VEROSAN, disponible en: <http://verosanort.blogspot.com/2008/05/presipitacion-pluvial-en-naucalpan.html>, consultado el 17 de octubre de 2022

En el siguiente mapa se muestra la ubicación de Uberlandia con una flecha roja.

Ilustración 5 **Ubicación de Uberlandia**



Fuente: Mapa tomado de Pinterest, la flecha roja se insertó para mostrar la ubicación de Uberlandia, mapa disponible en: <https://www.pinterest.com.mx/pin/358388082817163262/>, consultado el 5 de noviembre de 2020.

Tabla 5 **Tabla comparativa entre los municipios Uberlandia y Naucalpan**

Características	Uberlandia	Naucalpan
Población (habitantes)	706, 597	834, 434
Colindancia con zona urbana importante	Brasilia	Ciudad de México

Delitos más comunes	Robo en domicilio, Robo, agresión, consumo y tráfico de drogas, robo de auto, vandalismo, atraco armado, robo de objetos al interior del auto	Narcomenudeo, robo a transeúnte, robo con violencia, robo en transporte público.
Programas implementados para la atención de la delincuencia	Programa de seguridad ciudadana en el estado de minas gerais (mg) que incluye a Uberlandia	Solamente se encuentra uno genérico denominado "seguridad pública"
Evaluación de los programas que atienden el fenómeno delictivo	No se encontró información sobre algún método o ejercicio evaluativo para algún programa	El tipo de evaluación que se realiza en Naucalpan es la denominada "específica de desempeño" (implementación), la evaluación fue de corte cualitativo. Trabajo de gabinete: Revisión de documentos de la gestión; Grupo de enfoque a personas de la administración.

Fuente: Tabla de elaboración propia con información obtenida en: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/uberlandia.html>, <https://es.numbeo.com/criminalidad/ciudad/Uberlandia-Brasil>, y con los formatos del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) con resultados de la evaluación de Naucalpan y Observatorio Nacional Ciudadano, Incidencia delictiva de Naucalpan, información disponible en: [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/ReporteEdomex1s2021.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ReporteEdomex1s2021.pdf), consultado el 6 de octubre de 2022.

## b) Colombia

En el caso de Colombia, las coincidencias socioculturales son muchas, pero es muy difícil encontrar municipios con una densidad de población parecida al municipio de Naucalpan; sin embargo, existe un municipio con algunas semejanzas.

**Soacha.** La alcaldía municipal (así denominada en ese país) es Soacha, con una población de 645, 205 habitantes en el último censo de población, realizado en 2018.<sup>176</sup> Se ubica en el estado de Cundinamarca, en los límites que colindan con la ciudad de Bogotá, lo que la hace muy semejante al municipio de Naucalpan en cuanto a su ubicación geográfica.

Respecto a la diferencia en el número de habitantes, la alcaldía municipal tiene 189, 229 habitantes menos que los registrados en Naucalpan en 2020; sin embargo, sus semejanzas geográficas y socioculturales pueden hacerlo una buena opción. Algunas características que comparte son las siguientes:

Existen en Soacha núcleos urbanos de clase media, por ejemplo, el conjunto residencial la colmena II. En su mayoría, las viviendas son edificios de departamentos. No existen zonas

<sup>176</sup> DANE, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, información disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>, consultado el 5 de noviembre de 2020.

para clase media alta y alta parecidas a Naucalpan, pues en su mayoría son asentamientos irregulares y unidades habitacionales.

Ilustración 6 *Ubicación de Soacha*



Fuente: Mapa extraído de mapas del mundo, la flecha se añadió para mostrar la ubicación, mapa disponible en <https://espanol.mapsofworld.com/continentes/mapa-de-sur-america/colombia/cundinamarca>, consultado el 5 de noviembre de 2020.

Al igual que Naucalpan, en él habitan personas que tienen que desplazarse a laborar a la capital, lo que provoca problemas importantes de movilidad. El siguiente extracto de un artículo periodístico demuestra la magnitud del problema:

El tema cobra relevancia si se tiene en cuenta que, según el informe difundido por la Universidad de la Sabana, entre Bogotá y sus municipios vecinos (y entre esos municipios también), se realizan 1,3 millones de viajes diarios y más del 65% se hacen en transporte público.

Por ejemplo, cada día, 250.000 personas salen de Soacha hacia Bogotá, y 200.000 más van desde la capital a Soacha. Es el flujo más grande de la ciudad con uno de sus vecinos. Otras de las rutas que mueven más gente son las que van a Chía, Mosquera, Cota y Zipaquirá.<sup>177</sup>

<sup>177</sup> Semana, *El viacrucis de trabajar en Bogotá y vivir afuera*, 22 de junio de 2017, información disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/movilidad-conectividad-de-bogota-con-municipios-vecinos/529462/>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

La necesidad de desplazarse a la capital y el uso del transporte público, generan problemas de seguridad similares a los que presenta Naucalpan. Como ejemplo de esto presento la siguiente nota, en la que se reporta el aumento en los robos en transporte público:

La semana anterior los habitantes reportaron otros dos atracos al transporte público, uno a los que cubre ruta hacia Bogotá y el otro pertenece al transporte interno.

“Se subieron tres muchachos a eso de las 6:00 p.m. en el sector de Hogares Soacha y en cuestión de un minuto nos robaron a todos”, aseguró otra de las víctimas.

Lo inconcebible para los habitantes es que ya no confían en los conductores, porque muchos coinciden en afirmar que son cómplices de la delincuencia. Así mismo cuestionen el papel de la policía porque la institución sabe perfectamente qué está pasando en la ciudad, cuáles son los puntos y las horas preferidas por los delincuentes, y no hacen nada.<sup>178</sup>

Otra de las características que comparte esta localidad con el municipio de Naucalpan, es el crecimiento de la mancha urbana. En Soacha, al igual que en Naucalpan, la mancha urbana se extendió en las zonas que anteriormente se consideraban protegidas, convirtiéndose en áreas urbanizadas con problemas en el suministro de servicios básicos, además de áreas consideradas como de alto riesgo.

En los últimos 50 años del siglo XX los urbanizadores piratas parcelaron y vendieron 6.500 hectáreas, casi el 20% del área total de Bogotá. Un fenómeno similar ocurrió en Soacha. La ilegalidad cubrió colinas, invadió los cerros orientales, violó reservas forestales, lesionó paisajes esenciales de la ciudad y de la Cuenca, construyó sin licencias de construcción y ambiental. La expansión urbana ocasionó la conurbación en dos modalidades, explícita e implícita.

La forma explícita de lo descrito se presentó cuando Bogotá anexó 6 municipios que concurren a formar el Distrito Especial: Usme, Fontibón, Engativá, Bosa, Usaquén y Suba que fueron convertidos en suburbios.

La forma implícita asoma con la posible anexión de municipios próximos a Bogotá, entre ellos Soacha, Funza, Mosquera, Chía y Cota. Los municipios sufren la metropolización que existe de hecho en el centro de la Sabana y rechazan la posibilidad de reconocerla en derecho y de ser anexados a Bogotá.

Soacha cuenta con una zona de alto riesgo dentro del área urbanizada sin ninguna restricción, al igual que en Naucalpan, la delincuencia no toma en cuenta los límites territoriales. Un ejemplo de esto queda asentado en la siguiente nota:

[...] En materia de Policía y Fiscalía, los límites jurisdiccionales de estas dos instituciones en la amplia frontera de Bogotá y Soacha no han permitido un trabajo

---

<sup>178</sup> Periodismo Público, *Atracos y asaltos en los buses de Soacha*, 22 de febrero de 2017, información disponible en: <https://periodismopublico.com/atracos-y-asaltos-en-los-buses-de-soacha>, consultado el 10 de noviembre de 2017.

coordinado y de contexto territorial, mientras los delincuentes actúan sin importarles los límites territoriales de estas dos ciudades.<sup>179</sup>

Son muchas las coincidencias que esta alcaldía municipal guarda con Naucalpan, incluso se pueden comparar las fotografías de las dos áreas urbanizadas de manera ilegal y que son consideradas focos rojos de la criminalidad. Una de ellas es San Lorenzo Totolinga en Naucalpan, y la otra es Cazucá, que se encuentra entre Soacha y Ciudad Bolívar.

Ambas han crecido de manera descontrolada en los límites con la ciudad capital, además se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo pues, el peligro de derrumbe es muy grande.

*Ilustración 7 Cazucá*



Cazucá, ubicado en la frontera entre Soacha y Ciudad Bolívar.

Fuente: Foto Mauricio León / EL TIEMPO. Imagen extraída de El Tiempo, publicado el 18 de mayo del 2018, información disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/analisis-de-los-problemas-de-seguridad-en-frontera-con-soacha-219312>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

*Ilustración 8 San Lorenzo Totolinga.*



Fuente: Imagen extraída del portal Naucalpan de Juárez Estado de México, disponible en: <http://naucalpanestadodemexico.blogspot.com/2010/06/blog-post.html>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

---

<sup>179</sup> Periodismo público, *Delincuencia y violencia van de la mano entre Soacha y Bogotá*, 21 de mayo de 2018, información disponible en: <https://periodismopublico.com/delincuencia-y-violencia-van-de-la-mano-entre-soacha-y-bogota>, consultado el 10 de noviembre de 2020.

La alcaldía municipal de Soacha ha implementado algunas políticas y programas para atender la inseguridad. Un ejemplo es la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, su implementación se contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 en Colombia, su finalidad consiste en reducir la criminalidad en general. Dentro de los criterios de intervención, se destaca la utilización del monitoreo, seguimiento y la evaluación para examinar la efectividad de la intervención y, también, para revisar si las iniciativas piloto replicadas en este contexto son aplicables.

De acuerdo con el documento titulado Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la evaluación no es una práctica común en los países de Latinoamérica, pues es un ejercicio costoso; sin embargo, es más costoso no realizarla.<sup>180</sup>

La política se enfocó a conseguir los siguientes objetivos específicos: <sup>181</sup>

1. Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito, en especial de alto impacto.
2. Mejorar la presencia y respuesta de la policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.
3. Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.
4. Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.
5. Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.
6. Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.
7. Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana Como puede apreciarse, la política que se planteó para combatir la inseguridad presenta aspectos relacionados con la prevención situacional, la reducción de las oportunidades de que se presenten las conductas delictivas, la participación de la ciudadanía en las acciones de prevención y, por supuesto la función de las autoridades dentro de las medidas de prevención.

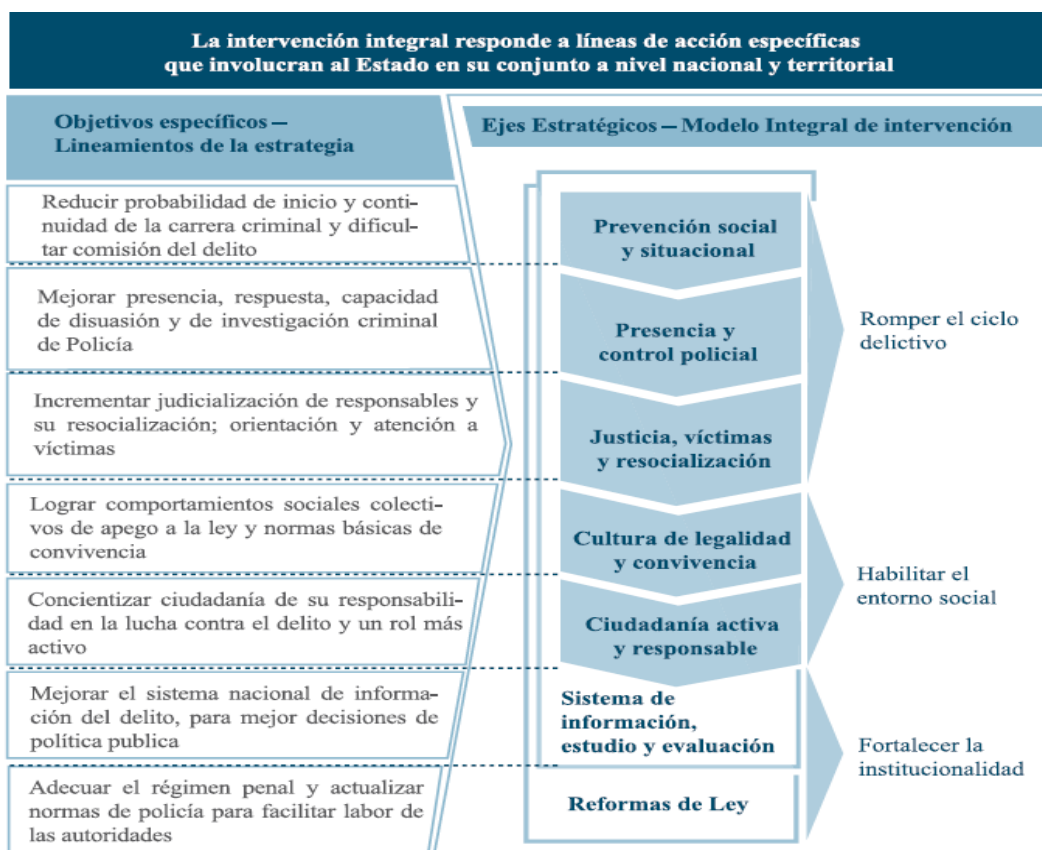
La información anterior se puede resumir en la siguiente tabla:

---

<sup>180</sup> Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2011*, información disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1-PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf>, consultado el 12 de noviembre de 2020.

<sup>181</sup> *Ídem.*

Tabla 6 *Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*



Fuente: Tabla extraída del documento Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1-PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf>

Actualmente no se cuenta con ninguna evaluación que muestre el impacto de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Soacha, pero se sigue implementando. La falta de un mecanismo que permita revisar la utilidad de la política impide demostrar su eficacia para atender la inseguridad.

Otro programa implementado en Soacha consiste en una aplicación llamada SUAPP, desarrollada por Servinformación. Por medio de su utilización se pueden realizar denuncias de manera inmediata, debido a su conexión directa con el sistema de alertas y emergencias de la Policía Nacional. Además, se conecta con la policía que se encuentra más cerca del cuadrante en el que se hace la denuncia, con lo que se pretende que la respuesta sea más rápida. Además de lo anterior, la aplicación se conecta con el sistema de videovigilancia y a las alarmas comunitarias cercanas al lugar.

Aunque no existen datos oficiales respecto a su impacto, la propia policía de Soacha difundió algunas cifras respecto de su funcionamiento a un año de implementada, como son, la reducción de los homicidios en un 16%, las lesiones personales en un 21%, el hurto

común un 6% y los delitos generales se redujeron en un 23%.<sup>182</sup> En este caso también necesaria la evaluación del impacto del programa, pues se podría determinar con precisión si las cifras se encuentran directamente relacionadas con la utilización de la aplicación o con otras medidas implementadas en la localidad (por ejemplo, el plan cuadrante o el aumento de la vigilancia); sin embargo, no existe evidencia alguna respaldada por una adecuada evaluación del impacto de la intervención.

Comparativamente, en el municipio de Naucalpan también se implementó en 2017 la utilización de una aplicación denominada “C4- 24”. Esta aplicación tuvo como finalidad realizar denuncias rápidas pues, en teoría, serviría para tener contacto rápido con las autoridades en caso de emergencia, esto debido a que la aplicación se encontraría conectada, por medio de los teléfonos celulares, al Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4).

Esta medida fue anunciada por parte de las autoridades municipales, incluyendo al propio presidente municipal Edgar Olvera, quien manifestaba que serviría para “eficientar” la seguridad, pues se presumía que el C4 contaba con la capacidad suficiente para recibir gran cantidad de llamadas y mensajes por medio de la aplicación.<sup>183</sup>

Pese a lo prometedor que parecía la estrategia, al parecer resultó ser una medida que no arrojó los resultados esperados, pues los propios ciudadanos se quejaban de las deficiencias que presentaba la aplicación. Aunado a lo anterior, no se realizó evaluación alguna de su funcionamiento, por lo que no hay referencia de los resultados que se obtuvieron.

Tabla 7 *Tabla comparativa entre los municipios Soacha y Naucalpan*

Características	Soacha	Naucalpan
Población (habitantes)	645, 205	834, 434
Colindancia con zona urbana importante	Bogotá	Ciudad de México
Delitos más comunes	Microtráfico Lesiones personales Hurto a personas Hurto a comercio Extorsión simple Violencia intrafamiliar Homicidio Delitos sexuales Contaminación ambiental	Narcomenudeo, robo a transeúnte, robo con violencia, robo en transporte público.

<sup>182</sup> Cfr. Servinformación, *solicitud de información 2016*, información disponible en: <http://www.lamesa-cundinamarca.gov.co/Transparencia/BancoDocumentos/Acceso%20gratuito%20a%20un%20software%20móvil%20y%20web%20denominado%20MiApp.pdf> consultado el 21 de diciembre de 2020.

<sup>183</sup> Seguridad en América, *Estrena Naucalpan App contra inseguridad; vecinos acusan fallas*, información disponible en: [https://seguridadenamerica.com.mx/noticias\\_ant/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-seguridad-publica/27916-estrena-naucalpan-app-contra-inseguridad-vecinos-acusan-fallas](https://seguridadenamerica.com.mx/noticias_ant/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-seguridad-publica/27916-estrena-naucalpan-app-contra-inseguridad-vecinos-acusan-fallas), consultado el 17 de octubre de 2022.



	Invasión del espacio público	
Programas implementados para la atención de la delincuencia	Aplicación llamada SUAPP	Aplicación llamada C4-24
Evaluación de los programas que atienden el fenómeno delictivo	No incluye evaluación de diseño ni de implementación o impacto, únicamente estadísticas realizadas por la propia policía de Soacha	No existe registro sobre la eficacia de la aplicación ni de evaluación alguna, lo único que se conoce son declaraciones de algunas personas que no pudieron utilizarla.

Fuente: Tabla de elaboración propia con información obtenida en:

<http://www.lamesa->

[cundinamarca.gov.co/Transparencia/BancoDocumentos/ Acceso%20gratuito%20a%20un%20software%20móvil%20y%20web%20denominado%20MiApp.pdf](http://www.lamesa-cundinamarca.gov.co/Transparencia/BancoDocumentos/ Acceso%20gratuito%20a%20un%20software%20móvil%20y%20web%20denominado%20MiApp.pdf), <https://periodismopublico.com/microtrafico-lesiones-y-hurto-los-delitos-mas-comunes-en-soacha> y con nota informativa en la revista seguridad en América, en la dirección electrónica

[https://seguridadenamerica.com.mx/noticias\\_ant/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-seguridad-publica/27916-estrena-naucalpan-app-contra-inseguridad-vecinos-acusan-fallas](https://seguridadenamerica.com.mx/noticias_ant/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-seguridad-publica/27916-estrena-naucalpan-app-contra-inseguridad-vecinos-acusan-fallas)

Como resultado de esta comparación, quedó patente la ausencia de información sobre la utilización de programas de gobierno para la atención de la inseguridad, por consiguiente, esto también se percibe respecto de la evaluación. Lo anterior representa una tarea pendiente en los gobiernos locales latinoamericanos. Es notorio que las coincidencias entre los dos municipios comparados son muchas, incluyendo las condiciones de inseguridad y la ausencia de valoración respecto de las intervenciones son también una coincidencia entre ambos gobiernos locales.

Pero no todas las experiencias Latinoamericanas carecen de evaluación, incluso en Colombia se han realizado ejercicios interesantes. Con la finalidad de demostrar la existencia de algunos programas públicos creados específicamente para la atención de la delincuencia y de su metodología para la evaluación, analizaremos en el siguiente apartado algunos ejemplos. A su vez, los casos en los que se encuentre la información más detallada serán utilizados para complementar la comparación con el municipio de Naucalpan.

## 2.6 Algunos ejemplos de evaluación de la seguridad ciudadana en Latinoamérica

En este apartado se mencionarán algunos programas que se implementaron en algunos países de Latinoamérica, también se revisarán las metodologías utilizadas para llevar a cabo su evaluación. Esto con la finalidad obtener datos que serán incorporados en el capítulo cuatro, en el que se compararán con el modelo ideal construido con las sugerencias de algunos autores especialistas en el tema y, también, con la metodología empleada en Naucalpan.

**a) Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva -Chile 2004-2006 y Plan Nacional de Vigilancia por cuadrantes - Colombia 2012**

**Chile-** El Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva fue una estrategia operativa definida por los Carabineros de Chile, con la finalidad de disminuir el delito y aumentar la

sensación de seguridad por medio de una mejor vigilancia policial, para ello se realizan divisiones en el territorio de la unidad policial en sectores, denominados cuadrantes. En ellos se reparten las diversas unidades policiales, que serán las que lleven a cabo la función de vigilancia.

La evaluación se realiza por encuestas y percepción de la ciudadanía, utilizando un corte cualitativo.

De acuerdo con las encuestas, existe en Chile una tendencia sostenida a la disminución de la victimización y el temor a la delincuencia. Sin embargo, todavía es difícil ponderar si el programa tuvo que ver con este resultado.<sup>184</sup>

**Colombia-** En lo que concierne al Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes implementado en Colombia, este tuvo como objetivo transformar el servicio de vigilancia, el contacto con la ciudadanía y la colaboración de las autoridades civiles y organismos públicos y privados.

Fue evaluado por la Fundación Ideas para la Paz, un centro creado en 1999 por empresarios colombianos.<sup>185</sup> De acuerdo a la evaluación realizada por la fundación, en el periodo comprendido del 2007 al 2012, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira y Cartagena, que son las primeras ciudades evaluadas, y que implementaron el Plan, el homicidio fue un 9.7 menor, el hurto a residencia 40% menor, el hurto a motocicletas 60% menor, el hurto a vehículos 50% menor y el hurto a personas 24% menor.

Las evaluaciones que se realizaron fueron dos, una de seguimiento y otra de impacto. Para la evaluación de seguimiento se utilizaron “encuestas (más de 17.000), entrevistas y grupos focales con policías y comandantes, talleres con implementadores nacionales y locales, visitas de terreno a estaciones y cuadrantes, entrevistas con autoridades locales y comunidad organizada y, revisión de documentación a las ocho ciudades.”<sup>186</sup> Para la evaluación de impacto se utilizó un método comparativo, aunque no queda muy claro si se trató de una metodología experimental o cuasi experimental, las mediciones del impacto se llevaron a cabo comparando la incidencia delictiva en comunidades en las que no se realizó la intervención con respecto de aquellas en las que sí se aplicó (diferencias en diferencias), enfocándose en la capacitación de los cuerpos policíacos.

---

<sup>184</sup> Dirección de presupuestos, Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, 2007, información disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-140457\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-140457_r_ejecutivo_institucional.pdf), consultado el 11 de noviembre de 2020.

<sup>185</sup> Para mayor información respecto a esta fundación, consultar el siguiente enlace: <https://www.utadeo.edu.co/es/link/observatorio-de-construccion-de-paz/117956/ideas-para-la-paz#:~:text=La%20Fundación%20Ideas%20para%20la,estable%20y%20duradera%20en%20Colombia,> consultado el 8 de octubre de 2022.

<sup>186</sup> Fundación Ideas para la Paz, *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*, información disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20II.%20PNVCC.pdf>, consultado el 22 de septiembre de 2022.

Como puede observarse, la evaluación no fue realizada por ningún ente gubernamental, sino por la propia fundación, no existe evaluación de diseño, con estas evaluaciones se determinó su eficacia y eficiencia.

**Naucalpan-** Comparativamente con los dos ejemplos anteriores, en el municipio de Naucalpan se ha implementado este tipo de estrategia. En 2016, el presidente municipal Armando Olvera Higuera anunció la utilización de la estrategia de vigilancia por cuadrantes en el municipio.<sup>187</sup>

La estrategia consistía en dividir en 39 cuadrantes el territorio del municipio y asignar dos elementos de la policía a cada cuadrante, la finalidad era la de mejorar los recorridos de vigilancia y acción.

Se buscó información que hiciera mención sobre alguna evaluación de esta estrategia; sin embargo, no se encontró dato alguno que permitiera determinar si la aplicación de esta medida produjo algún resultado en la seguridad pública municipal.

#### **b) Programa Prevención del Delito y de la Violencia – El Salvador 2004-**

El objetivo del programa fue mejorar la seguridad mediante la participación de la ciudadanía, para ello se crearon comités ciudadanos.

La evaluación del programa se realizó por medio de entrevistas realizadas por el ministerio de seguridad y justicia.

Los resultados de la evaluación evidenciaron la falta de interés de la ciudadanía, reflejada en su escasa participación en los comités, así como un mínimo grado de satisfacción.<sup>188</sup>

En este caso, la evaluación realizada mostró la ineficacia del programa.

En el municipio de Naucalpan, no se ha encontrado registro sobre la figura de los comités de participación ciudadana durante el periodo 2016- 2018, las referencias que se han encontrado pertenecen a las gestiones posteriores, en esos casos la participación ciudadana tuvo como finalidad la integración del comité anticorrupción y la integración de los comités ciudadanos del Instituto Electoral del Estado de México.

#### **c) Plan Fica Vivo (Permanezca Vivo) -Brasil 2002-2006**

---

<sup>187</sup> Perfil Urbano, *Naucalpan Reforzará Seguridad Por Recomendación Del Gobierno Del Estado De México*, información disponible en: <https://perfilurbano.com.mx/naucalpan-reforzara-seguridad-por-recomendacion-del-gobierno-del-estado-de-mexico/>, consultado el 17 de octubre de 2022.

<sup>188</sup>Ministerio de seguridad pública y justicia y UNICEF, *Evaluación del Programa: Prevención del Delito y de la Violencia social desde la perspectiva de los beneficiarios*, 2009, información disponible en: <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/detail/1214/evaluacion-del-programa-de-seguridad-ciudadana-prevencion-del-delito-y-de-la-violencia-social-desde-la-perspectiva-de-los-beneficiarios>, consultado el 11 de noviembre de 2020.

El programa tiene como finalidad la reducción de los homicidios en la comunidad de Morro das Pedras, ubicada en Belo Horizonte, Brasil.

La evaluación del programa fue realizada por investigadores de la Universidad Federal de Minas Gerais mediante un modelo cuasi experimental para medir el impacto, la evaluación abarcó el periodo comprendido del 2002 al 2006.

Los resultados de la evaluación mostraron una reducción de los homicidios de un 69% en los primeros seis meses, el estudio concluyó la viabilidad de implementar eficazmente esta estrategia en otros lugares con características similares a Morros das Pedras.<sup>189</sup>Queda patente la importancia de la intervención de académicos y especialistas en la evaluación de programas como este. Sin embargo, no se detectó información específica sobre la metodología utilizada en la evaluación de este programa.

En Naucalpan no se encontró algún programa parecido a este, aunque la tasa de homicidios es muy alta en el municipio, aun no se ha implementado ninguna estrategia para disminuirla.

#### **d) Proyecto Plazas de la Paz, Brasil 2007- 2010**

Desarrollado con la alcaldía de Sao Paulo, tiene como finalidad la recuperación de espacios públicos para mejorar la seguridad. De acuerdo con este proyecto, la inseguridad provoca que las personas modifiquen sus rutinas, al grado de dejar de frecuentar los espacios públicos, esto propicia que los ciudadanos prefieran los espacios privados, considerándolos más seguros. El abandono de las calles y espacios públicos por los ciudadanos reduce las condiciones de convivencia social y debilita la convivencia ciudadana, esto también provoca el aumento en la percepción de la inseguridad.

Para solucionar el problema se implementa este proyecto, buscando fortalecer los lazos comunitarios. Como primer paso, se presentaron “educadores de la comunidad”, su trabajo se centró en realizar un diagnóstico de las relaciones que se presentaban en la comunidad, por medio de esta actividad se pudieron identificar algunos problemas, condiciones y dinámicas locales.

Después, se llevaron a cabo reuniones comunitarias, que sirvieron para el diseño de acciones para mejorar la convivencia ciudadana.

Este proyecto fue evaluado de la siguiente manera:

Diagnóstico: Se realiza por medio de una evaluación de marco cero (los datos del año base proporcionan un “piso cero”), por este medio se podrá medir el cambio de manera más clara, registrando la percepción de los habitantes respecto a la utilización y destino de los

---

<sup>189</sup> Brasil FICA VIVO, *información sobre su evaluación*, información disponible en: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjL5Zr58-LtAhXEG80KHcjXDzoQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fext%2FDesktopModules%2FEasyDNNNews%2FDocumentDownload.ashx%3Fportalid%3D11%26moduleid%3D1698%26articleid%3D1369%26documentid%3D1431&usg=AOvVaw0gQsiM-dvzRtiOsiCa\\_Gb](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjL5Zr58-LtAhXEG80KHcjXDzoQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fext%2FDesktopModules%2FEasyDNNNews%2FDocumentDownload.ashx%3Fportalid%3D11%26moduleid%3D1698%26articleid%3D1369%26documentid%3D1431&usg=AOvVaw0gQsiM-dvzRtiOsiCa_Gb), consultado el 12 de noviembre de 2020.

espacios públicos. También servirá para determinar los indicadores más apropiados para evaluar el seguimiento y la evaluación de los resultados.

Evaluación formativa o de proceso: Por medio de esta se identifica el ritmo de la evolución que presentan las estrategias y las acciones, por medio de ella se puede determinar si es necesario un cambio de rumbo o la creación de nuevas estrategias. Esta evaluación se realizó mensualmente por medio de cuestionarios para recoger la percepción de los habitantes. Los recursos que se utilizan son la observación, los informes generados mensualmente, algunos registros y actas de reuniones, las reuniones trimestrales que incluyen la supervisión del equipo, la supervisión de los educadores comunitarios y los mecanismos para escuchar a la comunidad.<sup>190</sup>

Evaluación de resultados: No se tiene información sobre la finalización del proyecto, pero por medio de este ejercicio se plantea establecer qué destino tendrán los resultados de la evaluación y, por medio de esta información, perfeccionar el proyecto.<sup>191</sup> Sin embargo, en 2008 los residentes respondieron una encuesta en la que apuntaban una gran mejoría en la seguridad.<sup>192</sup> En este caso, los resultados se verificarán aplicando los mismos cuestionarios que se utilizaron en la etapa de diseño, lo que facilitará la comparación antes y después de la intervención, esto evidenciará los resultados obtenidos.<sup>193</sup>

Al igual que el “Plan Integral de Movilidad” implementado en Naucalpan, del cual se habló líneas arriba al realizar la comparación con el municipio de Contagem, esta estrategia tiene como finalidad la recuperación de espacios públicos. Sin embargo, al contrario de lo que ha sucedido en el municipio mexiquense, el proyecto Plazas de la paz si cuenta con una metodología para su evaluación

Algunos de los municipios y programas analizados en el presente apartado muestran que, aun cuando no exista coincidencia con los parámetros propuestos para realizar la comparación con el municipio de Naucalpan de Juárez, sí queda patente la utilidad de la evaluación como herramienta indispensable para establecer la eficacia y la eficiencia de los programas implementados.

En el capítulo 4 se utilizará la información de la metodología de evaluación del proyecto Plazas de la paz y del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes de Colombia, para contrastarla con la utilizada en el municipio de Naucalpan.

---

<sup>190</sup> Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, *Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas e Intervenciones dirigidas a la Prevención del Delito en América Latina*, información disponible en: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com\\_y\\_prev\\_14.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_14.pdf), consultado el 28 de septiembre de 2022.

<sup>191</sup> Tocornal, Ximena y otros, *Experiencias de evaluación y el caso del proyecto Praças da Paz (Plazas de la Paz), en Experiencias en América Latina*, información disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_08\\_america\\_latina.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_08_america_latina.pdf), consultado el 20 de febrero de 2020.

<sup>192</sup> Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, *Op. Cit.*

<sup>193</sup> Boletín más comunidad, más prevención número 14, *Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas e Intervenciones dirigidas a la Prevención del Delito en América Latina*, información disponible en: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com\\_y\\_prev\\_14.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_14.pdf), consultado el 20 de octubre de 2022.

Con la finalidad de tener un panorama completo, en el siguiente capítulo se analizará el caso específico de los programas públicos implementados y su evaluación en el municipio de Naucalpan de Juárez.

## Capítulo 3 Diagnóstico socioeconómico y de seguridad pública en Naucalpan de Juárez

Para poder analizar las condiciones en que se encuentra el municipio de Naucalpan de Juárez, es necesario establecer un panorama histórico general del municipio y también las características socioeconómicas que imperan en él. En otro apartado, se realizará una revisión de los datos acumulados en el tema delictivo durante el periodo de análisis establecido para la presente tesis. Además, se abarcará la información de los programas que se implementaron en el rubro de seguridad pública y sus diversos mecanismos de evaluación. La información que se presenta servirá para establecer las variables que se compararán con otros gobiernos locales de Latinoamérica en el capítulo siguiente. Además, precisará algunos puntos sobre la situación delictiva que ha presentado el municipio durante el periodo en que se estableció, de acuerdo con la propia administración municipal, que la evaluación de los programas públicos fuera realizada de manera obligatoria (a partir de 2016). También es necesario establecer cuáles son los organismos que realizan las evaluaciones en materia de seguridad pública y las bases normativas bajo las cuales se realiza este ejercicio.

### 3.1 Análisis de socio demográfico y económico de Naucalpan

En la actualidad, el Estado de México cuenta con 125 municipios, uno de ellos es el municipio de Naucalpan de Juárez, con una extensión de 156.63 km<sup>2</sup>, se encuentra a una altitud de 2,220 metros sobre el nivel del mar. Al norte limita con Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y Jilotzingo; al sur limita con Huixquilucan; al oeste vuelve a colindar con Jilotzingo, al suroeste con Otzoloitepec, Lerma y Xonacatlán, por último, al este y sureste colinda con la Ciudad de México.<sup>194</sup>

Como parte de los antecedentes históricos del municipio de Naucalpan de Juárez, es preciso señalar que después de la conquista formó parte de Tlacopan (hoy conocido como Tacuba). De acuerdo con el portal “Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México”, el nombre náhuatl Naucalpan significa “en las cuatro casas”.<sup>195</sup> Dos construcciones icónicas del municipio se construyeron en 1574, la iglesia de San Bartolo y el Santuario de los Remedios, este último es un referente obligado del municipio, pues alberga la imagen de la Virgen de Los Remedios, que presumiblemente era portada por uno de los soldados de Hernán Cortés el día de la batalla de “La Noche Triste”, y fue guardada por él en un maguey, donde fue encontrada en 1540 por Juan Águila.<sup>196</sup> Fue erigido como municipio el 1 de enero de 1826, sin embargo, a mediados del siglo XIX, durante el periodo de Reforma, Naucalpan fue un juzgado de Paz perteneciente al distrito y partido de Tlalnepantla. El 13 de septiembre de 1874, el Congreso de la entidad decreta que sea agregado el apellido del “Benemérito de las Américas” al nombre del pueblo de San Bartolomé Naucalpan,

---

<sup>194</sup> INAFED, *Naucalpan*, información disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15057a.html> consultado el 18 de febrero de 2020.

<sup>195</sup> *Ídem*

<sup>196</sup> Basílica de los Remedios, *Nuestra Señora de los Remedios*, Información disponible en: <http://www.basilicadelosremedios.com/historia.html> consultado el 27 de febrero de 2020.

quedando como Villa de Juárez. Fue el 19 de marzo de 1976, cuando la Legislatura del Estado de México decreta que el municipio lleve por nombre Naucalpan de Juárez.

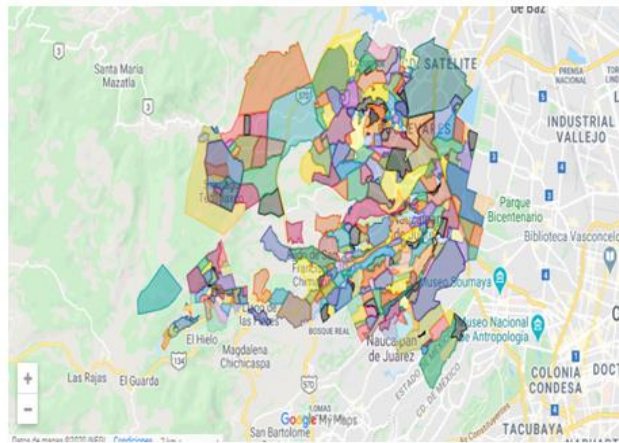
El municipio de Naucalpan cuenta, en 2020, con 362 colonias distribuidas a lo largo del territorio.

Ilustración 9 **Municipios Estado de México**



Fuente: Imagen tomada del portal mapas interactivos de INEGI, información disponible en: <https://mapasinteractivos.didactalia.net/comunidad/mapasflashinteractivos/recurso/municipios-del-estado-de-mexico-puzzle-inegi-de/9782356f-5478-4e1a-bccf-08f1812b6c49> consultado el 10 de febrero de 2020. La flecha y ubicación fueron añadidas.

Ilustración 10 **Colonias de Naucalpan 2020**



Fuente: Imagen tomada del portal El DeFe, información disponible en: <http://eldefe.com/mapa-colonias-municipio-naucalpan-de-juarez/> consultado el 10 de febrero de 2020.



Respecto a la información sociodemográfica, los datos que se proporcionan a continuación son extraídos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020.<sup>197</sup> Es necesario destacar que este ejercicio se suspendió debido a la pandemia de COVID-19 que inició, precisamente, en ese mes de 2020.

En lo que respecta al Diagnóstico sociodemográfico del Estado de México, que presenta los resultados del censo publicado por INEGI en 2020. La población total del municipio de Naucalpan es de 834, 434 habitantes. De acuerdo con la información recabada, es mayor el número de mujeres en el municipio en la siguiente proporción, existen por cada 100 mujeres 93 hombres.<sup>198</sup> La cifra anterior resultó más baja que la estimada en la encuesta intercensal de 2015, en la que, al realizar el diagnóstico prospectivo de 2018, la proyección del número total de habitantes se encontraría en los 926,802, de los cuales 475,020 serían mujeres y 451,782 hombres.<sup>199</sup> Se proyectó que en el año 2020, la población total sería de 946,612 habitantes, 484,985 mujeres y 461,627 hombres.<sup>200</sup> Sin embargo, como puede observarse en los resultados finales del censo realizado en 2020, la población no alcanzó el número estimado, quedando por debajo de la proyección por 112, 178 habitantes, probablemente una parte de la diferencia en las cifras se atribuirá a las defunciones causadas por la pandemia.

Para 2025, la cantidad de pobladores del municipio proyectado será de 993,217 habitantes, 508,468 mujeres y 484,749 hombres. Como se puede observar, el análisis prospectivo establece que el crecimiento poblacional para los próximos cinco años seguirá siendo mayor para la población femenina. En 2015 la diferencia poblacional entre hombres y mujeres era de 23,238 habitantes del sexo femenino; para 2025, se espera que la diferencia crezca a 23,719.<sup>201</sup>

Respecto a la edad de la población de Naucalpan en 2020. El 4.1% de las mujeres y el 4% de los hombres se encuentran en el rango de los 20 y 24 años, como puede observarse en la pirámide poblacional publicada por INEGI (véase ilustración 3), siendo el mayor número en porcentaje. En cuanto a la mediana en la edad de la población, el mismo reporte menciona que la mitad de ésta cuenta con 33 años o menos.

---

<sup>197</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama sociodemográfico de México 2020*, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/> consultado el 17 de febrero de 2022.

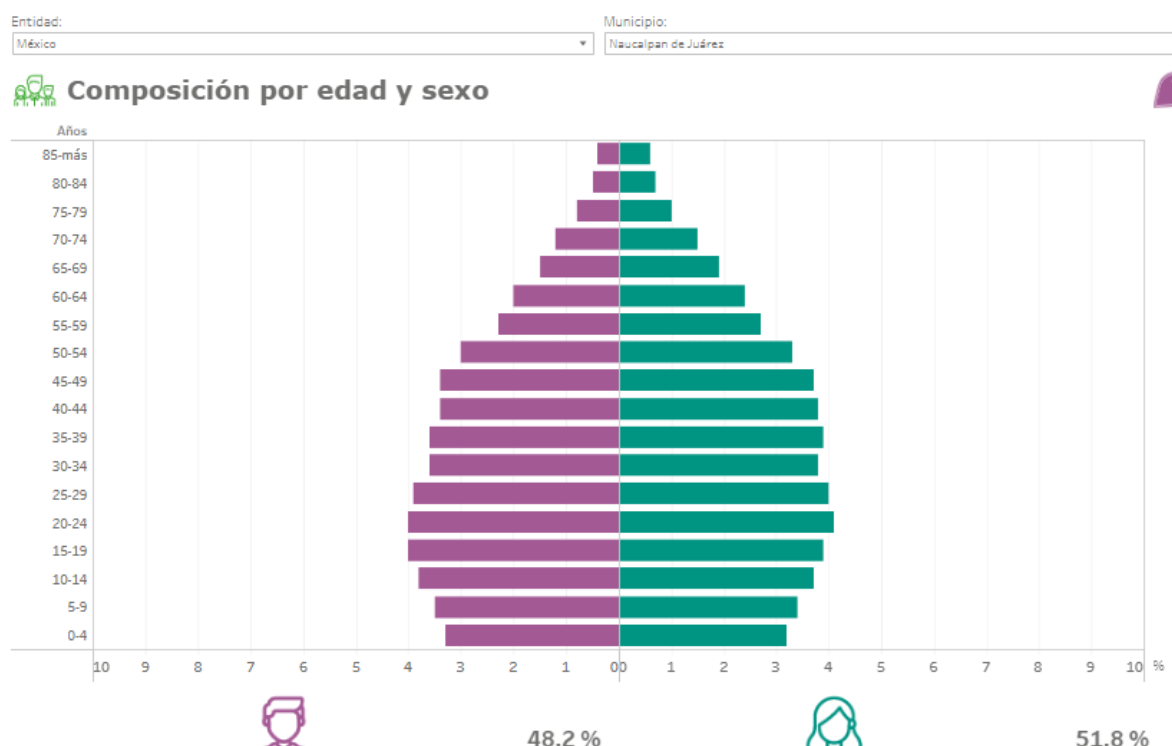
<sup>198</sup> *Ídem*.

<sup>199</sup> INEGI y CONAPO, *Diagnóstico sociodemográfico del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, información disponible en: <https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/2018/Diagnóstico%20Sociodemográfico%20.pdf> consultado el 17 de febrero de 2020.

<sup>200</sup> *Ídem*

<sup>201</sup> *Ídem*

Ilustración 11 Pirámide poblacional de Naucalpan 2020



Fuente: INEGI, panorama sociodemográfico de México, censo de población y vivienda 2020. Información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/>

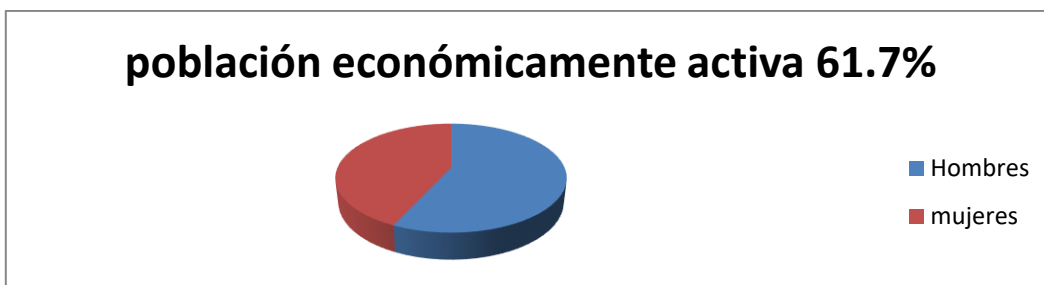
Respecto a la edad productiva, existen 44 personas en edad de dependencia económica por cada 100 en edad productiva.<sup>202</sup> La población económicamente activa representa un porcentaje total del 61.7; de este, la población masculina integra el 56.9% y la población femenina el 43.1%, lo que se puede constatar en la tabla 1.

Por otro lado, la población que no es económicamente activa en Naucalpan alcanza el 46.8%, de este porcentaje, el 30.5% se dedican a estudiar, el 44.9% a las labores del hogar, el 10.1% son jubilados o pensionados, el 2.3% presentan alguna discapacidad y, por último, el 12.2% que corresponde a las personas que se dedican a alguna actividad no económica. Lo que nos remite a la situación conyugal, en la que el 33.3% es casada; el 36.4% es soltera, 17.1% vive en unión libre y 5.4% se encuentra separada y el 2.5% divorciada.<sup>203</sup>

<sup>202</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama sociodemográfico de México 2020*, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/> consultado el 17 de febrero de 2022.

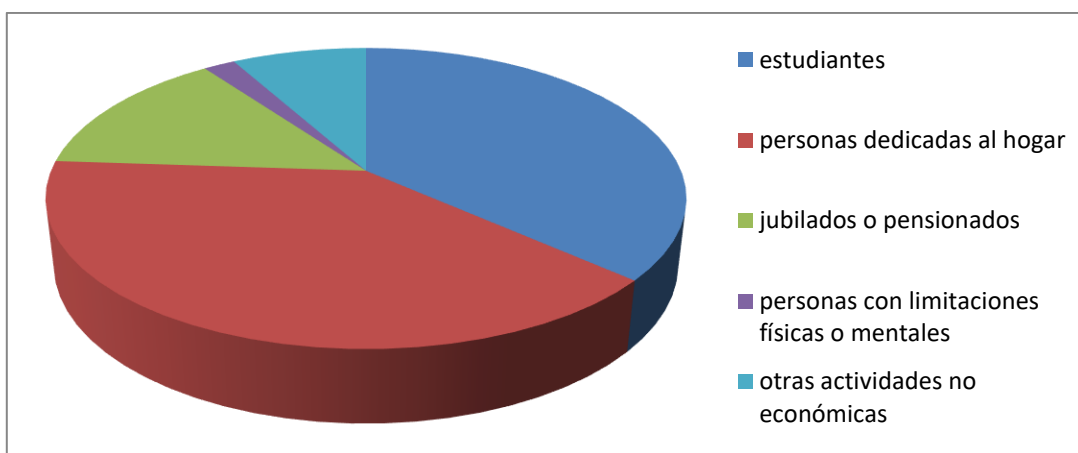
<sup>203</sup> *Ídem*

Gráfica 1 **población económicamente activa 2020 Naucalpan**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Población y vivienda 2020, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/> consultado el 17 de febrero de 2022.

Gráfica 2 **Población no económicamente activa 2020 Naucalpan**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Población y vivienda 2020, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/> consultado el 17 de febrero de 2022.

En lo que se refiere al nivel escolar en el municipio de Naucalpan de Juárez, la población de 15 años en adelante presenta un atraso significativo en los niveles de escolaridad; el porcentaje más alto, 43.4%, únicamente cuenta con educación de nivel básico. Para tener un acercamiento respecto a la dimensión de este porcentaje, baste decir que las personas que cuentan con nivel medio superior y superior juntos dan por resultado el 53.7 %.<sup>204</sup> El porcentaje de individuos sin escolaridad se encuentra en el 2.8%.

El número de viviendas particulares habitadas en Naucalpan es de 240,186, que representa el 5.3% del total estatal; en promedio son habitadas por 3.5 habitantes, 0.9 por cuarto.<sup>205</sup> El principal problema en los servicios es el acceso al agua potable con el 84.9% de la

<sup>204</sup> *Ídem.*

<sup>205</sup> *Ídem.*

población cuenta con agua entubada y el 31.1% con cisterna o aljibe; Los demás servicios como el drenaje, la luz y los servicios sanitarios se encuentran en niveles óptimos, arriba del 99%.<sup>206</sup>

Complementando la información, es necesario mostrar algunos datos y cifras que se tienen en materia de delincuencia en el municipio de Naucalpan de Juárez, procurando mostrar las cifras de los delitos más recurrentes y de mayor impacto en el municipio, realizando una revisión de su comportamiento a través del periodo que abarca esta tesis.

### 3.2 Información delincidencial de Naucalpan.

La información delincidencial en Naucalpan presenta los mismos problemas que se presentan en todo el territorio nacional, como tendencia general tenemos que la cifra de denuncias realizadas ante el Ministerio Público es mucho menor que el número de delitos que se presentan en el municipio; como resultado, existe un índice indeterminado de delitos que se encuentran en la denominada cifra negra<sup>207</sup>. Solamente en el caso de delitos como el homicidio y el robo de autos podemos considerar que las denuncias se realizan de manera obligada, esto debido a que, en el homicidio, se sigue la investigación por oficio, sin necesidad de que medie una denuncia; respecto al robo de autos, al ser un requisito indispensable que los vehículos automotores cuenten con un seguro, es necesario realizar una denuncia cuando el automóvil es robado, solo así se puede acceder a los beneficios que otorgan las aseguradoras. Las cifras fueron obtenidas del portal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>208</sup> y organizadas por año mes, delito y forma de comisión, por razones prácticas se pueden consultar en el anexo 1 de este documento. Sin embargo, en el siguiente apartado se puede consultar el gráfico con las cifras totales tomando como fuente estos datos.

#### 3.2.1 Cifras delictivas de Naucalpan (2016- 2018)

La información que a continuación se presenta pueden ser consultada a mayor profundidad en el anexo uno, La finalidad de este ejercicio radica en realizar un comparativo en el que se pueda observar de manera simple las diferencias que tuvo la incidencia delictiva durante el periodo que se analiza en el presente trabajo.

Se eligieron los delitos de homicidio doloso, robo de vehículo, robo de motocicleta robo a transeúnte, robo en transporte en sus diversas modalidades, robo a casa habitación y robo a negocio. La selección se realizó teniendo en cuenta que son los delitos más comunes que se cometen en los municipios del país. En el caso del robo de vehículo, las estadísticas no admiten cifra negra, pues es el delito que obligatoriamente se denuncia, al igual que el homicidio doloso.

---

<sup>206</sup> *Ídem.*

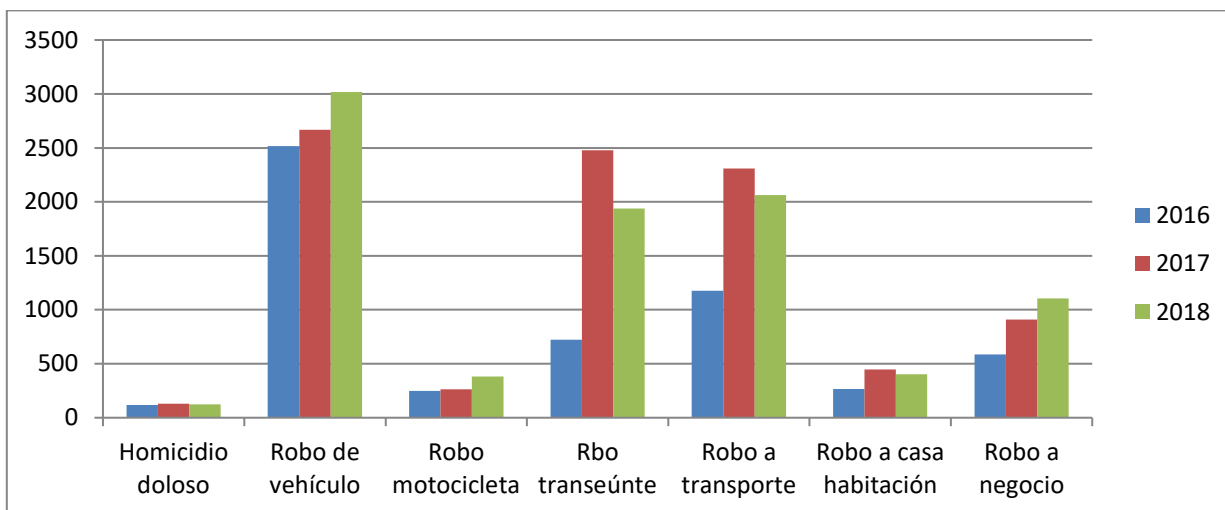
<sup>207</sup> De acuerdo con el portal México Evalúa, en 2018 delitos como robo a casa habitación tuvo una cifra de delitos no denunciados del 96.3% y el robo parcial de vehículo el 99.4%.

<sup>208</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal*, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

### a) Cifras totales (2016- 2018)

Las cifras totales cometidas durante el periodo estudiado en el municipio de Naucalpan, divididas por delito y por año son presentadas en la siguiente gráfica:

Gráfica 3 **Totales 2016, 2017 y 2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

Como puede observarse, en 2017 se incrementaron todos los delitos respecto a 2016 y en 2018 hubo disminuciones en los delitos de robo de transeúnte, a casa habitación y a transporte, así como en el homicidio doloso en comparación con el 2017; en contrapartida, hubo un aumento en el robo a vehículo, a motocicleta y a negocio. Sin embargo, las cifras siguieron siendo mayores que en 2016. Es importante revisar los datos del robo de vehículo pues es el único delito que no admite cifra negra, esto se debe a que las aseguradoras exigen la denuncia para poder cobrar la indemnización del seguro.

### b) Colonias con mayor incidencia delictiva en Naucalpan

En 2016, el periódico El Universal publicó las ubicaciones más inseguras en Naucalpan, basándose en el número de denuncias ciudadanas reportadas en el C5. De acuerdo con el artículo, los puntos con más incidencia delictiva del municipio de Naucalpan fueron el Periférico Norte, entre avenida Primero de Mayo y San Francisco Cuautlalpan; Periférico Norte y Río San Joaquín, en Lomas de Sotelo; Av. Gustavo Baz a la altura de Loma Linda.<sup>209</sup> De éstas, tres se mantienen como las más peligrosas hasta la actualidad, Loma Linda, San

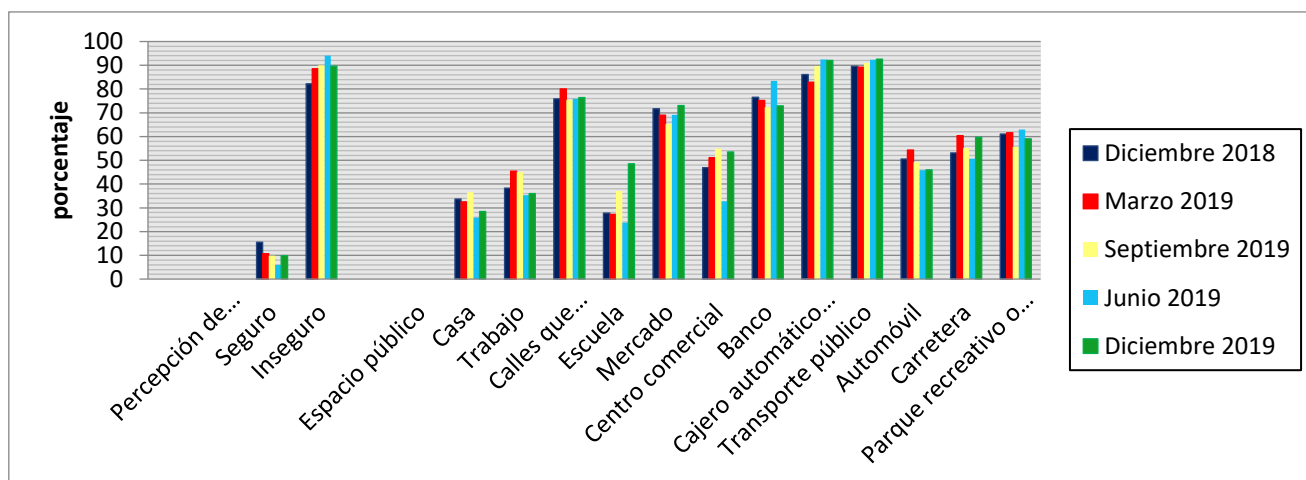
<sup>209</sup> Jiménez Jacinto, Rebeca, *Ubican las 23 colonias más peligrosas del Estado de México*, información disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2016/12/28/ubican-las-23-colonias-mas-peligrosas-del-estado-de-mexico> consultado el 15 de marzo de 2020.

Francisco Cuautlalpan y Lomas de Sotelo.<sup>210</sup> Los puntos señalados como peligrosos han sido recurrentes en los años siguientes.

### c) Percepción de inseguridad

Las estadísticas con las que se cuenta respecto a la percepción de inseguridad de la ciudadanía durante el periodo 2016- 2017 en la Encuesta Nacional de seguridad Pública Urbana (ENSU), no incorporan los datos del municipio de Naucalpan. Los municipios que eran considerados en ese periodo de tiempo fueron Ecatepec, Toluca de Lerdo y Ciudad Nezahualcóyotl. Es hasta el último trimestre de 2018 cuando se incluyó la información del municipio de Naucalpan, presentando un contraste con los trimestres de 2019. Para realizar la comparación de las cifras con mayor detalle es necesario incorporar los datos a una gráfica.

Gráfica 4 Percepción inseguridad de mayores de 18 años en Naucalpan 2018



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, ENSU, Percepción inseguridad Naucalpan 2018, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/default.html#Tabulados> consultado el 14 de abril de 2020.

Como queda asentado en la gráfica, la percepción de inseguridad en Naucalpan aumentó durante el 2019 en comparación con el 2018. Como se puede observar, es mucho mayor el número de personas mayores de 18 años que se sienten inseguras, respecto a las que se sienten seguras, siendo junio de 2019 el mes en que se disparó la percepción de inseguridad, con un 6.0% de personas que se sintieron seguros y un 94.0% para quienes se sintieron inseguros. Los lugares en los que la población mayor de 18 años se sintió más insegura fueron: en primer lugar, el transporte público; en segundo lugar, los cajeros automáticos y, en tercer lugar, las calles que normalmente se utilizan. En contraparte, el lugar en el que la percepción de inseguridad fue menor es la escuela en todos los trimestres analizados.

<sup>210</sup> Las colonias más peligrosas del Estado de México, información disponible en: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1PtU8voKownLBIRnUG9bZCAGN-8&ll=19.438063237231884%2C-99.24337269958221&z=13> consultado el 10 de marzo de 2020.

Las acciones que se realizan para combatir la delincuencia son propuestas en los Planes de Desarrollo en los tres órdenes de gobierno. Con la finalidad de establecer las concordancias entre ellos, en el siguiente apartado se revisarán los objetivos, estrategias y las acciones planteadas en cada uno de ellos.

### 3.3 La seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México y Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan.

Para ubicar la importancia de las estrategias para tratar la inseguridad es necesario apuntar las acciones que se planteaban en los tres órdenes de gobierno entre el 2016 y el 2018, de este modo se podrá determinar si lo propuesto en el Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez tuvo correspondencia con los Planes Nacional y Estatal respectivamente. Para lograr lo anterior se buscarán las principales diferencias entre los planes de desarrollo tomando como base las características y las finalidades propuestas en las acciones que proponen y el partido político al que pertenecían en cada orden de gobierno.

#### 3.3.1 El orden federal de gobierno

En principio se realizará un análisis de los objetivos, estrategias y acciones que contenía el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 perteneciente a la gestión del Lic. Enrique Peña Nieto. En el plan se privilegió la utilización de las medidas preventivas para combatir la inseguridad, específicamente las estrategias del “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, específicamente en el objetivo 1.3 titulado “Mejorar las condiciones de seguridad pública”.

En este sentido, la estrategia 1.3.1 se enfoca en: Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.<sup>211</sup> Para lograr esto, se propusieron las siguientes líneas de acción: <sup>212</sup>

- Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
- Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
- Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado

---

<sup>211</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*, información disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013) consultado el 10 de enero de 2019.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 109

de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y disseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.

- Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos. En la estrategia 1.3.2 se planteaba promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad, llevando a cabo las siguientes líneas de acción:
  - Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía.
  - Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.
  - Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.
  - Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas.
  - Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.

El objetivo 1.4 tenía como objetivo garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. A manera de resumen, y tomando en cuenta que las acciones en este rubro no involucran a los municipios, es necesario mencionar que éstas se enfocaban en proporcionar las condiciones necesarias para la implementación del sistema acusatorio adversarial y la observancia de los derechos humanos.

La estrategia 1.4.2 buscaba lograr una procuración de justicia efectiva, las acciones tenían como objetivo la implementación del Código de Procedimientos Penales Único, la definición de una nueva política de tratados y mejorar la calidad de la investigación de los delitos.<sup>213</sup>

La estrategia 1.4.3 tenía la finalidad de combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana. Las acciones se referían específicamente a la creación de mecanismos para llevar a cabo la rendición de cuentas y la transparencia para el combate a la corrupción en las instancias encargadas de la justicia.

El objetivo 1.5 consistía en garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. Proponía estrategias como implementar un programa para promover y defender los derechos humanos, la vigilancia de las normas constitucionales en esta materia y la capacitación a los funcionarios públicos en lo referente a los derechos humanos;<sup>214</sup> hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y

---

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 110

<sup>214</sup> *Ídem*



evaluación; proporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos y, por último, Establecer una política de igualdad y no discriminación.<sup>215</sup>

### 3.3.2 El orden estatal de gobierno

Por lo que respecta al gobierno del Estado de México, es importante señalar que las acciones específicas se encuentran en otro apartado del plan,<sup>216</sup> por lo que primero se enlistarán los objetivos y estrategias y, de manera complementaria, se incorporará la línea de acciones específicas. Para abarcar el espacio temporal de la investigación, más adelante será necesario, añadir el Plan Estatal de Desarrollo 2017- 2023, correspondiente a la gestión del Lic. Alfredo del Mazo Maza, gobernador actual por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017 estaba estructurado en tres pilares principales: gobierno solidario, estado progresista y sociedad protegida. En el tercer pilar, para el rubro de la seguridad pública, se especifican los siguientes objetivos:

1. Articular políticas públicas que contribuyan a la reducción de los índices de criminalidad;
2. El aumento de las oportunidades y la calidad de vida de la población;
3. El abatimiento de la impunidad.

Las estrategias que se presentaban para realizar los objetivos planteados son las siguientes:

1. Adoptar una nueva concepción de la seguridad enfocada hacia la ciudadanía;

Las líneas de acción para la realización de los objetivos fueron:<sup>217</sup>

1. Atender a las víctimas con calidad y calidez y mayor cercanía.
2. Fortalecer la atención a víctimas por medio del Instituto de la Defensoría Especializada para Víctimas y Ofendidos del Delito.
3. Crear el Secretariado Ejecutivo de la Secretaría General de Gobierno.
4. Fortalecer el Instituto de Atención a las Víctimas del Delito con un equipo de profesionistas multidisciplinarios.
5. Establecer políticas para dar un mejor trato al denunciante, que incluya medidores de desempeño y de calidad.
6. Fortalecer el respeto, la protección, la promoción y la garantía de los derechos humanos.
7. Fortalecer la Unidad de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
8. Implementar políticas interinstitucionales que garanticen la protección de los derechos humanos.

---

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 111

<sup>216</sup> Transparencia fiscal, *Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017 Estado de México*, información disponible en: [https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/plandedesarrollo11-17\\_4.pdf](https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/plandedesarrollo11-17_4.pdf) consultado el 10 de enero del 2019.

<sup>217</sup> *Ídem*.

9. Fortalecer la defensoría pública para asegurar una igualdad de justicia a todos los mexicanos.
10. Dar cumplimiento y seguimiento a los convenios internacionales en materia de derechos humanos.

En la estrategia número dos: Fortalecer la estructura y capacidad de las instituciones de seguridad y procuración de justicia; las acciones que se proponían fueron:

1. Crear la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) con una estructura orgánica adecuada para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de seguridad.
2. Fortalecer a la policía cibernética para que combata el *bullying* en los medios electrónicos.<sup>218</sup>
3. Crear la Policía Comunitaria y la Policía del Transporte con instrumentos de video vigilancia y acciones de prevención del delito para reducir los asaltos en la calle, en las casas y en el transporte.
4. Crear la Coordinación para Prevenir y Atender la Violencia y el Acoso Escolar con el fin de que reciba e investigue las denuncias de *bullying* en las escuelas.
5. Crear Unidades Policiales Especializadas para la Atención de la Ciudadanía.
6. Crear Unidades Especializadas para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de justicia.
7. Crear Fiscalías Especializadas para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de justicia. Crear Centros de Operación Estratégica (COE) para cumplir de manera eficiente con los objetivos en materia de justicia.

La estrategia tres buscaba fortalecer las capacidades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad y procuración de justicia por medio de las siguientes líneas de acción:<sup>219</sup>

1. Incrementar los recursos de la seguridad pública y la procuración de justicia en capacitación, tecnología, mejores salarios y prevención.
2. Impulsar la formación de una nueva policía con carrera universitaria.
3. Crear la Licenciatura en Seguridad Pública o su equivalente técnico.
4. Crear el Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia para la formación profesional y la capacitación del personal, además de la promoción de la prevención del delito.
5. Orientar la formación, la capacitación y el desarrollo del personal a cargo de la seguridad y procuración de justicia.
6. Consolidar el Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA), mediante la implantación de un modelo de profesionalización, capacitación y certificación de competencias para el personal a cargo de la seguridad y la procuración de justicia.
7. Implantar un sistema de gestión de recursos humanos en la procuración de justicia que atienda cargas de trabajo, evaluación de puestos, calificación de méritos, desarrollo, promociones y transferencias.
8. Profesionalizar a los servidores públicos mediante la detección de necesidades de capacitación y la aplicación de planes y programas de formación y adiestramiento, considerando el perfil del personal a cargo de la seguridad y la procuración de justicia.

---

<sup>218</sup> En el plan, no se toman en cuenta los temas relacionados con el fraude, la extorsión, acoso y otros delitos que utilizan el internet como medio de comisión, solamente se habla de *bullying*.

<sup>219</sup> Cfr., Transparencia fiscal, *Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017 Estado de México, Op. Cit*, p. 163.

9. Impulsar la implementación de la carrera técnica policial con validez oficial.
10. Verificar la estricta aplicación de las evaluaciones de control de confianza del personal a cargo de la seguridad y la procuración de justicia.
11. Incorporar a la normatividad que regula la actuación ministerial, un Reglamento del Servicio de la Carrera de Procuración de Justicia.
12. Dignificar la función policial a partir del impulso gradual del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Seguridad Ciudadana.
13. Impulsar la formación de una nueva policía con preparación superior, a efecto de consolidar el concepto de desarrollo policial establecido en la Ley de Seguridad del Estado de México.

La cuarta estrategia llevaba por título “Consolidar el nuevo sistema de justicia”,<sup>220</sup> incorporando las siguientes acciones:

1. Fortalecer el sistema de juicios orales. Implementar medios alternativos de resolución de conflictos.
2. Instalar unidades de mediación y conciliación con una cobertura regional.
3. Promover entre la ciudadanía el uso de medios alternativos para la resolución de conflictos.
4. Avanzar en la actualización de procedimientos y adecuación normativa.
5. Impulsar la creación de los protocolos de investigación para los delitos de alto impacto, particularmente la trata de personas, los homicidios y el secuestro.
6. Impulsar la reforma legal a la Ley Orgánica de la Procuraduría Estatal y al Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, que permita crear las Unidades de Mediación y Conciliación en el ámbito municipal.
7. Regular las técnicas especiales de investigación (operaciones encubiertas, entregas vigiladas, recompensas, entre otros). Impulsar la Ley de Extinción de Dominio y crear la Unidad de Inteligencia Financiera y Patrimonial.
8. Desarrollar los protocolos de cadena de custodia y procesamiento de la escena del crimen para policías ministeriales.
9. Definir las competencias para la investigación y persecución de los delitos de narcomenudeo.
10. Revisar la actualización y la homologación del Código de Procedimientos Penales, los reglamentos, los protocolos de operación y los manuales de organización y procedimientos.
11. Establecer una reingeniería de procesos que considere la modernización, el cambio de imagen institucional y el equipamiento de las instalaciones de las Agencias del MP y de los Centros de Justicia.
12. Diseñar políticas sociales, urbanas y de control, orientadas a proteger al ciudadano con énfasis en la prevención.
13. Impulsar una reclasificación de los tipos penales.
14. Promover la revisión y adecuación del marco jurídico de los Centros Preventivos de Readaptación Social, para establecer con claridad los procedimientos de operación y vigilar su debido cumplimiento.
15. Incorporar los principios del sistema acusatorio a las materias civil y mercantil.
16. Fortalecer la figura de la defensoría jurídica pública y gratuita.

---

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 162.

17. Fortalecer la defensoría pública para asegurar la igualdad de justicia para todos los mexicanos.
18. Incrementar el número de defensores públicos a fin de tener presencia en cada una de las adscripciones del Poder Judicial Estatal y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
19. Capacitar continuamente a los defensores públicos, actualizando sus conocimientos en las reformas legales de las diferentes materias jurídicas.
20. Dotar de infraestructura tecnológica y capacitación continua a los defensores públicos adscritos al SPPA y demás adscripciones judiciales.
21. Ampliar el Programa Itinerante y Especializado en Atención a Indígenas y Grupos Vulnerables.
22. Defender jurídicamente en materia penal a toda persona que lo solicite mediante el nombramiento de una autoridad ministerial judicial.
23. Desarrollar el servicio profesional de carrera del Instituto de la Defensoría Pública (IDP).
24. Establecer mecanismos de coordinación entre la defensoría pública y la PGJEM para atender permanentemente las Agencias del MP de la entidad.
25. Difundir continuamente los servicios que presta la defensoría pública para mejorar sus alcances y competencias.

El segundo objetivo planteaba utilizar la prevención como una herramienta para el combate a la delincuencia, para lograrlo estableció las siguientes estrategias.

La primera estrategia buscaba combatir las causas del delito con programas de prevención, y sus líneas de acción fueron:<sup>221</sup>

1. Fortalecer la prevención contra las adicciones desarrollando Centros de Atención Primaria a las Adicciones (CAPAS).
2. Fortalecer la prevención contra las adicciones.
3. Fortalecer el Programa Escuela Segura, procurando hacer uso de tecnologías modernas para la prevención y atención del *bullying*.
4. Fomentar la seguridad en torno a las escuelas, a centros de trabajo y a centros comerciales.
5. Fortalecer el Programa Bienvenido Paisano Mexiquense y Hermanos Migrantes, para brindar protección a los migrantes que visitan la entidad.
6. Atender como prioridad a los grupos en situación de vulnerabilidad.
7. Orientar programas sociales hacia grupos en situación de vulnerabilidad y hacia la prevención del delito.
8. Integrar un catálogo de los centros de atención a las adicciones en cooperación con la Secretaría de Salud del Estado de México (SSEM), para regular sus procesos y apoyar técnicamente el tratamiento y reinserción social de las personas.
9. Fortalecer los comités escolares conformados por autoridades, maestros y padres de familia.
10. Analizar los procedimientos empleados en los operativos de seguridad escolar en planteles educativos y las principales rutas que dirijan a los centros escolares.
11. Instrumentar diversos operativos en puntos fijos orientados a atender zonas bancarias, industriales, comerciales y habitacionales en toda la entidad, cuyo objetivo

---

<sup>221</sup> *Ibidem*, pp. 165- 166.

es salvaguardar la integridad física y patrimonial de los trabajadores y empleados que reciben prestaciones económicas.

12. Difundir en medios de comunicación masiva, trípticos, folletos, redes sociales, páginas web y conferencias dirigidas a la sociedad en general, con las recomendaciones sobre cómo prevenir el delito, así como los cambios fundamentales en el manejo de la procuración de justicia.
13. Participar con la Secretaría de Educación Estatal (SEEM) y demás instituciones formativas para que se implementen asignaturas que fomenten los valores y la educación contra la violencia, desarrollando campañas de difusión para que se pueda prever, actuar y denunciar un delito.
14. Ejercitar acciones con la participación de los tres órdenes de gobierno y Organismos No Gubernamentales (ONG) para la difusión de los programas con los que cuenta el Estado de México en la prevención de las adicciones, la atención a víctimas del delito y los delitos de género, entre otros.
15. Transformar y revitalizar los espacios públicos y las relaciones sociales para atender el desarrollo comunitario.

La segunda estrategia se enfocaba en disuadir el delito, para ello se propusieron las siguientes líneas de acción:

1. Lograr una mayor cobertura de la presencia policial en el territorio estatal.
2. Combatir las prácticas irregulares al interior de los cuerpos policiacos.
3. Abatir la impunidad por medio del fortalecimiento del Estado de Derecho.
4. Utilizar la inteligencia operativa como una herramienta proactiva contra el delito.
5. Ampliar la video vigilancia a nivel estatal de manera coordinada con los municipios y generar inteligencia operativa.

El objetivo 3 fue el siguiente: Avanzar en el uso de tecnologías, así como en los mecanismos de coordinación interinstitucional y estaba basado en las estrategias que a continuación se enumeran:

La primera estrategia es detonar el uso de tecnologías y se mencionan las siguientes líneas de acción:<sup>222</sup>

1. Impulsar el combate a la extorsión telefónica con mejor tecnología, facilitando la denuncia mediante una iniciativa de Ley.
2. Establecer un programa de desarrollo de tecnologías de la información a mediano plazo, que permita enlazarse con la red de telecomunicaciones, cambiar la conectividad a estructuras sincronizadas, crear un centro de acopio y administración de bases de datos, implantar un software especializado para la investigación del delito, equipos móviles para la investigación en campo, forense y pericial, además de actualizar y dar mantenimiento a equipos y software.
3. Crear enlaces en cada una de las fiscalías para proveer y recopilar información de forma inmediata, que permita agilizar y fortalecer los trabajos de investigación. Integrar las bases de datos en materia de seguridad para realizar actividades de prevención y combate al delito (Plataforma Mexiquense).

---

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 167.

4. Implementar tecnologías de información y comunicación a través de sistemas y procedimientos homologados que definan líneas de acción y mejoren las funciones de las unidades administrativas.

La segunda estrategia es impulsar mecanismos eficaces de coordinación, para lograrlo se proponen las siguientes acciones:<sup>223</sup>

1. Promover la normatividad para que, mediante convenios, se pueda unificar el mando de policía estatal y municipal en aquellos municipios que así lo requieran.
2. Mantener junto con las autoridades municipales, contacto con centros nocturnos de diversión para actuar de manera conjunta en la prevención de accidentes y la venta de estupefacientes.
3. Impulsar, en coordinación con los municipios una mayor seguridad en los principales centros de cobro de remesas.
4. Avanzar, en coordinación con la Federación, en la identificación de la conformación del crimen organizado: número de grupos y miembros, nivel de preparación, equipamiento, organización, vinculación y rivalidad entre ellos.
5. Cumplir los compromisos adquiridos en la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, los acuerdos de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y los compromisos del Sistema Nacional de Seguridad (SNS).
6. Establecer convenios interinstitucionales a efecto de incorporar procesos automatizados de otras dependencias en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
7. Establecer programas regionales de atención al delito, focalizando las necesidades más apremiantes.
8. Colaborar con las entidades federativas en la atención y persecución del delito.

El objetivo cuatro se refiere a las medidas de protección civil y, líneas más abajo menciona los indicadores que se utilizarán para la medición de las metas alcanzadas.<sup>224</sup>

Respecto a los indicadores, el Plan Estatal de Desarrollo presenta una tabla que contiene los principales indicadores a utilizar. La tabla es la siguiente:

*Tabla 8 Indicadores de seguridad 2011- 2017*

Indicador	Fuente de datos inicial
Porcentaje de víctimas de delitos que denunciaron el hecho	ICESI (ENSI) Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (Encuesta Nacional Sobre Inseguridad)
Porcentaje de personas mayores de edad que se sienten inseguros	ICESI (ENSI) Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (Encuesta Nacional Sobre Inseguridad)
Porcentaje de sobrepoblación en los centros preventivos y de readaptación social	SSC Secretaría de Seguridad ciudadana

<sup>223</sup> *Ídem.*

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 160.

Incidencia delictiva (delitos por cada 100,000 habitantes)	ICESI (ENSI) Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (Encuesta Nacional Sobre Inseguridad)
Denuncias de alto impacto por cada 100,000 habitantes	PGJEM Procuraduría General de Justicia del Estado de México

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017, Transparencia fiscal, Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017 Estado de México, información disponible en: [https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/plandedesarrollo11-17\\_4.pdf](https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/plandedesarrollo11-17_4.pdf) consultado el 10 de enero del 2019.

Al enumerar la gran cantidad de líneas de acción que se plantean para cada estrategia y objetivo, resulta contradictorio encontrar un número tan limitado de indicadores, y todos ellos presentan como medio de verificación datos de organizaciones encargadas de medir la inseguridad.

El Plan Estatal de Desarrollo analizado líneas arriba, no abarca el periodo temporal de esta tesis, por lo tanto, es necesario incorporar el de la siguiente administración estatal, vigente actualmente, encabezada por el Lic. Alfredo del Mazo Maza. Es importante destacar que las acciones buscan cumplir con las metas establecidas en la agenda 2030 propuesta por la CEPAL,<sup>225</sup> que son las siguientes:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible de los bosques, luchar contra la

<sup>225</sup> Estado de México, *Plan Estatal de Desarrollo 2017- 2023*, información disponible en: <https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM%202017-2023%20PE.pdf> consultado el 10 de abril de 2020.

- desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
  17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

El Plan Estatal de Desarrollo menciona en el pilar de la seguridad como primer objetivo “Transformar las instituciones de seguridad pública” y la estrategia se enfoca a modernizar las instituciones de seguridad pública con un enfoque integral, para lograrlo, utilizará las siguientes líneas de acción:<sup>226</sup>

1. Fortalecer las capacidades operativas, tecnológicas y de atención de la Secretaría de Seguridad.
2. Redefinir las áreas de operación policial, incrementando cobertura, eficacia y eficiencia para la optimización de los recursos materiales y humanos disponibles.
3. Orientar el modelo de actuación policial del Estado de México y de los municipios priorizando la generación de inteligencia para prevenir el delito.
4. Rediseñar el sistema de formación y capacitación con base en las atribuciones de la policía en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, al modelo de inteligencia para la prevención y la Reforma Constitucional de Derechos Humanos.
5. Incrementar y modernizar las capacidades, infraestructura tecnológica, calidad y sostenibilidad de los institutos de formación policial.
6. Fortalecer las áreas especializadas en medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y suspensión condicional del proceso, incluyendo adolescentes.
7. Promover la mejora de las capacidades de las policías como primeros respondientes.
8. Modernizar la infraestructura de los cuarteles policiales, rehabilitar y en su caso desplegar puntos de vigilancia táctica móviles como medio de contención, reducción y prevención del delito y servicio a la ciudadanía.
9. Promover el establecimiento del Fondo Multisectorial para la modernización en seguridad pública.
10. Impulsar el Fondo Único de Bienestar para el personal de seguridad y justicia.
11. Reforzar infraestructura, equipamiento y capacitación de las policías municipales.
12. Mantener actualizados la normatividad, procesos y procedimientos en materia jurídica, de investigación y operativa.
13. Revisar y simplificar los protocolos de investigación.

La siguiente estrategia se centra en Modernizar y transformar a la policía del Estado de México, presentando como líneas de acción:

1. Fortalecer las capacidades de prevención, investigación y persecución de los delitos desde una perspectiva integral.
2. Profesionalizar las instituciones de seguridad pública estatal y municipal.
3. Fortalecer el modelo de inteligencia policial.
4. Implementar horarios regulados para los policías de acuerdo con sus tareas y áreas territoriales asignadas.

---

<sup>226</sup> *Ídem.*



5. Dignificar a la policía reconociendo el desempeño y cumplimiento de tareas con civismo y responsabilidad.
6. Promover derechos laborales de los policías y los derechos sociales de sus familias.
7. Impulsar el intercambio con agencias de seguridad nacionales y extranjeras para capacitación, asesoría y modernización tecnológica para el combate del delito.
8. Ampliar los incentivos institucionales para que los policías cumplan eficazmente con su deber.
9. Incrementar el número de policías, operativos y de inteligencia en activo en la entidad.

La estrategia siguiente se enfoca a “Fortalecer el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación para la Seguridad”, por medio de las siguientes líneas de acción:<sup>227</sup>

1. Fomentar la construcción e implementación del Sistema de Información Oportuna en Seguridad.
2. Digitalizar la cartografía de unidades territoriales y sectores policiales para el análisis espacial del delito.
3. Fortalecer el esquema automatizado del control de tránsito.
4. Crear el Sistema Único de Registro de Servidores Públicos Policiacos con elementos biométricos de vanguardia.
5. Incrementar el número de Centros de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5).
6. Ampliar el número de cámaras de video vigilancia instaladas en la entidad, priorizando las zonas de mayor incidencia delictiva.
7. Mejorar la capacidad del Sistema de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas.
8. Enriquecer la calidad de los procesos en el Sistema de Información Estatal.
9. Consolidar la red de radiocomunicación en función de los avances tecnológicos y de normatividad vigentes.
10. Equipar a las corporaciones policiales con tecnología e insumos de investigación, vigilancia y control.

Es necesario mencionar de nuevo, que todas las líneas de acción se encuentran alineadas con el cumplimiento, directo e indirecto, de metas especificadas en la agenda 2030.

La siguiente estrategia “Impulsar la coordinación para el diseño, implementación y evaluación de los programas de seguridad pública” presenta como líneas de acción:<sup>228</sup>

1. Fortalecer los esquemas de intercambio de información delictiva entre los tres órdenes de gobierno.
2. Coordinar estrategias operativas efectivas para la prevención e investigación del delito, con autoridades de los tres órdenes de gobierno.
3. Establecer mecanismos de evaluación permanente de la productividad policial.
4. Instaurar mecanismos de cooperación técnica con instituciones federales y municipales en materia de seguridad.
5. Elaborar diagnósticos georreferenciados de los delitos para la identificación de los municipios prioritarios de atención.

---

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 228.

6. Realizar en conjunto con los municipios un diagnóstico de las policías locales e impulsar un sistema mixto de operación y coordinación con la policía estatal e incluso federal.

Respecto a la estrategia “Fortalecer la supervisión y control a prestadores del servicio de seguridad privada”, las líneas de acción son:<sup>229</sup>

1. Mantener actualizado y regulado el padrón de prestadores del servicio de seguridad privada en el Estado de México.
2. Sistematizar los procedimientos de autorización, revalidación, visitas de verificación a prestadores del servicio de seguridad privada.
3. Sancionar y difundir a quienes prestan el servicio de seguridad privada de forma irregular.
4. Impulsar el registro y certificación del personal de prestadores del servicio de seguridad privada.

El segundo objetivo es “Impulsar la participación social generando entornos seguros y sanos, para reducir la inseguridad”. Como primera estrategia propone “Fortalecer la relación policía y ciudadanía”, para lograrlo apunta las siguientes líneas de acción:<sup>230</sup>

1. Capacitar a los Consejos Ciudadanos de Seguridad y de Participación.
2. Consolidar los Comités Municipales de Seguridad Pública.
3. Implementar un modelo de policía de proximidad orientada a la resolución de problemas.
4. Impulsar la participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad, para generar confianza y credibilidad.
5. Vincular a la sociedad civil organizada en la ejecución de programas de prevención psicosocial incluyendo los postulados del modelo nacional de justicia terapéutica.
6. Atender de forma intersectorial los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia desde una perspectiva comunitaria.
7. Crear programas de prevención situacional del delito.
8. Elaborar diagnósticos participativos con la ciudadanía para generar programas de acción local.
9. Promover alianzas eficaces entre esferas público, privada y sociedad civil que fortalezcan la seguridad de mujeres y niñas.
10. Fortalecer la actuación del policía como primer contacto con la autoridad para ser facilitador de las acciones de gobierno.

Para cumplir con la estrategia que pretende disminuir la incidencia delictiva, se presentan las líneas de acción siguientes:<sup>231</sup>

1. Establecer operativos coordinados entre la federación, estado y municipios para la reducción de los delitos de alto impacto.
2. Fortalecer los operativos disuasivos en las zonas de mayor incidencia delictiva en coordinación con autoridades del orden federal y municipal.

---

<sup>229</sup> *Ídem.*

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 230.

3. Diseñar estrategias conjuntas con las entidades federativas limítrofes para elaborar un diagnóstico del robo de vehículos y establecer acciones que permitan evitar su comercialización.
4. Rediseñar e incrementar los operativos para prevenir y combatir los ilícitos en el transporte público de pasajeros.
5. Ampliar la vigilancia y el patrullaje en carreteras y vialidades estatales para prevenir el robo al transporte de carga.
6. Establecer dispositivos en zonas focalizadas para prevenir el robo a casa habitación, comercio y transeúnte.
7. Incrementar la vigilancia en los centros escolares, a fin de evitar el comercio de drogas, para protección a la niñez.
8. Llevar a cabo operativos especiales para la reducción de delitos dentro y fuera de instituciones bancarias, enfocados a proteger a los usuarios del servicio.
9. Promover acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia.
10. Implementar programas en materia de seguridad pública con una perspectiva de género.

A continuación, se plantea como estrategia “Reducir la tasa de mortalidad en menores de 4 años por homicidio, así como los casos de maltrato y abuso sexual infantil” mediante estas tres líneas de acción:

1. Implementar mecanismos que faciliten las denuncias ante el Ministerio Público en caso de maltrato y abuso sexual infantil, y que éstas puedan ser anónimas.
2. Establecer protocolos en las instituciones de educación y salud para identificar casos de maltrato y abuso sexual infantil.
3. Impulsar reformas al marco jurídico para agravar la pena en delitos como maltrato y abuso sexual infantil.

Los siguientes objetivos y estrategias se enfocan al combate a la corrupción, la mejora del sistema penitenciario, fortalecer las capacidades de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, garantizar la Procuración de Justicia, el acceso a la justicia, los derechos humanos y la atención a víctimas.

Al igual que el Plan Estatal 2011- 2017 correspondiente a la gestión del Lic. Eruviel Ávila, en el Plan 2017- 2023 que pertenece a la gestión del Lic. Alfredo del Mazo, se presenta una matriz de indicadores muy limitada en contraste con la gran cantidad de estrategias y líneas de acción. A continuación, se presenta la tabla con la finalidad de mostrar cómo se encuentra estructurada, haciendo especial mención en la verificación de las metas relacionadas con la agenda 2030, lo que sería la principal característica de este Plan de Desarrollo.

Tabla 9 Indicadores PED 2017- 2023

## Indicadores del Pilar Seguridad

Propósito/Intención	Indicador Técnico	Línea Base		Meta Estado de México		Vinculación con la Agenda 2030	
		Estado de México Situación actual	Referente nacional	2023	2030	Alineado a la meta	Alineado al indicador
<b>Meta: Disminuir la incidencia delictiva</b>	Homicidios dolosos (tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes)	11.75	20.51	11.00	10.00	16.1	16.1.1
	Prevalencia delictiva (tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes)	47,648	28,788	45,000	42,000	16.1	16.3.1
	Incidencia delictiva (tasa de delitos por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más)	62,751	37,017	56,751	50,000	16.1	16.3.1
	Percepción de inseguridad ciudadana (población de 18 años y más que percibe inseguridad en su entidad federativa)	90.7%	74.3%	85%	77%	16.5 16.6	16.1.4
<b>Meta: Fortalecer las instituciones de seguridad y justicia y mejorar la confianza de la ciudadanía en esas instituciones</b>	Denuncias (tasa de denuncias por cada 100 mil habitantes)	1,675.96	1,463.57	1,510	1,490	16.3	16.3.1
	Índice Global de Impunidad (IGI)	93.6%	92.8% (media nacional)	90%	86%	16.5 16.6	16.6.2
	Percepción de confianza (población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según nivel de confianza)	48.2%	56.4%	65%	80%	16.5 16.6	16.5.1
	Extorsión (tasa de extorsiones por cada 100 mil habitantes)	6.07%	4.57%	5.5%	4.8%	16.5	16.5.1 16.5.2
<b>Meta: Proteger los derechos humanos de población vulnerable</b>	Quejas de presuntas violaciones a derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios	808	308	765	726	16.3	16.b.1
	Quejas de presuntas violaciones a derechos humanos ante la CODHEM	9,239	2,215	8,315	7,899	16.3	16.b.1

Fuente: INEGI, ENVIPE, 2017.

CESIJ/UDLAP, Índice Global de Impunidad México IGI-MEX, 2016

SESNP.

CODHEM.

Fuente: Tabla extraída de: Estado de México, Plan Estatal de Desarrollo 2017- 2023, información disponible en: <https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM%202017-2023%20PE.pdf> consultado el 10 de abril de 2020

### 3.3.3 El orden municipal de gobierno

En el Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018, se consideraban diversos objetivos para mejorar la seguridad. El primero de ellos, buscaba obtener la certificación internacional de ONU Hábitat como ciudad segura.<sup>232</sup> El enfoque Ciudades más Seguras tiene como

<sup>232</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018*, p. 134, información disponible en: [www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/](http://www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/) consultado el 10 de febrero de 2018.

finalidad combatir el crimen con medidas que proporcionen soluciones para los problemas sociales.<sup>233</sup> Es necesario dejar claro que el enfoque ciudades más seguras no tiene relación con la estrategia impulsada por Marcelo Ebrard Casaubón llamada “Ciudad Segura”, recordemos que esta última sólo se refiere a la videovigilancia utilizada en el entonces Distrito Federal.<sup>234</sup> Las acciones que se plantean en el enfoque “Ciudades Seguras” son previstas para realizarse a largo plazo, involucrando a los ciudadanos en la toma de decisiones.

La estrategia que proponía el Plan de Desarrollo Municipal en este aspecto era obtener la certificación de ONU Hábitat para fortalecer la política de seguridad municipal, integrando las recomendaciones que elaboró el organismo internacional.<sup>235</sup> El presidente municipal, que ocupó el cargo durante este periodo fue el Lic. Edgar Armando Olvera Higuera, perteneciente al Partido de Acción Nacional (PAN).

Actualmente no es posible acceder a la página que contiene las directrices de ONU Hábitat, pero fueron consultadas antes de ser retiradas de la dirección electrónica, las estrategias del programa son las siguientes:<sup>236</sup>

- Identificación y movilización de distintos socios locales que puedan contribuir a reducir y prevenir el crimen y la violencia;
- Creación de una alianza o coalición para la seguridad local encabezada por un líder público, idealmente el alcalde;
- Evaluación, medición y comprensión de los problemas locales de seguridad y protección;
- Desarrollo de una estrategia para la prevención de la delincuencia local y un plan de acción detallado;
- Implementación de la estrategia local a través de iniciativas que trabajen en la prevención de la delincuencia, mejorando la cohesión social y la participación comunitaria;
- Institucionalización del enfoque participativo local mediante la incorporación de la seguridad como una dimensión transversal en las decisiones adoptadas por instituciones como gobiernos locales, el sistema de justicia penal y la sociedad civil. El fortalecimiento de las instituciones que trabajan en la prevención del delito y la violencia requiere capacitación y preparación, reforma institucional y mejora de políticas de seguridad urbana.

La estrategia propuesta por la dependencia internacional es muy completa; sin embargo, a nivel del municipio de Naucalpan existen algunas condiciones que no permiten realizar la mayoría de las recomendaciones. Entre ellas, las que se enfocan en la participación

---

<sup>233</sup> Involucra acciones en problemas económicos, sociales y de gobernanza en las diversas ciudades del mundo.

<sup>234</sup> Gobierno de la ciudad de México, *Proyecto Ciudad Segura*, información disponible en: <http://www.caepccm.df.gob.mx/antecedentes> consultado el 20 de enero de 2020.

<sup>235</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018*, p. 157, información disponible en: [www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/](http://www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/) consultado el 10 de febrero de 2018.

<sup>236</sup> ONU Hábitat, *World Urban Campaign*, información disponible en: <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/seguridad/> consultado el 27 de noviembre de 2018.

ciudadana, la evaluación, medición y comprensión de los problemas locales de seguridad y protección; una complicación importante se encuentra en el fortalecimiento institucional por medio de una reforma institucional. Ésta es una medida muy importante, que implica una serie de reformas legales y de recursos de diversos tipos, que no puede realizarse tan fácilmente, sobre todo teniendo en cuenta el periodo de gobierno de la gestión municipal.

La segunda estrategia que se propone en el Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018, es la realización de la conciliación de controversias y la calificación y aplicación de sanciones que se dirimen entre los ciudadanos con imparcialidad, transparencia y legalidad. Las líneas de acción que se proponía son las siguientes:<sup>237</sup>

- Calificar y/o sancionar las faltas administrativas previstas en el marco jurídico aplicable.
- Impulsar mecanismos alternativos de solución de conflictos y controversias.
- Realizar cursos en materia de régimen en condominio.
- Asesorar a las personas en materia de conflictos familiares, escolares, comunitarios y vecinales.

El siguiente objetivo para una sociedad protegida consistía en generar un entorno de seguridad que permita el desarrollo de los naucalpenses.

La estrategia se dirige a prevenir y mantener el orden público en el municipio por medio de las siguientes líneas de acción:<sup>238</sup>

- Instalar sistemas de video vigilancia en lugares y puntos estratégicos.
- Brindar apoyo a emergencias recibidas a través del centro de mando.
- Coordinar operativos con instancias federales y estatales.
- Vigilar que se cumplan los ordenamientos de policía y buen gobierno en el municipio.
- Gestionar y destinar recursos federales y Estatales para mejorar el servicio de seguridad pública municipal.
- Remitir a presuntos infractores ante las instancias correspondientes.
- Realizar operativos policiales en puntos y zonas estratégicas.

En este punto, las líneas de acción representan los programas preventivos que se consideraba emplear para el municipio. Además, en el punto cinco se menciona la gestión de los recursos federales y estatales. En el caso del primero, se refiere a la utilización de los recursos que destina el FORTASEG, del que hablaremos más adelante.

La estrategia que se menciona a continuación es Incentivar el sentido de pertenencia entre el personal de Seguridad Pública y Tránsito para contribuir a la fortaleza de la corporación y el compromiso de sus miembros. Y sus líneas de acción son:

- Profesionalización para el personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
- Capacitar y evaluar al personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

---

<sup>237</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018*, Op. Cit.

<sup>238</sup> *Ídem*.

- Implementar el programa de Cuidado de la Salud para el personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
- Impulsar un programa de acondicionamiento físico de policías municipales.
- Mejorar las condiciones generales de trabajo de los policías municipales.
- Otorgar incentivos al buen desempeño policial.
- Realizar los controles de confianza.
- Modernizar y equipar a los cuerpos policiales.
- Impulsar un programa de apoyo a la familia del agente de Seguridad Pública y Tránsito.

Líneas más abajo presenta la siguiente estrategia que consistió en fortalecer la política de prevención del delito para poder incidir en la transformación del tejido social. Para lograr lo anterior presentó las siguientes líneas de acción:

- Generar una política de prevención que atienda a la población en general.
- Recuperar los espacios públicos para la prevención de los delitos
- Promover el uso responsable del Internet para prevenir delitos cibernéticos.
- Fomentar una cultura de no violencia en las escuelas del municipio.
- Forjar una alianza con la ciudadanía contra la violencia y delincuencia.
- Realizar conferencias y seminarios sobre la prevención del delito
- Impulsar acciones vecinales de prevención del delito.
- Implementar un sistema de atención integral a víctimas de violencia de género mediante la creación de la Célula Policial de Género.

Es necesario destacar, que en los puntos transcritos no se encuentran acciones que lleven a la transformación del tejido social a que se refiere la estrategia. En este sentido, el término es utilizado por el Programa ONU Hábitat, y para esta organización significa *todo eso que tenemos en común quienes pertenecemos a una comunidad, es lo que nos une, que nos identifica, nos hace ser lo que somos y sentirnos parte de una misma cultura, de una misma tradición.*<sup>239</sup> La finalidad de las personas que lo integran es satisfacer diversas necesidades humanas. De acuerdo con este principio, existen dos tipos de tejido social:<sup>240</sup>

- El familiar: Es el nexo que forman personas por parentescos sanguíneos o núcleo mutuo que se convive a diario, estos son: abuelos, padres, hijos, hermanos, tíos, sobrinos, primos y otros. Se necesitan entre sí para satisfacer necesidades o ayudarse.
- El comunitario: Nace de diferentes núcleos familiares que conviven muy cerca para formar una comunidad (Vecinos).

Es presumible que los términos de ONU Hábitat se hayan utilizado con la finalidad descrita en el primer objetivo del Plan de Desarrollo Municipal, alcanzar la certificación; pero sin introducir las estrategias que la propia ONU exigía, y que fueron señaladas líneas arriba.

---

<sup>239</sup> *Hábitat para la humanidad México, El tejido social*, información disponible en: <https://www.habitatmexico.org/article/el-tejido-social> consultado el 20 de enero de 2019.

<sup>240</sup> *Ídem*, p. 158.

La siguiente estrategia en el plan de desarrollo tiene como finalidad incrementar el cumplimiento de las normas vigentes y mejorar el control vehicular en beneficio de la población, para lograrlo utilizará como líneas de acción:

- Implementar operativos de tránsito para mejorar la fluidez vehicular municipal.
- Difundir y vigilar a la población en el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de tránsito.
- Proporcionar auxilio vial, mecánico y eléctrico a los automovilistas que lo requieran, para agilizar el tránsito vehicular.
- Realizar estudios y proyectos viales, para mejorar el tránsito y fluidez en el territorio.
- Expedir un sistema de multas electrónicas y modernizar el sistema de cobro de infracciones.

Volviendo al ámbito delictivo, el plan menciona como siguiente objetivo incrementar los resultados adecuados en materia de disminución de índices delictivos a través del uso de herramientas informáticas y tecnológicas. Para conseguirlo, propone como estrategia incorporar recursos tecnológicos, informáticos, analíticos, métodos y sistemas a cargo de Seguridad Pública y Tránsito para guiar la toma de decisiones policiales. Las líneas de acción a seguir son:<sup>241</sup>

- Implementar sistemas informáticos, cartográficos, estadísticos, gráficos y los que se estimen necesarios y viables.
- Actualizar y mejorar el equipo de cómputo de las áreas de inteligencia policial.
- Fortalecer y Modernizar la Unidad de Análisis, Sistema de Información Operativa e Inteligencia que proporcione los datos e información necesaria para guiar el despliegue de la Policía.
- Implementar el Mando estratégico para la acción policial reactiva y preventiva.

En consonancia con la estrategia anterior, la siguiente buscaba generar mecanismos de comunicaciones efectivas y seguras, dentro y fuera de la corporación municipal. Para ello presenta una línea de acción, que consiste en:

- Mantener una coordinación intra e interinstitucional con instituciones policiales municipales, estatales o federales para las comunicaciones.

El tercer objetivo que se plantea es Incrementar los elementos de proximidad cercanos en las comunidades para la generación de estrategias policiales. Como estrategia planteaba implementar sistemáticamente el modelo de proximidad en la totalidad de la corporación para elevar la legitimidad y eficiencia de la institución policial. Las líneas de acción propuestas fueron:<sup>242</sup>

- Aplicar el Plan Cuadrante como célula básica de la operación policial y de la atención a la ciudadanía.
- Incrementar las acciones de cercanía con la ciudadanía, el sector comercial e industrial, así como organizaciones civiles.

---

<sup>241</sup> *Ídem*, p. 158.

<sup>242</sup> *Ídem*, p. 159



Como complemento para lograr el objetivo planteado, se menciona la siguiente estrategia consistente en recopilar información delictiva, modus operandi, victimización y percepción de inseguridad. Para ello se indican las siguientes líneas de acción:<sup>243</sup>

- Establecer una mayor cobertura policial en el territorio.
- Realizar o estudiar mediciones de la victimización y percepción de la inseguridad.

El siguiente objetivo que se presenta es disminuir la corrupción de la corporación policial y tránsito a través de mecanismos de control que tiendan a promover y normalizar la rendición de cuentas y la transparencia. La estrategia consiste en identificar las circunstancias que posibilitan la corrupción en los cuerpos de Seguridad pública y Tránsito, a fin de tener elementos de diagnóstico para actuar con eficacia. Las líneas de acción son:

- Implementar mecanismos de control institucional que racionalicen el uso de la fuerza y disminuyan la discrecionalidad en la toma de decisiones y que estén vinculados directamente a la rendición de cuentas.
- Aplicar, mediante sanciones eficaces, la política de Tolerancia Cero contra la corrupción y el mal desempeño.

En concordancia con el objetivo de combate a la corrupción, se presenta la siguiente estrategia que consistió en implementar mecanismos de control, prevención de la corrupción, rendición de cuentas y transparencia. Las líneas de acción para lograr el objetivo fueron:

- Aplicar políticas de transparencia y rendición de cuentas en todos los procesos y actividades de la corporación.
- Diseñar e implementar indicadores de desempeño contra la corrupción.

El séptimo objetivo se centra en priorizar la seguridad pública como eje estratégico de la administración y el presupuesto municipal a través de la captación de fondos públicos y/o particulares. Para ello, propone como estrategia orientar el recurso financiero para atender con eficiencia las prioridades en materia de seguridad. Las líneas de acción para este fin fueron:<sup>244</sup>

- Gestionar recursos financieros de diversa fuente que permitan fortalecer la política de seguridad pública y tránsito.
- Creación de Catálogo de Puestos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito a fin de procurar la congruencia entre el servidor público y las responsabilidades asignadas.
- Mantener y mejorar las instalaciones y equipamiento a cargo de la corporación.
- Plan de Seguridad Ciudadana transversal con las direcciones de la Administración Municipal.

---

<sup>243</sup> *Ídem.*

<sup>244</sup> *Ídem*, p. 160

En el rubro de los Derechos Humanos, se plantea el objetivo de proteger, defender y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en el territorio del Municipio. La estrategia consistió en observar el cumplimiento de los derechos humanos en apego al marco jurídico aplicable. En lo que respecta a las líneas de acción, se propusieron las siguientes:<sup>245</sup>

- Convenir alianzas con la sociedad civil organizada para la promoción de los derechos humanos y el bienestar social.
- Capacitar y asesorar a la población en materia de derechos humanos.
- Atender y resolver quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos.
- Promover la participación ciudadana en la defensa de los derechos humanos.
- Difundir los Derechos Humanos y el reconocimiento de la dignidad humana.

La Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal ejerce la función de la seguridad pública en el municipio de Naucalpan.<sup>246</sup> Su titular, con el grado de comisario, actúa bajo el mando del presidente municipal, conduciéndose de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la ley de Seguridad del Estado de México y las directrices del ayuntamiento y la presidencia municipal.

Es precisamente el director general de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal, quien presenta al presidente municipal las propuestas de planes y programas que se utilizarán de acuerdo con las necesidades del municipio en materia de seguridad pública, teniendo en cuenta las propuestas de los Consejos Ciudadanos, Asociaciones de Colonos y Organizaciones Vecinales.

El director general debe tener actualizadas las estadísticas delictivas y los datos del personal operativo, además debe supervisar las acciones de los elementos de seguridad a su cargo y auxiliar a las autoridades federales y municipales cuando se le solicite.

Una acción fundamental que deberá realizar el director general de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal es implementar los operativos tendientes a la prevención del delito, para lo cual deberá tomar en cuenta la información que le sea proporcionada por la Subdirección de Prevención del Delito y por la Subdirección de Inteligencia.<sup>247</sup>

Éstas son las acciones que se realizarían en materia de seguridad pública, en lo referente al combate al delito, el siguiente apartado del Plan se refiere a la protección civil. Sin embargo, no se incluirán en la presente tesis.

---

<sup>245</sup> *Ídem.*

<sup>246</sup> Dirección General de seguridad Ciudadana y tránsito municipal, *Manual de Organización*, Información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo3/2018/42897/12/18b314211323a075914bc714d95539fb.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2018/42897/12/18b314211323a075914bc714d95539fb.pdf), consultado el 5 de marzo de 2019.

<sup>247</sup> *Ídem.*

### 3.3.4 Análisis de los planes de desarrollo de los 3 órdenes de gobierno

Las concordancias entre los planes de desarrollo en los tres órdenes de gobierno durante el periodo 2016- 2018, son muy pocas. Si observamos las estrategias propuestas por Enrique Peña Nieto en el orden de gobierno federal, la principal preocupación era continuar con la incorporación de la estrategia denominada prevención social de la violencia y la delincuencia, iniciada por el expresidente Calderón Hinojosa en enero de 2012, para lograrlo implementó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2014. Algunas de las acciones que se realizaron tuvieron como objetivo aportar las condiciones necesarias para que el sistema acusatorio adversarial fuera incorporado en el Poder Judicial en toda la República mexicana. Otro objetivo de la gestión fue incorporar el Código de Procedimientos Penales único a nivel nacional.

En el orden de gobierno estatal, en el periodo de Eruviel Ávila, la lista de objetivos, estrategias y acciones se encaminaron a la protección de los derechos humanos, la incorporación del paradigma de la seguridad ciudadana. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

La seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.<sup>248</sup>

Sobra mencionar que el plan de desarrollo buscaba incorporar los elementos que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en las acciones de seguridad pública, por ello se hacía énfasis en los derechos humanos y la búsqueda de medidas “para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad”.<sup>249</sup> Además se incorporaron medidas para atender el *Bullying*, la instalación de cámaras de videovigilancia en la entidad (haciendo eco de la estrategia Ciudad Segura seguida en el Distrito Federal) y también se buscaba fortalecer la coordinación con la federación en materia de seguridad.

Más tarde, con el inicio en 2017 de la gestión de Alfredo del Mazo, el plan de desarrollo se enfoca principalmente en alinear los objetivos, las estrategias y acciones a las metas de la Agenda 2030, incluso se mencionan las metas que se vincularán con los objetivos de ésta. Algunos ejemplos de las medidas propuestas son las siguientes: impulsa la evaluación, pero sólo respecto a la productividad policial; busca la participación de la ciudadanía para influir en los temas de seguridad y la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

---

<sup>248</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sinopsis seguridad ciudadana*, información disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html> consultado el 20 de junio de 2019.

<sup>249</sup> *Ídem*.

Por lo que respecta al orden municipal de gobierno, en el periodo 2016- 2018 de la gestión de Edgar Olvera y de Víctor Gálvez,<sup>250</sup> el plan de desarrollo tenía como eje fundamental la certificación de ONU Hábitat, por ello, todas las medidas adoptadas buscaron cumplir las condiciones del organismo para la obtención del certificado. Algunas de las acciones que se realizaron fueron la instalación de cámaras de videovigilancia (replicando lo realizado en el Distrito Federal con el programa Ciudad Segura), la vigilancia de los derechos humanos, la realización de operativos policiales, profesionalización de los efectivos policiales, la implementación del plan cuadrante y del paradigma de la seguridad ciudadana, pero sólo en lo que se refiere a la identificación de la institución encargada de realizar las labores de seguridad, no en los principios que sugiere el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La siguiente tabla presenta, a manera de resumen, las diferencias que se encuentran en los planes de desarrollo en los tres órdenes de gobierno. Se puede observar que cada uno busca cumplir los diversos requerimientos que les sugieren las instancias internacionales, por tanto, las medidas difieren sustancialmente y no logran alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo.

*Tabla 10 Características principales de planes de desarrollo de los 3 órdenes de gobierno 2016- 2018*

Orden de gobierno	Partido político en el poder, Nombre del presidente, gobernador y presidente municipal y enfoque de las estrategias en seguridad de los planes de desarrollo en el periodo 2016- 2018.			
Federal	PAN Felipe Calderón	PRI Peña Nieto Prevención social de la violencia y la delincuencia, Programa Nacional de la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, incorporación del sistema acusatorio adversarial, Código de Procedimientos Penales único, DDHH.		MOR López Obrador
Estatal	PRI Peña Nieto	PRI Eruviel Ávila Víctimas del delito, Seguridad ciudadana, Implementación del sistema acusatorio, videovigilancia, Bullying, coordinación con la federación, DDHH.		PRI Del Mazo Maza Agenda 2030, evaluación de productividad policial, participación ciudadana en temas de seguridad, coordinación en 3 órdenes de gobierno, DDHH.
Municipal	PRI Azucena Olivares	PRI David Sánchez, Claudia Oyoque	PAN Edgar Olvera, Víctor Gálvez ONU Hábitat, Ciudades Seguras, videovigilancia, profesionalización, plan	MOR Patricia Durán

<sup>250</sup> Es importante destacar que Edgar Olvera tramitó una licencia definitiva y fue designado Víctor Gálvez como sustituto para el resto del periodo.

							cuadrante, seguridad ciudadana, DDHH.				
	2010	201 1	2012	201 3	201 4	201 5	2016	2017	2018	2019	2020

Fuente: Elaboración propia con información de los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno.

### 3.4 Marco jurídico regulatorio de los métodos de evaluación en el municipio de Naucalpan.

En el municipio de Naucalpan, se utilizó la estrategia de gestión PbR (presupuesto basado en resultados), por ello, se hizo énfasis en la evaluación de los programas, con la finalidad de obtener información cualitativa y cuantitativa que permitiera establecer el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal. Para ello, se cuenta con el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), que tiene una “Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal”. En él se encuentran todas las bases para la realización de la evaluación a nivel municipal en el Estado de México, los temas que trata este documento son:<sup>251</sup>

- Marco jurídico.
- Marco conceptual.
- Mecánica operativa para la definición y monitoreo de indicadores en el SEGEMUN.
- El SEGEMUN en las fases de planeación- evaluación.

En lo que se refiere al marco jurídico, la evaluación se sustenta, en primer lugar, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, específicamente el artículo 128, fracción VI, que menciona como una de las atribuciones de los presidentes municipales, rendir un informe del estado en que se encuentra la administración, dentro de los primeros tres días hábiles del mes de diciembre de cada año.<sup>252</sup>

El Código Financiero del Estado de México y Municipios, en sus artículos 327-A y 327-B, fija a las instituciones la obligación de presentar un informe, ante la Secretaría de Finanzas o ante la Contraloría, del “comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe de avance programático en forma mensual y trimestral respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los proyectos aprobados en relación con el presupuesto y ejercicio.”<sup>253</sup> En el caso del orden de gobierno

<sup>251</sup> Gobierno del Estado de México, *Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal*, información disponible en: <http://www.lerma.gob.mx/wp-content/uploads/docs-pages/Metodologia-para-la-Construccion-y-Operacion-del-SEGEMUN.pdf> consultado el 20 de marzo de 2019.

<sup>252</sup> Orden Jurídico, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, información disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf> consultado el 23 de febrero del 2020.

<sup>253</sup> *Ibidem.* p. 6.

municipal, establecía que la información se entregará a la Tesorería. Además, menciona que:

La Secretaría, la Tesorería y los órganos de control interno, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente a través de los sistemas de evaluación que establezcan, los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto.

Los órganos de control interno en el ejercicio del presupuesto vigilarán que no adquieran compromisos que rebasen el monto mensual del gasto que se les haya autorizado.<sup>254</sup>

La Ley Orgánica del Estado de México, en su artículo 48, fracción XV, establece, como atribución del presidente municipal, informar sobre el estado que guarda la administración pública a los miembros del cabildo, esto se debe realizar el primero de agosto de cada año. En complemento, los artículos 115 y 116 dejan establecido que “La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los Ayuntamientos”.<sup>255</sup> El mismo cuerpo legal apunta que la evaluación del Plan de Desarrollo deberá realizarse anualmente.

La Ley de Planeación del Estado de México, en su artículo 19 fracción II y VI resalta la competencia de los ayuntamientos para el establecimiento de los órganos encargados de la información, planeación, implementación y evaluación; además de verificar el estado en que se encuentran las actividades con respecto a las metas y objetivos de los programas. En el artículo 20 fracciones IV y VI aclara que es competencia de las unidades de información, planeación, programación y evaluación de las dependencias, y también de las unidades administrativas o servidores públicos en materia de planeación democrática para el desarrollo, verificar que los programas y los recursos “guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas y la evaluación de su ejecución” y también de los convenios que contraiga el municipio.<sup>256</sup>

En los artículos 35 al 38, la misma ley de planeación menciona la obligación de las dependencias, organismos, unidades administrativas y servidores públicos, de reportar periódicamente los resultados de la ejecución de los programas a la Secretaría de Finanzas, pues ellos son los responsables de la ejecución eficaz y eficiente de los mismos. La propia Secretaría de Finanzas y los ayuntamientos establecerán mecanismos de evaluación y control, pero son las dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos quienes realizarán la evaluación, además pueden emitir un dictamen para adecuar o modificar la estrategia de desarrollo, en este caso se debe dar aviso a la Secretaría de Finanzas o al ayuntamiento para que reformulen la estrategia.

---

<sup>254</sup> *Ídem.*

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 8.

Respecto a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, los artículos 8 fracción VI y 25 Fracciones I, III, VI establecen las atribuciones que, en materia de evaluación, tiene el Órgano Superior de Fiscalización. El órgano puede evaluar el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En referencia de la figura del Auditor Especial, éste tiene la facultad para evaluar el impacto económico y social de los programas gubernamentales y municipales; además, promueve y coadyuva en la generación de indicadores para medir el impacto de los programas, también solicita información de los proyectos, metas y objetivos que incorporan.<sup>257</sup>

Por último, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, en su artículo 20, fracción XII, aclara que La Dirección General de Planeación y Gasto Público proporciona a petición de los Ayuntamientos, asesoría y capacitación para formular, instrumentar y evaluar sus planes y programas.<sup>258</sup>

3.5 El Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D. F. (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Programa Anual de Evaluación (PAE)

Las principales fuentes de recursos del municipio de Naucalpan en materia de seguridad pública son:<sup>259</sup>

1. El Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, (FORTASEG 2017),
2. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2017, (FASP 2017),
3. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF 2017), y
4. Recursos Municipales.

Al utilizar recursos federales para afrontar los problemas de la inseguridad, el municipio recibe el subsidio denominado FORTASEG, que será analizado a continuación.

3.5.1 Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG)

El subsidio FORTASEG (Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad), tiene como antecedente al subsidio SUBSEMUN (Subsidio para la Seguridad Pública Municipal), que fue reestructurado en 2016.

---

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>258</sup> *Ídem*.

<sup>259</sup> Naucalpan de Juárez, *Informe final evaluación específica de desempeño para el programa de seguridad pública 2017*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf> consultado el 11 de septiembre de 2019.

Según la información del propio portal, la principal diferencia entre los dos financiamientos se encuentra en que el FORTASEG se destina al desarrollo de las personas mientras que el SUBSEMUN tenía como objetivos:

[...] aspectos de prevención del delito, evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia.<sup>260</sup>

Si hacemos una comparación con lo que plantea el FORTASEG como destino del subsidio, el portal establece que se utilizará en los siguientes rubros:

Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y en general apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.<sup>261</sup>

Como puede observarse, no encontramos diferencias sustanciales en el destino del recurso federal entre las dos figuras (SUBSEMUN- FORTASEG).

El subsidio FORTASEG se entrega a los municipios, pero también es viable para otorgarse al orden estatal de gobierno cuando es el que ejerce o coordina la función de seguridad pública en lugar del orden municipal.<sup>262</sup> Para la utilización de los recursos debe hacerse la distinción entre programas de prioridad nacional y subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, destinando la mayor cantidad a aquéllos.

Este programa es implementado a nivel nacional, y está a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Los programas de prioridad nacional que son atendidos por el FORTASEG son:<sup>263</sup>

1. Desarrollo, profesionalización y certificación Policial.
2. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.
4. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.

---

<sup>260</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad pública, *SUBSEMUN*, información disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/subsemun.php> consultado el 1° de abril de 2018.

<sup>261</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *FORTASEG*, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg?idiom=es> consultado el 16 de abril de 2020.

<sup>262</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Op. Cit.*

<sup>263</sup> *Ídem.*



5. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
6. Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

En lo que se refiere a los subprogramas aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, tenemos los siguientes:

- Modelo Nacional de Policía.
- Dignificación Policial.
- Justicia Cívica.
- Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza.
- Profesionalización y Capacitación de los elementos policiales de Seguridad Pública.
- Equipamiento de las Instituciones de Seguridad Pública.
- Infraestructura de las Instituciones de Seguridad Pública.
- Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.
- Sistema Nacional de Información, bases de datos del SNSP.
- Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencias y Denuncias Ciudadanas.
- Red Nacional de Radiocomunicación.
- Fortalecimiento de los Sistemas de Videovigilancia y Geolocalización.

La importancia de este programa radica en la entrega de recursos económicos para atender la inseguridad, por ello debe realizar un seguimiento y evaluación muy rigurosos.

Sin embargo, los beneficiarios son quienes deberán realizar la evaluación anual, esta comprenderá el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, y se deberá entregar el informe municipal de evaluación y la base de datos con las metas alcanzadas y los avances de los programas de prioridad nacional y los subprogramas.

Este programa es implementado a nivel nacional, y está a cargo de la Secretaría de Gobernación.

### 3.5.2 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D. F. (FORTAMUN)

El FORTAMUN (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D. F.) es otra aportación del gobierno federal que recibe el municipio de Naucalpan, su finalidad es el fortalecimiento de las finanzas públicas y las necesidades de seguridad pública. Es parte del ramo 33, que consiste en "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con los propósitos de desarrollo social que tiene cada fondo, en términos de educación, salud, seguridad e infraestructura social."<sup>264</sup> Las aportaciones que se reciben en el municipio por este rubro son destinadas

---

<sup>264</sup> CONEVAL, PRESENTA CONEVAL LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS OCHO FONDOS DEL RAMO 33, Información disponible en: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Paginas/Comunicado\\_2011002.aspx](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Paginas/Comunicado_2011002.aspx), consultado el 21 de mayo de 2021.

primordialmente al pago por derechos de agua y al pago de la nómina del personal de seguridad pública municipal.

Para este fondo únicamente se encuentra en la página del municipio el resultado de una evaluación, la correspondiente al 2016, en ella se reporta la necesidad de establecer con claridad los indicadores de desempeño y en los destinos del fondo. También recomienda la identificación de programas que se complementan con FORTAMUN, para potenciar su eficacia. Aun con esta información, el ente encargado de la evaluación establece que “El porcentaje de presupuesto devengado y ejercido reflejan una eficaz y oportuna aplicación de recursos”.<sup>265</sup> En 2017, el monto total de recursos recibidos del FASP fueron \$518,749,708.44 pesos, de estos, la suma utilizada para el pago de la nómina del personal de seguridad pública municipal fue de \$192, 037, 872.00 pesos.<sup>266</sup>

### 3.5.3 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

Este fondo también pertenece al ramo 33, y sus recursos se aplican con la finalidad de cumplir con las estrategias nacionales en materia de seguridad pública.

En 2018 la aportación de este fondo fue de \$1,044,913.00 pesos, para el municipio de Naucalpan, y se utilizó fundamentalmente para la adquisición de prendas de protección para la seguridad pública.<sup>267</sup> En este sentido, la información disponible sobre esta compra únicamente habla de equipo “adecuado”, sin especificar de qué se trata. Sin embargo, como lo menciona el propio documento con los resultados de la evaluación, contar con equipo “adecuado” no puede vincularse con la meta de tener una mejor seguridad en el municipio.<sup>268</sup>

En este sentido, dentro de los indicadores sectoriales del fondo se encuentra la reducción de la incidencia delictiva, sin embargo, el propio documento con el resultado de la evaluación indica que no hubo descenso en la incidencia delictiva, sino un aumento durante el periodo 2015- 2017.

Las recomendaciones emitidas por expertos hacen ver la necesidad de abordar un problema complejo como la inseguridad por medio de una diversidad de acciones, tomando el fenómeno delictivo como un ente compuesto de diversos componentes, y no como un

---

<sup>265</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Convenio FORTAMUN*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTAMUN-Convenio-SCTM.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2021.

<sup>266</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Informe final evaluación específica de desempeño para el programa de seguridad pública 2017. Naucalpan de Juárez, México*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf>, consultado el 8 de abril de 2021.

<sup>267</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Gaceta municipal*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2020/07/GACETA-15-PDM-VERSION-FINAL.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2021.

<sup>268</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Informe final evaluación específica de desempeño para el programa de seguridad pública 2017. Naucalpan de Juárez, México*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf>, consultado el 8 de abril de 2021

problema genérico que se trata con medidas generales. La evaluación de cada componente permitirá una toma de decisiones más certera y confiable.

En el municipio de Naucalpan, la evaluación se realiza por el Programa Anual de Evaluación (PAE), que depende de la Unidad de Información, planeación programación y evaluación del Ayuntamiento, este programa será estudiado a continuación.

#### 3.5.4 Programa Anual de Evaluación (PAE)

En el municipio de Naucalpan, los programas públicos son evaluados por el PAE (Programa Anual de Evaluación), este tiene como función medir el desempeño programático del municipio, y se enfoca principalmente a la evaluación del destino y la adecuada aplicación de los recursos federales que son transferidos al municipio.<sup>269</sup>

Las evaluaciones que el PAE puede aplicar a los programas presupuestales son las siguientes:<sup>270</sup>

- Evaluación del Diseño Programático: Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la Matriz de Indicadores para Resultados.
- Evaluación de Procesos: Analiza mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- Evaluación de Consistencia y Resultados: Analiza el diseño, operación y medición de los resultados de un Programa presupuestario de manera general, identificando áreas de mejora en cualquiera de los aspectos analizados.
- Evaluación de Impacto: Identifica el cambio en los indicadores a nivel de resultados, atribuible a la ejecución del programa presupuestario.
- Evaluación Específica de Desempeño: Identifica el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en un Programa presupuestario, mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión de los programas sociales.
- Evaluación Específica: Aquellas evaluaciones no comprendidas en los presentes lineamientos, y que se realizarán mediante trabajo de administración y/o de campo.
- Evaluaciones Estratégicas del Desempeño Institucional: Las evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

La metodología que aplica se encuentra en la guía metodológica para el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal vigente y la metodología para la construcción y operación del sistema de evaluación de la gestión municipal (SEGEMUN).

Los entes públicos que se encuentran sujetos a evaluación son:<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, PAE 2017, información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2017/28/5/507ee046b2ab0495ebf58993aaaacf0b.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2017/28/5/507ee046b2ab0495ebf58993aaaacf0b.pdf) consultado el 1 de abril de 2018.

<sup>270</sup> *Ídem.*

<sup>271</sup> *Ídem.*

- Medio Ambiente, Nombre Programa G00 101 02 01 04 01 Protección al ambiente.
- Seguridad Pública y Tránsito, Nombre Programa Q00 104 01 07 01 01 Seguridad pública.
- Contraloría, Nombre Programa K00 134 01 03 04 01 Desarrollo de la función pública y ética en el servicio público.

En el caso de la dirección de Seguridad Pública y Tránsito, las evaluaciones que hipotéticamente se realizan son de impacto y evaluación específica de desempeño, descritas en el capítulo anterior, pero en la práctica, no se tiene ningún registro sobre los resultados de las evaluaciones de impacto que se han practicado en el municipio dentro del periodo estudiado.

En lo que respecta a la evaluación de desempeño programático, las dos evaluaciones que se realizaron en el municipio de Naucalpan, correspondientes al periodo que se analiza en esta investigación, abarcan las realizadas en los años 2017 y 2018 únicamente, quedando fuera de registro la que debió realizarse para el ejercicio fiscal del 2016.<sup>272</sup>

En el siguiente capítulo se analizará la importancia de la evaluación en seguridad pública como elemento indispensable para detectar los posibles puntos a fortalecer en los programas aplicados al municipio de Naucalpan.

---

<sup>272</sup> *Ídem*

## Capítulo 4 Análisis de caso Naucalpan de Juárez

Después de analizar algunos casos en Latinoamérica, se puede afirmar que la importancia de la evaluación de los programas públicos que atienden la inseguridad es innegable, los ejemplos expuestos en los capítulos anteriores demuestran la pertinencia y los beneficios que reporta para visibilizar los posibles inconvenientes que pudieran presentar, así como para establecer si los programas continúan siendo viables para la atención de los problemas que afectan a la ciudadanía.

El fenómeno delictivo es multifactorial, por ello las acciones para su atención deben abarcar diferentes ámbitos de la administración pública, pero también de los particulares. Un ejemplo de ello radica en que las estrategias para la prevención del delito abarcan desde la utilización de los cuerpos policiacos, hasta una extensa gama de acciones, como el diseño ambiental,<sup>273</sup> el diseño de productos,<sup>274</sup> el mapeo del delito o la prevención comunitaria,<sup>275</sup> cada una de estas estrategias se enfoca en combatir un factor de riesgo específico que puede desencadenar hechos delictivos. Sin embargo, la tendencia, al menos en el municipio de Naucalpan, es enfocar las acciones de prevención en las intervenciones de los cuerpos policiacos, esto sucede porque ellos se ubican en el último eslabón de la cadena. Dicho de otra forma, al no privilegiar la implementación de programas de gobierno que impulsen otro tipo de prevención (que atendería al delito antes de que se presente), se opta por la reacción policiaca para hacer frente a los hechos delictivos (después de que las conductas han sucedido).

Es por los motivos antes descritos que, idealmente, tanto las acciones, como las evaluaciones deben proceder de distintos ámbitos de la administración pública, y todas ellas deben encontrarse en íntima conexión con las tareas de prevención del delito.

La ausencia de las estrategias descritas en los párrafos que anteceden podrá visibilizarse claramente al ser analizada la metodología de la evaluación que se utilizó en Naucalpan, para ello, en el presente capítulo revisaremos cómo se realizó este ejercicio en los programas de gobierno encargados de atender el fenómeno de la inseguridad en el municipio de Naucalpan de Juárez durante el periodo analizado, contrastándolo con un modelo ideal integrado por las propuestas teóricas y metodológicas realizadas por diversos autores de temas de evaluación en general, e instituciones y organismos internacionales

---

<sup>273</sup> Este tipo de prevención se basa en diseñar los espacios públicos para mejorar la vigilancia y también, en controlar los accesos para complicar el acceso y escape de los delincuentes.

<sup>274</sup> Esta estrategia es utilizada por empresas que se dedican a ofrecer sistemas de seguridad. Por ejemplo, las puertas magnéticas que se utilizaban en algunos bancos. También son cambios en el diseño de los productos, en este caso podemos mencionar las modificaciones en el diseño de los automóviles dependiendo de la autoparte que resulte vulnerable al ataque de los delincuentes. Por ejemplo, cambiar el diseño para complicar el robo de la computadora del auto y mejorar el diseño de las puertas para que no sean fáciles de abrir, entre otras modificaciones.

<sup>275</sup> En este tipo de prevención se pretende terminar con las “incivildades menores”, como el descuido en la recolección de basura, bacheo, la mendicidad, el *grafitti*. Por medio de estas medidas se pretende promover la autoridad moral y el control de la propia comunidad, generando comunidades fuertes.

en materia de evaluación específica de los programas de seguridad pública, que fueron analizadas en el marco teórico conceptual.

#### 4.1 Fases de la evaluación de programas públicos

Como se apuntó en el primer capítulo de este trabajo, una evaluación ideal comprende, al menos, tres momentos específicos para su ejercicio. La Auditoría Superior de la Federación, en el libro “Evaluación de Políticas públicas” de Roberto Salcedo,<sup>276</sup> apunta que, dependiendo la etapa en que se encuentre el programa o la política pública, son tres diferentes evaluaciones las que deben realizarse para contar con un mayor grado de confiabilidad en la evaluación. Éstas son la evaluación *ex ante* que es definida por algunos autores como evaluación de diseño, evaluación de entrada, o evaluación conceptual; la evaluación *concomitante o in tempo*, también denominada evaluación de seguimiento, de implementación o evaluación intermedia. Y, por último, la evaluación *ex post*, también llamada evaluación de impacto, de resultados. Cada una de ellas mide elementos del programa muy diferentes de acuerdo con el tiempo en que se encuentre dentro del proceso, esta será la estructura que se utilizará para el presente capítulo.

Para construir el modelo ideal que servirá para comparar la metodología que se utiliza en el municipio de Naucalpan de Juárez, se utilizará el marco teórico conceptual incluido en el capítulo 1 del presente trabajo. Para facilitar el análisis se realizarán tablas comparativas, que habrán de servir posteriormente para construir una propuesta de metodología para el municipio.

Además, se utilizará un modelo de evaluación detectado en los análisis comparativos realizados en el capítulo dos de esta tesis. Como quedó asentado en ese apartado, no fue posible encontrar algún municipio o alcaldía en los países latinoamericanos que compartiera las características específicas que tiene Naucalpan, en algunos tampoco se encontró evidencia de programas implementados o de algún tipo de evaluación realizado a sus programas. Sin embargo, con esa comparación quedó patente que la evaluación de programas de gobierno que atienden la inseguridad pública no es una práctica común. Por ello se ubicó un programa que sí presentó una metodología de evaluación para medir su eficacia, se trata del programa Plazas de la Paz, implementado en tres localidades de Sao Paulo, Brasil. Esta metodología también será utilizada en este capítulo para ser comparada con la que es empleada en el municipio de Naucalpan.

#### 4.2 Ejercicio de comparación entre el modelo ideal, la metodología de evaluación de dos programas ubicados en Brasil y Colombia y la utilizada en Naucalpan.

En este apartado se contrastará un modelo ideal construido con las diversas propuestas de autores expertos en seguridad pública que han sido analizadas en el marco conceptual de la presente tesis, dichas propuestas abarcan metodologías sugeridas para la realización de la evaluación de programas en esta materia. Este mismo análisis comparativo se llevará a cabo con la metodología de evaluación utilizada en el proyecto Plazas de la Paz implementado en Sao Paulo, Brasil y el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes implementado en Colombia. Este ejercicio se realizó con la información disponible sobre la

---

<sup>276</sup> Cfr. Salcedo, Roberto, *Op. Cit.* pp. 61, 62.

metodología que se utilizó en los ejercicios fiscales de 2016, 2017 y 2018 en el municipio de Naucalpan de Juárez.

En la última parte de este apartado se enumerarán algunos de los hallazgos resultado de las evaluaciones en el municipio.

En primer lugar, se analizará la fase de la evaluación de diseño:

*Tabla 11 Comparación entre el modelo de evaluación de diseño recomendado y el que se utiliza en Naucalpan.*

Metodología sugerida por autores especializados para realizar la evaluación de diseño de programas para seguridad pública	Metodología utilizada para evaluación de diseño de programas de gobierno para seguridad pública en Naucalpan
<p>Se realiza un diagnóstico del problema a tratar mediante evidencia confiable, que deberá contar con una revisión de los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es recomendable que el diagnóstico analice por separado los diferentes delitos, realizando una diferenciación entre tipo de delito, forma en que se comete, delimitación geográfica de los lugares de mayor incidencia, circunstancias facilitadoras. La finalidad que se persigue con esto es diseñar una intervención para cada una de las diversas conductas delictivas, de modo que no se realice una acción genérica que acabe por no atender debidamente cada uno de los problemas.</li> <li>• Para lograr una adecuada evaluación de diseño, es necesario analizar las propuestas de solución que se han realizado en otras localidades del país y en otros países, revisando la literatura que exista sobre el tema.</li> <li>• Complementariamente con el punto anterior, es necesario revisar si las alternativas analizadas han sido evaluadas rigurosamente para contar con evidencia sólida de su funcionamiento.</li> <li>• Identificar la existencia de otros programas que atienden la misma</li> </ul>	<p>No existe evaluación de diseño, a pesar de que en diversos documentos (SESNP y PAE) se menciona la necesidad de este ejercicio, no se ha encontrado ninguna referencia en este sentido. Por ello, no se pueden establecer con claridad las necesidades que presenta el municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solamente se identifica un programa, definido como programa presupuestario 01070101 Seguridad Pública, que podría considerarse como un programa genérico.</li> <li>• No existe diagnóstico sobre los diferentes tipos de delitos que se cometen en la entidad, ni de la delimitación geográfica en que se realizan. Tampoco se especifica cuál es el problema que será atendido por la intervención.</li> <li>• No existe definición alguna sobre la población objetivo, o de los beneficiarios del programa. Esto ha sido mencionado en los resultados de las evaluaciones con que se cuenta para este periodo.</li> <li>• No se identifican los programas que se hubieran implementado previamente (provenientes de los diferentes órdenes de gobierno), y que pudieran complementar las acciones propuestas.</li> </ul> <p>Tampoco se tiene información sobre la forma en que se estableció la metodología</p>

<p>problemática y se encuentran en funcionamiento, verificar que pudieran complementar el que se planea implementar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se deben plantear, de manera clara, los objetivos del programa, que sean realizables y que tengan concordancia con las acciones propuestas. Así como los indicadores y los medios de verificación. No se recomienda la utilización de registros administrativos ni cifras delictivas, pues no son confiables para realizar la verificación. Tampoco se recomienda que la evaluación se realice utilizando solamente el parecer de los encargados de la ejecución del programa.</li> <li>• Un punto importante es la definición del presupuesto con el que se contará para llevar a cabo el programa o proyecto.</li> <li>• También debe contarse con la identificación clara de los actores y la población objetivo.</li> <li>• Por último, en esta etapa se deben diseñar los diferentes medios de evaluación del programa, estableciendo claramente los periodos y metodologías que se utilizarán.</li> <li>• Una vez terminada la evaluación de diseño, se sugiere la realización de un modelo lógico del programa, en el que se describan por orden cronológico las acciones que se realizarán en la implementación.</li> </ul>	<p>utilizada para realizar la evaluación de desempeño.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia con información de especialistas descritos en el capítulo 1 y formatos CONAC con resultados de la evaluación de Naucalpan.

Realizando ahora una comparación con las metodologías utilizadas en Brasil y Colombia para la evaluación del diseño revisadas en el capítulo 2 de la presente tesis, al ser el único caso documentado en que se encontraron datos completos sobre la metodología de este ejercicio, se eligió el proyecto Plazas de la Paz. La comparación de la evaluación de diseño es la siguiente:



**Tabla 12 Tabla comparativa de la metodología de evaluación de diseño entre algunos países de Latinoamérica y Naucalpan.**

Metodología de evaluación de diseño utilizada en Brasil y Colombia	Metodología de evaluación de diseño utilizada en Naucalpan
<p>En el Proyecto Plazas de la Paz se utilizó la evaluación de marco cero (los datos del año base proporcionan un “piso cero”), por este medio se podrá medir el cambio de manera más clara, registrando la percepción de los habitantes respecto a la utilización y destino de los espacios públicos. También servirá para determinar los indicadores más apropiados para evaluar el seguimiento y la evaluación de los resultados.</p> <p>En otros ejemplos revisados no existe evaluación en esta etapa.</p>	<p>No existe evaluación de diseño, a pesar de que en diversos documentos (SESNSP y PAE) se menciona la necesidad de este ejercicio, no se ha encontrado ninguna referencia en este sentido.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Proyecto Plazas de la Paz incluido en el capítulo 2 y formatos CONAC con resultados de la evaluación de Naucalpan.

En lo que respecta a la evaluación de seguimiento o desempeño, la siguiente tabla muestra las principales características y metodologías de cada uno de los modelos:

**Tabla 13 Comparación entre el modelo de evaluación de desempeño recomendado y el que se utiliza en Naucalpan.**

Metodología sugerida por especialistas en evaluación de seguimiento para programas de seguridad pública.	Metodología utilizada para realizar la evaluación de seguimiento en el municipio de Naucalpan.
<p>Este tipo de evaluación debe realizarse, en gran medida, teniendo en cuenta la evaluación de diseño. Muchas de las propuestas metodológicas para la evaluación de seguimiento o desempeño son realizadas en esa fase.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomando en cuenta el modelo lógico propuesto en el diseño, se enumerarán las acciones que hayan podido ser medidas, para realizar una evaluación que, tentativamente, puede ser realizada mensualmente. De este modo se puede tener una visión más confiable sobre el funcionamiento del programa.</li> <li>• Una vez realizadas las evaluaciones, es posible realizar</li> </ul>	<p>El tipo de evaluación que se realiza en Naucalpan es la denominada “específica de desempeño”, que se basa en indicadores estratégicos de gestión. No existe ningún dato que especifique los motivos por los que se determinó su utilización, ya que no existió una etapa de diseño.</p> <p>De acuerdo con la información de los evaluadores externos para los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018, la finalidad de la evaluación es verificar que los recursos federales del programa FORTASEG se apliquen de manera adecuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2016, la metodología utilizada para la evaluación fue de corte cualitativo. Trabajo de gabinete:</li> </ul>

<p>algunas recomendaciones para ajustarse a los resultados proyectados en el diseño.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• También es posible identificar los posibles obstáculos que no permiten lograr los resultados proyectados.</li> <li>• Se deben revisar los componentes y las acciones del programa, esto es, que exista correspondencia entre las intervenciones temáticas que contempla y las acciones desplegadas con los objetivos propuestos.</li> </ul>	<p>Revisión de documentos de la gestión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el ejercicio 2017, la entrevista del grupo de enfoque se realizó con el personal operativo del programa: 2 personas de la Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal y 2 personas de la Tesorería Municipal.</li> <li>• El grupo de enfoque se realizó con los actores encargados de la ejecución del programa: 4 personas de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; 4 personas de la Tesorería Municipal y 2 personas de la Subdirección de Planeación.</li> <li>• No se presenta información sobre el análisis de los indicadores ni del cumplimiento de metas.</li> <li>• En el ejercicio fiscal de 2018, la metodología utilizada fue cualitativa: entrevista semiestructurada, grupo de enfoque y trabajo de gabinete: revisión de Informes, reportes, documentos de planeación, instrumentos, normativos, técnicos, reportes de presupuesto, reportes de seguimiento a la Matriz de Indicadores de Resultados y el Programa Operativo Anual, principalmente, Fichas Técnicas de los indicadores, documentos de planeación institucionales, estatales, municipales y sectoriales, manuales de procedimientos, entre otros.</li> <li>• En el ejercicio 2018 no se cuenta con la información del número de personas que participaron en la entrevista y el grupo de enfoque, ni de sus características y calidad.</li> </ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia con información de especialistas descritos en el capítulo 1 y formatos CONAC y PAE con resultados de la evaluación de Naucalpan.

En el proyecto Plazas de la Paz, la metodología utilizada para la implementación, revisada en el capítulo 2 es la siguiente:

Tabla 14 *Tabla comparativa de la metodología de evaluación de desempeño entre algunos países de Latinoamérica y Naucalpan.*

Metodología de evaluación de seguimiento utilizada en Brasil y Colombia	Metodología utilizada para realizar la evaluación de seguimiento en el municipio de Naucalpan.
<p>En el proyecto Plazas de la Paz, esta evaluación se realizó mensualmente por medio de cuestionarios para recoger la percepción de los habitantes. La evaluación es realizada de manera interna, los recursos que se utilizan son la observación, los informes generados mensualmente, algunos registros y actas de reuniones y, además, las reuniones trimestrales que incluyen la supervisión del equipo, la supervisión de los educadores comunitarios y los mecanismos para escuchar a la comunidad.</p> <p>En el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes implementado en Colombia, para la evaluación de seguimiento se utilizaron encuestas (más de 17.000), entrevistas y grupos focales con policías y comandantes, talleres con implementadores nacionales y locales, visitas de terreno a estaciones y cuadrantes, entrevistas con autoridades locales y comunidad organizada y, revisión de documentación a las ocho ciudades en las que se implementó el programa.</p>	<p>El tipo de evaluación que se realiza en Naucalpan es la denominada “específica de desempeño”, que se basa en indicadores estratégicos de gestión. No existe ningún dato que especifique los motivos por los que se determinó su utilización, ya que no existió una etapa de diseño.</p> <p>De acuerdo con la información de los evaluadores externos para los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018, la finalidad de la evaluación es verificar que los recursos federales del programa FORTASEG se apliquen de manera adecuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2016, la metodología utilizada para la evaluación fue de corte cualitativo. Trabajo de gabinete: Revisión de documentos de la gestión.</li> <li>• En el ejercicio 2017, la entrevista del grupo de enfoque se realizó con el personal operativo del programa: 2 personas de la Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal y 2 personas de la Tesorería Municipal.</li> <li>• El grupo de enfoque se realizó con los actores encargados de la ejecución del programa: 4 personas de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; 4 personas de la Tesorería Municipal y 2 personas de la Subdirección de Planeación.</li> <li>• No se presenta información sobre el análisis de los indicadores ni del cumplimiento de metas.</li> <li>• En el ejercicio fiscal de 2018, la metodología utilizada fue cualitativa: entrevista semiestructurada, grupo de enfoque y trabajo de gabinete: revisión de Informes, reportes, documentos de planeación, instrumentos, normativos, técnicos, reportes de presupuesto, reportes de seguimiento a la Matriz de Indicadores de Resultados y el Programa Operativo Anual, principalmente, Fichas Técnicas de</li> </ul>

	<p>los indicadores, documentos de planeación institucionales, estatales, municipales y sectoriales, manuales de procedimientos, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el ejercicio 2018 no se cuenta con la información del número de personas que participaron en la entrevista y el grupo de enfoque, ni de sus características y calidad.</li> </ul>
--	--

Fuente: Elaboración propia con información de proyecto Plazas de la Paz y Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes analizados en el capítulo 2 y formatos CONAC y PAE con resultados de la evaluación de Naucalpan.

Respecto a la evaluación de impacto, la siguiente tabla muestra las particularidades de cada uno de los modelos:

*Tabla 15 Comparación entre el modelo de evaluación de impacto recomendado y el que se utiliza en Naucalpan.*

Recomendaciones de especialistas en evaluación de impacto de programas que atienden la seguridad pública	Metodología de la evaluación de impacto en el municipio de Naucalpan
<p>La evaluación de impacto requiere de un plazo específico (por lo general largo plazo) para poder determinar si hubo resultados en la intervención. Algunas propuestas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las que se refieren a la necesidad de realizar cortes después de periodos específicos para evaluar la eficacia de los programas.</li> <li>• No utilizar únicamente estadísticas de incidencia delictiva ni registros administrativos para realizar las verificaciones, ya que no representan la realidad.</li> <li>• Es necesario incorporar a la evaluación las opiniones e información que pueda proporcionar la población objetivo.</li> <li>• Debe existir la certeza de que los cambios percibidos son producto de la intervención, por ello debe ser muy cuidada la información y el diseño en la evaluación <i>ex ante</i>.</li> <li>• Al proponerse una intervención específica diferenciada por delito en el diseño, es necesario evaluar por separado los componentes de los programas.</li> </ul>	<p>En el municipio no se incorpora ningún dato sobre la manera en que se mide el impacto de las acciones que se realizan en materia de seguridad pública. La metodología que se utiliza (evaluación específica de desempeño), tampoco proporciona datos sobre el cumplimiento de metas ni objetivos.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es recomendable utilizar la metodología experimental, con ello se tendrá mayor certeza de la eficacia de los programas.</li> <li>• También se recomienda utilizar una metodología mixta para realizar las evaluaciones, es decir, que la evaluación incorpore métodos cuantitativos y cualitativos.</li> </ul>	
---	--

Fuente: Elaboración propia con información de especialistas descritos en el capítulo 1 y formatos CONAC y PAE con resultados de la evaluación de Naucalpan.

La metodología de evaluación de impacto en el proyecto Plazas de la Paz y el plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes y la utilizada en el municipio de Naucalpan se compararán en la siguiente tabla:

*Tabla 16 Tabla comparativa de la metodología de evaluación de impacto entre algunos países de Latinoamérica y Naucalpan*

Metodología de evaluación de impacto utilizada en Brasil y Colombia	Metodología utilizada para realizar la evaluación de impacto en el municipio de Naucalpan.
<p>Esta evaluación se realizó en el proyecto Plazas de la Paz de la siguiente forma, todos los instrumentos aplicados en el diagnóstico inicial se volverán a aplicar en la población, lo que permite comparar indicadores y medir los resultados alcanzados por el proyecto.</p> <p>Para la evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes de Colombia se utilizó un método comparativo, aunque no queda muy claro si se trató de una metodología experimental o cuasi experimental, las mediciones del impacto se llevaron a cabo comparando la incidencia delictiva en comunidades en las que no se capacitó al personal de la policía con respecto de aquellas en las que sí fueron capacitados (diferencias en diferencias).</p>	<p>En el municipio no se incorpora ningún dato sobre la manera en que se mide el impacto de las acciones que se realizan en materia de seguridad pública. La metodología que se utiliza (evaluación específica de desempeño), tampoco proporciona datos sobre el cumplimiento de metas ni objetivos.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de proyecto Plazas de la Paz y Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes analizados en el capítulo 2 y formatos CONAC y PAE con resultados de la evaluación de Naucalpan.

Después de realizar una comparación entre las metodologías, resulta claro que, en el caso de Naucalpan lo que se realiza es más un reporte de los encargados de la implementación que una verdadera evaluación.

Como se apuntó, no existe registro de la etapa de diseño, tampoco del impacto que tuvieron las acciones. El PAE (Programa Anual de Evaluación) únicamente tiene como tarea realizar

la evaluación para verificar si los fondos federales se destinaron efectivamente a la seguridad pública, esto con la finalidad de demostrar que fueron bien utilizados para poder acceder a ellos en el siguiente ejercicio fiscal.

Las evaluaciones realizadas tienen varias problemáticas en su metodología; sin embargo, es la única información con la que se dispone, es importante revisar cuáles fueron los hallazgos, esto se analizará en el siguiente apartado.

En comparación con Naucalpan, el proyecto Plazas de la Paz, la metodología sí abarca el diseño, la implementación y el impacto. No utiliza modelos experimentales ni cuasi experimentales, para medir el impacto hace una comparación con la evaluación de diseño en la que se realizó un diagnóstico. Para obtener, dentro del diagnóstico, la información de la situación que guardan los municipios intervenidos, se aplicaron cuestionarios. Dentro de esta metodología, el medio para evidenciar los resultados se centra en la comparación de la situación encontrada en la etapa de diagnóstico con lo que las respuestas de la ciudadanía muestren después de un tiempo determinado. En resumen, se trata de una comparación antes y después de la intervención.

Respecto al Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes de Colombia, también es importante la percepción de la ciudadanía para dar seguimiento a las acciones, además de utilizar un cúmulo de herramientas para hacerse de la información que sirva de base para determinar el funcionamiento del plan, lo que no queda claro es qué tipo de metodología se utiliza para la evaluación de impacto, experimental o cuasi experimental. Además de esto, la utilización de las cifras de incidencia delictiva como indicadores probablemente no sea la fuente de información más adecuada, esto debido a la presencia de la cifra negra de delitos no denunciados.

#### 4.3 Algunos hallazgos del ejercicio de comparación

Los resultados que han arrojado las evaluaciones en el municipio de Naucalpan muestran una serie de particularidades en diversos aspectos. En este apartado se realizará una enumeración de los principales hallazgos encontrados.

En principio, es necesario mencionar nuevamente que la evaluación que se realiza en el municipio es la Evaluación Específica de Desempeño del Programa 010701010 Seguridad Pública. Por lo que, no se tiene ninguna información sobre el diseño de los programas, ni tampoco sobre la identificación clara del problema ni la población objetivo. Además, no se realiza ninguna evaluación sobre las acciones que se llevan a cabo en el municipio para atender la inseguridad, solamente se evalúa el cumplimiento de las metas que se vinculan con la transferencia de los recursos federales destinados a la atención de la seguridad pública.

Contrario a las especificaciones que sugieren los expertos en la evaluación de la seguridad pública, no existe una enumeración de los programas implementados para atender el problema de la inseguridad, las acciones que se realizan no son evaluadas, el “Programa 010701010Seguridad Pública” se alinea con el Plan de desarrollo estatal en el pilar “Sociedad Protegida”.

Contrario a las especificaciones sobre prevención, en el municipio se privilegian las acciones policiales con la finalidad de prevenir de la delincuencia, desincorporando acciones preventivas de otra índole, como por ejemplo la cohesión social, el control de espacios públicos por parte de la ciudadanía, el mejoramiento del alumbrado público y otras más que pueden ser implementadas.

El pilar temático “Sociedad Protegida” propone como objetivo generar un entorno de seguridad que permita el desarrollo de los naucalpenses. Para lograrlo propone como estrategia general prevenir y mantener el orden público en el Municipio.

La línea de acción que propone para cumplir con el mantenimiento del orden público consiste en gestionar y destinar recursos federales y Estatales para mejorar el servicio de seguridad pública municipal.

La estrategia en particular propone: Incentivar el sentido de pertenencia entre el personal de Seguridad Pública y Tránsito para contribuir a la fortaleza de la corporación y el compromiso de sus miembros.

Para lograrlo establece como líneas de acción: Profesionalización para el personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y Capacitar y evaluar al personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal (evaluación y control de confianza).<sup>277</sup>

Como se puede observar, el objetivo pareciera ser parte de otro apartado, al igual que la línea de acción y la estrategia. Es importante destacar que se utiliza primordialmente la profesionalización de la policía como estrategia para mejorar las condiciones de seguridad en el municipio. Quizás esta sea la razón por la cual la utilización de los recursos del FORTASEG se enfoca a la capacitación y equipamiento del personal policiaco.

Algunas de las observaciones realizadas por la entidad evaluadora en 2016 fueron:

No existe identificación clara de la población objetivo o del área de enfoque que será atendida con los recursos del FORTASEG. Esto se puede esperar pues, como se mencionó anteriormente, no existió diseño alguno en la planeación de la intervención. La evaluación de diseño pudo haber detectado esta condición.

La importancia de la determinación de la población objetivo es tal, que implica, de acuerdo con Osuna y Bueno, haber realizado una evaluación de racionalidad del programa. Como se mencionó anteriormente, para desarrollar esta evaluación en el programa, debe realizarse un diagnóstico riguroso, que implica también la identificación de la población objetivo.<sup>278</sup> No se puede realizar acción alguna si no se tiene en cuenta a los beneficiarios y sus condiciones particulares. Es necesario establecer sus necesidades, su dimensión,

---

<sup>277</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Evaluación del desempeño del subsidio en materia de seguridad pública (fortaseg)*, 2016, p. 13, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/2bEVALUACIONFORTASEG.pdf>, consultado el 8 de marzo de 2020.

<sup>278</sup> Cfr. Bueno Suárez, Carlos y Osuna Llana, José Luis, *Op. Cit.*, p. 46.

sus expectativas respecto a la intervención y otras particularidades que deberán ser especificadas en la etapa de diseño.

Además de lo anterior, tampoco se entregó evidencia documental que pudiera identificar al personal que se benefició con los servicios y los bienes financiados en el ejercicio fiscal 2016, esto significa que no se identificó a los policías que recibieron el equipo comprado con los recursos federales.

Los indicadores propuestos para medir el desempeño del programa, de acuerdo con los resultados de la evaluación, resultan confusos, pues carecen de claridad. Ocho de los diez indicadores pueden ser monitoreables, pues pueden ser medidos y existen datos para ello; sin embargo, dos indicadores no pueden ser medidos y, por tanto, no aportan evidencia del desempeño del programa de gobierno.

Tampoco se identifican programas, con los cuales pudiera complementarse el programa de gobierno estudiado. Esta es la recomendación de los especialistas en seguridad pública, concretamente de Lawrence, quien, como se planteó para la evaluación de diseño, ya establecía la necesidad de identificar los programas que coexistirán con la intervención proyectada para atender la inseguridad. Es importante este paso pues, de lo contrario, se correría el riesgo de duplicar acciones. Esto también es un referente que nos muestra la ausencia de una etapa de diseño.

En este ejercicio, la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal no entregó los reportes de los indicadores sobre el cumplimiento de las metas establecidas, por lo tanto, no se encuentra información alguna respecto a su eficacia, recordemos que la metodología que utiliza el municipio se basa en indicadores de resultados y, si no se cuenta con ellos, no puede hablarse de evaluación. En este sentido, no es posible realizar una medición respecto del funcionamiento del programa y, como lo establece Carol Weiss, la ausencia de medición no permite determinar las oportunidades de mejora, así como tampoco planificar las acciones a realizar.<sup>279</sup>

La evaluación no incorpora elementos como la percepción de la ciudadanía respecto al cumplimiento de las autoridades municipales con su función de preservar la seguridad ciudadana.

En 2016, los recursos transferidos al municipio por la federación ascendieron a la cantidad de \$30'725,207.60 pesos, un 77.48% más que los asignados en 2015,<sup>280</sup> aunque se determina en el documento que su utilización será para la prevención social de la violencia y la delincuencia, la capacitación y otros rubros en materia de derechos humanos e igualdad de género, en realidad su destino no fue este.

En lo que se refiere a la metodología con la que se realizó la evaluación, se menciona que se utilizó un corte cualitativo, utilizando básicamente el trabajo de gabinete, que consistió en la verificación de documentación entregada para constatar el grado de avance de los

---

<sup>279</sup> Cfr. Weiss, Carol, *Op. Cit.*, p. 64.

<sup>280</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Op. Cit.*, p. 4.



objetivos y las metas, algunos de estos documentos son registros administrativos, bases de datos, evaluaciones, documentos oficiales, documentos normativos y sistemas de información. Sustentar la evaluación exclusivamente en este tipo de evidencias también reduce su confiabilidad, ya que, como apunta Carol Weiss, la mayoría de las instituciones manejan sus registros de manera desordenada, en algunas otras ocasiones pueden encontrarse desactualizados. Además, no representan la realidad del programa pues, en la mayoría de las ocasiones no contienen la información completa y exacta. Además, los registros administrativos son realizados por quienes operan los programas, y ellos están conscientes de que por medio de estos se calificará su trabajo, por ello es muy factible que pudieran “torcer” los informes.<sup>281</sup> La utilización de este tipo de información es el método más sencillo y barato de recolectar la información, por ello se utiliza con frecuencia. Es importante anotar que no se descarta su utilización, pero es necesario complementarla con otro tipo de información.

Una de las recomendaciones que se hicieron en los resultados de la evaluación a Naucalpan por parte del ente que realizó la evaluación en el periodo estudiado, consistió en formular un documento que contenga la alineación de objetivos del subsidio incluyendo los programas y subprogramas de prioridad nacional. Además, debería contener los objetivos, estrategias y líneas de acción incluidas en los planes de desarrollo estatal y municipal, abarcando los objetivos de los programas presupuestarios.<sup>282</sup> Con esta recomendación queda claro que no existió una evaluación en sentido estricto, sino lo que Mejía Lira define como una pseudoevaluación, es decir, un estudio planificado con un interés particular, que en este caso tuvo como finalidad conservar los recursos federales.

El ente externo encargado de la realización de las evaluaciones fue seleccionado por adjudicación directa y, como se observa, fue utilizada la misma metodología en todos los ejercicios, la finalidad fue cumplir con el requisito que la Federación establece para poder acceder a los recursos del ramo 33.

Esto se deduce cuando en las conclusiones encontramos que, aun cuando no se pudo establecer el cumplimiento de las metas por la ausencia de documentos que lo corroboraran, el propio documento lo establece de esta manera:

En la documentación entregada para la evaluación por parte del ente ejecutor de los recursos del FORTASEG en el municipio no se dispuso de las fichas de indicadores del programa de Seguridad Pública, en las cuales se establezca una línea de base, una meta programada y un reporte de cumplimiento de las mismas.

Debido a que no se contó con los reportes del cumplimiento de las metas de los indicadores del programa presupuestario municipal vinculado con el FORTASEG, no fue posible verificar su cumplimiento, así como su evolución en el tiempo.<sup>283</sup>

Aun con la observación anterior, en el mismo documento se emite el siguiente resultado:

---

<sup>281</sup> Cfr. Weiss, Carol, *Op. Cit.*, pp. 93, 94.

<sup>282</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Op. Cit.*, p. 55

<sup>283</sup> *Ibidem.* p. 4.

Asimismo, se cuenta con un informe anual 2016 de cumplimiento de las metas establecidas en el anexo técnico del Convenio firmado entre el municipio y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Mediante la consulta de dicho informe, se pudo corroborar el cumplimiento de la totalidad de metas establecidas una vez que fueron aplicados los recursos del subsidio evaluado. [...] Para el cierre del ejercicio 2016 (cuarto trimestre) los recursos federales ministrados mediante el subsidio FORTASEG al municipio de Naucalpan de Juárez, México registraban un porcentaje de presupuesto devengado y ejercido de 99.76 lo que refleja una aplicación oportuna de los mismos conforme a lo establecido en el Convenio suscrito por las autoridades municipales el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>284</sup>

En el ejercicio presupuestal correspondiente al 2017, se utilizó la misma metodología que en el ejercicio 2016, consistente en la entrevista semi estructurada y el grupo de enfoque. Participaron en la entrevista dos miembros del personal pertenecientes a la Dirección de Seguridad pública y Tránsito municipal y dos pertenecientes a la Subdirección de planeación; en lo que respecta al grupo focal, participaron diez actores en la ejecución del programa en una sola sesión, cuatro de la Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal, cuatro de la Tesorería Municipal y dos de la Subdirección de Planeación.

Ambas técnicas se realizaron al personal operativo. Este tipo de evaluación en el que se utiliza la opinión de los participantes del programa, como lo apunta Carol Weiss, puede tener como consecuencia una pérdida de objetividad en la evaluación y se corre el riesgo de que presente un sesgo en sus resultados. Además de lo anterior, no es posible basar una parte de la evaluación en una entrevista con una muestra insuficiente.

En este sentido, se aportarían datos más confiables si esta entrevista se realizara en una porción importante y representativa de la población objetivo. Respecto al grupo de enfoque, también resulta contradictorio por los mismos motivos. Además, la realización de este tipo de técnica requiere de varias reuniones con una variedad de participantes, lo que permitirá la obtención de información más completa. Lo más importante es que, para poder aplicar estas dos técnicas es necesario establecer claramente su objetivo y, basado en esto, se podrá determinar cómo se realizarán, a quienes se realizarán y cuantos participantes intervendrán.

Los principales hallazgos de la evaluación fueron los siguientes:

No se mostró congruencia en los indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), por lo que no es posible determinar una consistencia entre los medios y los fines del programa. Además, no se encontraron indicadores de gestión.

Además de lo anterior, la matriz de indicadores de resultados (MIR) solamente se enfocó en tres proyectos de los diez que proponía el programa, Aunado a esto, se incluyeron dos proyectos relacionados con el tránsito municipal, alejándose de la principal característica que reviste la utilización de los recursos del FORTASEG, su utilización para mejorar la

---

<sup>284</sup> *Ibidem.* p. 74.

seguridad pública. Por ello se sugirió que dichos proyectos no formaran parte de la Matriz de Indicadores, por lo que se recomienda su rediseño conceptual.

También se destaca la desatención en propiciar la participación ciudadana y de las empresas en los temas de seguridad.<sup>285</sup>

Para la evaluación del FORTASEG correspondiente al ejercicio fiscal de 2018, se utilizó la siguiente metodología:

Para llevar a cabo una Evaluación de Consistencia y Resultados se utilizó el Modelo de Términos de Referencia publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en donde se indica que la evaluación debe contener seis módulos (sic) mismos que se desarrollarán con base en 51 cuestionamientos que se atenderán a través de trabajo, principalmente, de gabinete, con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del Pp, así como información adicional que el evaluador externo considere necesaria para justificar el análisis, y en su caso la realización de entrevistas con el personal responsable.<sup>286</sup>

Al igual que en los otros ejercicios estudiados, no existe una clara identificación de la problemática a tratar con los fondos, ni de la población objetivo del programa.

No se encontró un resumen narrativo de la Matriz de Indicadores de Resultados, únicamente de algunas acciones.

El programa de gobierno no cuenta con un plan estratégico que haya sido producto de una adecuada planificación, por lo que no se cuenta con los indicadores de desempeño y tampoco se establecieron de los resultados esperados con la intervención. Teniendo en cuenta esta situación, cabe preguntarse si puede existir una evaluación sin indicadores ni resultados que medir. Carol Weiss resalta la importancia de los indicadores mencionando que “La función de un indicador es hacer sistemas complejos entendibles o perceptibles. Un indicador efectivo o un conjunto de indicadores ayuda a una comunidad a determinar dónde está, a dónde se dirige y cuán lejos está de sus metas elegidas”,<sup>287</sup> la propia entidad evaluadora establece que no existe forma alguna de determinar el desempeño del programa, tampoco de lo que demanda la población objetivo.

Cabe recordar que, dentro de los diversos objetivos a los que se destinan los fondos que ministra el FORTASEG, se encuentra la prevención del delito, incluso equipar al personal de seguridad y capacitarlo tiene como fin este objetivo, la reducción de la inseguridad.

---

<sup>285</sup> Formato CONAC con los resultados de la evaluación del ejercicio fiscal 2017 de FORTASEG en Naucalpan, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Formato-CONAC1.pdf>, consultado el 20 de abril del 2021.

<sup>286</sup> Formato CONAC con los resultados de la evaluación del ejercicio fiscal 2018 de FORTASEG en Naucalpan, <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/FORTASEG-Formato-CONAC.pdf>, consultado el 20 de abril de 2021.

<sup>287</sup> Weiss, Carol, *Op. Cit.*, p. 65.

Si no existe forma de determinar que los fondos están teniendo como finalidad proporcionar mejores condiciones de seguridad en la población, lo que tenemos es una utilización de recursos que no cuenta con ningún control ni transparencia.

En lo que se refiere a la comparación con el Proyecto Plazas de la Paz y el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes implementados en diversos municipios, el primero de Brasil y el segundo de Colombia, la comparación nos muestra, en el caso de Plazas de la Paz, que se destaca la importancia de la perspectiva y la participación de la ciudadanía para evaluar cada una de las etapas del proyecto. La Evaluación se realiza por medio de cuestionarios y son el medio por el cual se verifican los cambios en la situación de la población. Este método puede ser de gran utilidad si se utilizara en Naucalpan; sin embargo, implicaría la existencia de una etapa de diseño y de una evaluación de impacto, en las que resultaría indispensable la aplicación de un instrumento para determinar la situación antes y después de la implementación. Como pudo observarse en las tablas comparativas, esto no existe en el municipio e implicaría un cambio en su metodología de la evaluación, pero también en la manera en que operan las administraciones municipales. Si nos referimos en específico a la evaluación de impacto, tendremos dificultades para su realización debido a las complicaciones que se presentan al término de cada gestión municipal, en específico el hecho de que en las elecciones de presidente municipal se dé la posibilidad de un cambio de partido (en ocasiones, aunque no lo hubiera) en la siguiente gestión. Esto debido a la idea irreflexiva de eliminar lo anterior y “proponer” nuevas estrategias, lo que obstaculiza mantener los programas un tiempo suficiente para evaluar su eficacia.

La única manera en que se podrían conocer algunos resultados de los programas implementados sería realizando un cambio en la ideología de los partidos políticos y sus candidatos respecto de la manera de gobernar. No todos los trabajos realizados durante las gestiones anteriores deben catalogarse como aberraciones, tampoco las nuevas ideas son siempre las mejores, sobre todo teniendo en cuenta que no se tiene la información necesaria para poder determinar si una medida está funcionando o no. Lo que si queda claro respecto del municipio es que la incidencia delictiva continúa con una tendencia al alza, y es el único dato que refleja la ineficacia de las intervenciones.

La metodología del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes, al igual que en el municipio de Naucalpan, no se cuenta con ninguna etapa de diseño, solamente se mencionan las evaluaciones de seguimiento de la implementación y de impacto. Sin embargo, la evaluación de impacto se basa en una metodología indefinida entre dos opciones, casi experimental o experimental (no especifica cuál de las dos es la utilizada), pero enfocada a la capacitación policial, no propiamente a acciones específicas aplicadas directamente en la población, por ello es posible compararla con la metodología del municipio de Naucalpan. En este caso, como se ha podido establecer en la presente tesis, una buena parte de las acciones se basan en el equipamiento y la capacitación del cuerpo policial, por tanto, el modelo implementado en Colombia podría parecer el más adecuado para Naucalpan; sin embargo, la evaluación de la implementación reviste gran importancia en este ejemplo, por ello se realiza de manera rigurosa utilizando la aplicación de encuestas

(más de 17.000), entrevistas y grupos focales con policías y comandantes, talleres con implementadores nacionales y locales, visitas de terreno a estaciones y cuadrantes, entrevistas con autoridades locales y comunidad organizada y, por último, una revisión de documentación a las ocho ciudades en las que se implementó el programa. Comparativamente con el caso de Naucalpan, la metodología aplicada en Colombia resulta mucho más completa pues, aun cuando comparte las entrevistas, los grupos focales con policías y comandantes y la revisión de documentos, la evaluación se complementa con las visitas a los sitios en los que se lleva a cabo la implementación y con la participación de la ciudadanía. Destacando un recurso evaluativo que ha estado ausente en el caso del municipio de Naucalpan: la aplicación de encuestas a la ciudadanía. Como se ha mencionado anteriormente, la participación ciudadana en el mejoramiento de la seguridad pública es importante, al ser la principal afectada de este problema, también es la que tiene la información más precisa de las dimensiones, ubicaciones, y características de este.

En el siguiente apartado se realizará una propuesta que tendrá como base el análisis comparativo realizado, de manera que se formulen algunas sugerencias para cada una de las etapas de evaluación analizadas.

#### 4.4 Propuesta de lineamientos para la evaluación de la seguridad pública

En el apartado anterior se comparó la metodología con que se realizó la evaluación en el municipio de Naucalpan de Juárez durante el periodo analizado, con un modelo ideal que incorporaba las distintas propuestas de varios autores expertos en evaluación, no solamente a la evaluación de los programas públicos de manera genérica, sino también a temas específicos de seguridad ciudadana. A continuación, se realizarán algunas propuestas de lineamientos que tienen como objetivo atender algunas de las condiciones que no permiten la realización de una evaluación rigurosa en el municipio de Naucalpan, para este fin se utilizará la información que se ha recopilado en los capítulos anteriores.

Las directrices que se enumerarán podrán ser utilizadas, no solamente en el municipio de Naucalpan, también en otros municipios que necesiten de una evaluación más confiable y que sea utilizada específicamente en los programas que atienden la inseguridad. Obviamente realizando las adecuaciones necesarias para cada caso particular.

#### 4.5 Elementos a considerar para elaborar una metodología para la evaluación en materia de seguridad pública en Naucalpan de Juárez.

Los elementos que se describen a continuación se ordenaron de acuerdo con algunas de las problemáticas identificadas en el capítulo anterior. La finalidad es realizar algunas propuestas que pueden ayudar a subsanar los principales problemas identificados. Cada propuesta se estructuró teniendo en cuenta las condiciones que presenta el municipio de Naucalpan en el tema de la evaluación al programa “Seguridad Pública”, contrastándolas con las recomendaciones de los expertos y experiencias de países latinoamericanos. Como resultado de este ejercicio, se articularon propuestas que fueron analizadas respecto a su viabilidad por medio del análisis normativo, presupuestario y operativo. Cada propuesta pretende tender un puente entre el modelo ideal y el modelo utilizado en Naucalpan para la evaluación, de este modo, el objetivo, es proponer una metodología de evaluación de la seguridad pública más cercana a la realidad que presenta el municipio.

#### 4.5.1 Propuestas para mejorar la evaluación del diseño

La fase más importante dentro de la creación de programas públicos destinados a atender la inseguridad es la del diseño, pues en esta etapa se puede establecer con claridad el problema a atender, el tipo de acciones a realizar, hacia quienes irán dirigidas, el presupuesto asignado y la metodología de evaluación que se utilizará en cada fase.

En resumen, la evaluación del diseño de programas de gobierno enfocados a atender la inseguridad ayudará a identificar muchas de las circunstancias que pueden afectar el buen desempeño de las acciones a implementar.

En principio, el lineamiento que se propone consiste en la realización de una evaluación de diseño del programa o los programas de seguridad pública que, en este caso estaría a cargo de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación del municipio de Naucalpan, pues es la encargada de elaborar y poner en marcha el Programa Anual de Evaluación.

El Programa Anual de Evaluación (PAE), prevé dentro del catálogo de evaluaciones que realiza, la evaluación del diseño programático, esta evaluación, como su nombre lo indica, tiene como finalidad analizar el diseño, pero además mide el desempeño global que presentan los programas de acuerdo con la matriz de indicadores que integra el Plan de Desarrollo Municipal. Es necesario reiterar que la evaluación de diseño debe ser específica para la Seguridad Pública, y alejarse de las metodologías de evaluación genéricas. Por lo anterior, es recomendable diseñar cada una de las estrategias que se utilizarán para atender por separado cada uno de los delitos que representan un mayor impacto en la población, las acciones que las integrarán y los indicadores que servirán para su medición. Esta recomendación se justifica en razón del diferente tratamiento que se debe aplicar dependiendo el tipo de delito, no se pueden aplicar las mismas medidas de intervención en los delitos que se cometen contra la ciudadanía que circula a pie, y la que circula en transporte público, o en sus automóviles. Tampoco se puede atender de igual manera el robo a comercios y el robo a bancos, ni el homicidio y el feminicidio, las raíces de cada delito son muy diferentes y, por ello, requieren de estrategias y acciones que se deben realizar de manera diferenciada.

La sugerencia consiste en incorporar el diseño y su evaluación para la creación de programas que atiendan la inseguridad, para ello es necesario que este ejercicio sea llevado a cabo por especialistas en diseño y evaluación de programas de gobierno específicos en seguridad pública, dejando de elegir a las entidades evaluadoras por adjudicación directa, para encomendar esta tarea mediante concurso a la unidad de evaluación más indicada, de acuerdo con sus características y especialización, para realizar esta actividad.

El PAE también tiene entre sus funciones determinar los tipos de evaluación que se llevarán a cabo en los programas presupuestarios.<sup>288</sup> Atendiendo esta libertad, es posible incorporar la evaluación de diseño a los programas que se pretendan implementar.

---

<sup>288</sup>PAE, *Programa Anual de Evaluación 2021*, información disponible en: [https://transparencia.naucalpan.gob.mx/docs\\_ipomex/2021/tmun/art92/pae\\_municipal\\_naucalpan\\_2021.pd](https://transparencia.naucalpan.gob.mx/docs_ipomex/2021/tmun/art92/pae_municipal_naucalpan_2021.pd), consultado el 25 de noviembre de 2021.

Una circunstancia que fue detectada durante la investigación es la existencia de un solo programa genérico enfocado a la seguridad pública, y que se identifica con este mismo nombre. Este programa es evaluado de manera general junto con los demás programas que implementa el municipio en otros rubros. El problema que representa esta situación es que no se permite una identificación, ni evaluación de las estrategias y acciones específicas que se realizan para atender los diferentes delitos que se presentan en el municipio. Por ello, lo recomendable es derivar de ese programa genérico los demás programas que habrán de encargarse de los diversos tipos de situaciones que serán atendidas y hacer una diferenciación entre las intervenciones que se llevan a cabo para cada tipo de delitos y, con base en esto, establecer los indicadores que se utilizarán para cada caso. Con ello será posible medir y determinar si cada conducta delictiva está siendo atendida adecuadamente por el programa específico o es necesaria la utilización de otra estrategia.

Para que la evaluación del diseño se realice, es requisito indispensable, en primer lugar, que exista la etapa de diseño del programa o programas, condición que no se ha cumplido en la práctica, por lo que, para establecer que este ejercicio sea llevado a cabo obligatoriamente, quizás sea necesario que la evaluación de diseño sea una condición para acceder a los recursos federales que hasta ahora le han sido ministrados al municipio por parte de programas como el FORTASEG y el FASP, aunque este cambio tendría que ser propuesto por el orden federal de gobierno.

Como se apuntó en el capítulo anterior, una actividad muy común en la búsqueda de soluciones para mejorar las condiciones de seguridad, consiste en revisar algunos programas implementados en otros municipios del territorio nacional o en el ámbito internacional para ser replicados como medidas para atender los problemas de inseguridad en el municipio. Sin embargo, utilizar este tipo de medidas puede resultar complicado, pues las condiciones específicas de cada entidad pueden provocar que las acciones carezcan de la eficacia que pudieron tener en otras latitudes; un ejemplo de estas condiciones se puede encontrar en las dimensiones del problema, de la población y del espacio geográfico, pues pueden constituirse en una variable que determine el éxito de una medida aplicada en unas latitudes y el fracaso en otras. Por ejemplo, si nos enfocamos en la utilización de las cámaras de videovigilancia, tendremos que, mientras más grande sea el espacio geográfico, mayor cantidad de cámaras se requerirán para cubrir los diferentes puntos susceptibles de ser vigilados. Aunado a esto, la cantidad de personal a cargo de la observación de los monitores en los centros de comando deberá ser mayor, obviamente los recursos que se utilizarán también lo serán y el mantenimiento a los equipos se añadirá a la lista de temas a considerar.

Si el problema a atender es el robo a cuentahabientes, se deberá considerar el número de sucursales bancarias dentro del territorio, su ubicación geográfica y la determinación, de acuerdo con los datos existentes, sobre cuáles de ellas requieren mayor atención (por el número de actos ilícitos cometidos en ellas). No es posible generalizar respecto a las medidas que se deben utilizar para este delito, pues las diferencias que existen en los diferentes métodos de vigilancia que las sucursales bancarias requieren y la ubicación geográfica en que se encuentran (en plazas comerciales<sup>289</sup>, en avenidas principales, en el

---

<sup>289</sup> Entendido como un espacio geográfico en el que se ubica un conjunto de establecimientos comerciales.

interior de establecimientos comerciales y otros espacios físicos identificados como relevantes), precisan de acciones específicas para cada caso.

Estos dos ejemplos sirven para mostrar la importancia de elaborar un diagnóstico riguroso y también, una evaluación del diseño que permita verificar que se cubrieron los aspectos necesarios para evitar, en la medida de lo posible, algunas circunstancias que pudieran afectar el funcionamiento de los programas.

En el siguiente apartado se propondrán lineamientos para la evaluación del desempeño de los programas implementados para la seguridad pública.

#### 4.5.2 Propuesta para la evaluación del desempeño del programa

En materia de seguridad pública se requiere que exista un monitoreo constante de los programas que atienden la inseguridad, debido a que la población no debe ponerse en riesgo por dar continuidad a decisiones que no han aportado las soluciones esperadas al problema. Sobre todo, teniendo en cuenta que el fenómeno delictivo no es estático, y que, si no existe una respuesta adecuada de las autoridades, la tendencia en la incidencia delictiva será al alza.

El Programa Anual de Evaluación (PAE), tiene, dentro de su catálogo de evaluaciones, la que se enfoca a los procesos y también, la específica de desempeño. La primera se utiliza para verificar que los procesos del programa se lleven a cabo de manera eficaz y eficiente. La segunda, es la que se aplica para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el programa la seguridad pública en Naucalpan, para ello utiliza el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión. Sin embargo, lo recomendable es que la evaluación para medir el desempeño en los programas de seguridad pública sea diseñada específicamente para esta finalidad.

En este sentido, para revisar el desempeño, se propone realizar evaluaciones intermedias para tener una mejor perspectiva del funcionamiento de los programas, existen especialistas, como Hugo Fröling, que proponen realizar cortes en periodos mensuales, pero es probable que realizar este ejercicio con esa continuidad revista una gran dificultad, sobre todo teniendo en cuenta que, una vez realizada cada una de éstas evaluaciones, se deberá analizar la información y publicar los resultados, por ello sería más factible su realización en periodos semestrales. La propuesta se realiza tomando en cuenta que las diferencias que se podrían observar dentro del desempeño del programa en periodos mensuales serían poco perceptibles. Los cortes semestrales propiciarán un acopio adecuado de información del programa o los programas en el tiempo, la información puede ser integrada al Sistema de información Geográfica (SIG), que será analizado más adelante, actualizando los datos del desempeño de los programas, facilitando la revisión de los cambios observados en los puntos en que se llevó a cabo la intervención. Al realizar los cortes semestrales se contaría con un tiempo factible para el análisis de datos y la publicación de resultados, que propiciará la realización de los ajustes necesarios a los para darles continuidad, mejorarlos o buscar una nueva opción para la intervención.

Para que este ejercicio se realice eficazmente, es indispensable también la colaboración de las instancias encargadas de la seguridad municipal, y de otras que se encuentren vinculadas con alguno o algunos de los programas, pues se requiere la entrega puntual de informes sobre acciones enlazadas con el programa o programas que se encuentren en funcionamiento. Por ejemplo, si se tiene un programa específico para atender el robo en



transporte público, que pudiera consistir en un botón de alarma que sería accionado por el chofer de la unidad, y que enviaría una señal de geolocalización al centro de comando y control, la información que servirá para mostrar el funcionamiento de esta medida, sería la que se relacione con el número de detenciones realizadas o de robos frustrados cuando se utilizó este dispositivo. De nada servirá la información de las detenciones de delincuentes que no se realizaron con la utilización del botón de pánico, quizás esas detenciones entrarían dentro de otro programa, por ejemplo, uno enfocado a la vigilancia.

Cuando se habla de la eficacia de programas, como sucede con la utilización de las cámaras de videovigilancia, en los que es muy difícil establecer si su utilización en realidad tiene alguna utilidad, pues es complicado establecer si las detenciones de sujetos que cometieron algún ilícito se realizaron gracias a estos dispositivos, es necesario un diseño que explique perfectamente cuál será el indicador que nos permita determinar su eficacia. En este caso, no existió un diseño específico del tipo de evaluación que utilizaría el programa, pues su aplicación es producto de la adopción de medidas utilizadas en otros países y no se cuenta con la información sobre los indicadores que se utilizaron en esas latitudes, cuestión que debería también analizarse junto con la viabilidad de su implementación.

#### 4.5.3 Propuestas para la evaluación de impacto

Esta fase de la evaluación tampoco se realiza en el municipio de Naucalpan, por tanto, no se tiene registro alguno sobre la eficacia de las acciones que se despliegan para atender el fenómeno delictivo. En este sentido, lo recomendable es realizar este tipo de evaluación para mostrar los resultados que se obtengan, como mínimo, al final de la gestión municipal. Al ser una medición de los cambios obtenidos en el tiempo y, teniendo en cuenta que el periodo de la gestión municipal es de tres años, se debería realizar un corte dentro de los dos años de gestión, independientemente de los cortes semestrales sugeridos con anterioridad. Los cortes semestrales ayudarán a incorporar la información de evaluación de impacto de una manera más adecuada. La propuesta de realizar la evaluación de impacto dentro de los dos años de la gestión municipal permitirá realizar los ajustes convenientes en el último año de la gestión a los programas que se encuentren en funcionamiento. Además, se contará con los resultados completos al término del mandato, situación que en la actualidad no se ha logrado conseguir.

Es importante que exista retroalimentación en la base de datos, de esta manera se puede dar continuidad o ajustar las acciones que se realizaron en la intervención, pudiendo facilitar un nuevo diagnóstico en la siguiente gestión, propiciando así la mejora en la atención de la inseguridad.

Las principales dificultades que pueden presentarse para la realización de estas propuestas se centran en la continuidad después de terminar la gestión municipal. El conflicto que representa el hecho de hacer coincidir las ideologías partidarias y sus respectivas propuestas dificulta que los modelos de evaluación puedan seguirse utilizando durante las siguientes gestiones.

Durante el periodo analizado, el ejercicio de la evaluación fue realizado para medir el desempeño de la gestión en general, sin embargo, si se pretende evaluar a la seguridad pública por separado, y utilizando su propia metodología, será necesario un ajuste legal e institucional que permita lograr este objetivo.

#### 4.6 La información

Un problema constante en el municipio de Naucalpan, y que se constituye en una condición que ha dificultado la tarea de la evaluación, es la ausencia de un sistema de información confiable y transparente que permita realizar el diagnóstico, el diseño y las evaluaciones del programa de seguridad pública, condición que ha sido una constante que dificulta el proceso de evaluación.

No se puede pensar que la simple propuesta de solución logre mejorar las condiciones que presenta la sistematización de los datos sobre seguridad a nivel municipal, pues esto solamente será posible si las autoridades tienen la voluntad y disposición política de hacerlo, ya que como se ha mencionado anteriormente, muchas veces no es conveniente para las gestiones municipales mostrar los resultados de la gestión públicamente.

En principio, se requiere contar con informes diarios sobre los distintos tipos de delitos cometidos en el municipio, de las zonas en las cuales se cometen de manera reiterada cada uno de ellos, así como la enumeración de las acciones desplegadas para atender de manera diferenciada cada tipo específico de delito. Dentro de esta información, es importante contar también con el dato exacto sobre la cantidad de recursos que se utilizan para este fin y cuál es su destino, tarea que será realizada por medio de la fiscalización, ya que servirá para determinar si el presupuesto ha sido utilizado conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes. Recordemos que los recursos públicos, su administración y manejo son materia de fiscalización, no de evaluación; sin embargo, el manejo adecuado de los datos en este rubro servirá para simplificar la realización de ambos ejercicios.

Para complementar la información del problema es necesario que, en materia de seguridad pública, se incorporen datos que incluyan las acciones que se realizan efectivamente en el espacio geográfico del municipio, para ello es necesaria la creación de una matriz de indicadores que, en su construcción, procure cambiar el enfoque que revistió la evaluación durante el periodo estudiado, pues en este solamente tuvo la finalidad de cumplir con el ejercicio como requisito necesario para acceder a los recursos federales del ramo 33 (principalmente FORTASEG).

Se puede pensar que la creación de la matriz de indicadores nada tiene que ver con la mejora de la información, pero dentro de las propuestas de los especialistas que se analizaron en los capítulos anteriores, dentro de los diferentes análisis que abarca el diagnóstico podemos ubicar la necesidad de una clara definición de las acciones que se han realizado, o que se siguen realizando para evitar la duplicidad de las medidas adoptadas. En este sentido, contar con una matriz de indicadores clara permitirá reconocer las diferentes intervenciones que están siendo implementadas.

La ausencia de información confiable no permite dimensionar la gravedad del problema de la inseguridad, tampoco permite observar qué acciones se despliegan para su atención, ni tampoco su eficacia. Para lograr un diagnóstico certero, es necesario contar con evidencia sólida, que servirá como punto de partida, para el diseño de las estrategias más apropiadas para atender el fenómeno delictivo, de manera que los resultados obtenidos muestren una clara relación con lo diseñado, pudiendo clarificar también, si el presupuesto asignado tiene como destino el que se ha especificado desde la etapa de diseño.

Dentro de los mecanismos que pueden influir para lograr una mejoría en el acceso y manejo de la información municipal respecto de los problemas que requieren atención, encontramos herramientas tecnológicas que simplifican esta tarea, una de ellas es el Sistema de Información Geográfica (SIG), se trata de un software que tiene la capacidad de almacenar información georreferenciada capturada dentro del propio sistema, para poder ser analizada, ya que consiste en un software de representación cartográfica y análisis. La empresa *Environmental Systems Research Institute* (ESRI) es la encargada de distribuir la versión Arc GIS, este software es uno de los más potentes en el mercado, por lo que puede contener gran cantidad de información. Este tipo de tecnología es utilizada actualmente para análisis geográficos y demográficos, pero gracias a su gran capacidad de adaptación en diferentes materias, resulta muy práctico para la concentración de información específica sobre la seguridad.

Este sistema permite recolectar datos de diversas fuentes, incluyendo, por ejemplo, la que genera el Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C4)<sup>290</sup> y contar con toda la información necesaria para la ubicación de zonas peligrosas, la identificación de los factores de riesgo que pueden incidir en la comisión de delitos. El SIG facilita la ubicación geográfica de los diferentes tipos de delitos, los horarios y las zonas con mayor riesgo; los horarios y los puntos de mayor tráfico vehicular, así como los lugares con mayor número de accidentes e incidentes delictivos. Además, pueden ser ubicadas las zonas de comercio sexual, las de comercio de artículos robados, los puntos de mayor conflicto en transporte público, zonas de mayor consumo de estupefacientes, módulos policiacos, bancos, zonas comerciales y la división según el estatus económico de las zonas en donde se desarrolla una mayor actividad delincuenciales entre otras. Esta herramienta puede ser utilizada en tiempo real, enlazándose con el centro de control, comando, comunicación y cómputo (C4), para dar respuesta directa a los incidentes que sean detectados, mejorando la actuación de las autoridades. Además, incorpora cualquier otro tipo de datos que pueda servir para este propósito en una sola base, misma puede ser consultada con solo elegir uno de los puntos marcados en un mapa de la región.

La utilización de este software posibilita la toma de decisiones con bases más sólidas y, por consiguiente, el diseño de las estrategias a seguir estará fundado en un mejor dimensionamiento de los problemas a atender, así como de una exacta ubicación geográfica de la intervención y de la población beneficiaria. Además, la incorporación de esta herramienta a la planeación de estrategias para la seguridad pública no solamente servirá para realizar un mejor diseño de los programas, al integrar rigurosamente la información y realizando las actualizaciones necesarias, auxiliará en la realización de las evaluaciones de desempeño y de impacto, todo esto gracias a la gran capacidad del software para incluir distintos formatos de información en un solo mapa, y también, a la facilidad que presenta para mostrar los datos de un punto geográfico incluyendo las variaciones que se han registrado a través del tiempo.

---

<sup>290</sup> Por este medio se reciben las llamadas de emergencia, también es el centro encargado de la operación de las cámaras de videovigilancia y los botones de emergencia ubicados en los postes de algunas de las cámaras. Además, estos postes cuentan con los altavoces de la alerta sísmica.

Respecto a su viabilidad presupuestal, el propio subsidio FORTASEG contempla, dentro de sus rubros, el fortalecimiento tecnológico<sup>291</sup> dirigido a su utilización y a la capacitación del personal en su manejo para la prevención de los delitos, por lo que es factible destinar esos recursos para poner en funcionamiento este sistema, la utilización del SIG implica la captura de la información referente a la seguridad pública en el software mediante el trabajo de personal especializado en su manejo y en la actualización de la información, por esto será necesaria la formación de recursos humanos. Esta herramienta es una propuesta para la mejora en la obtención y sistematización de los datos necesarios en la toma de decisiones, la elaboración del diseño de los programas públicos que atienden la inseguridad y, en su caso, la simplificación de la obtención de los informes necesarios para medir el desempeño e impacto de las intervenciones.

Los puntos en contra para la utilización de este recurso se encuentran en la necesidad de la capacitación del personal encargado de su manejo, pues se requiere alta especialización para su utilización, sin dejar de mencionar que, como toda tecnología, existe la posibilidad de que su funcionamiento sea alterado por el error humano, incluso, por la manipulación intencional de la información. Además, es necesario que se cuente con los datos que se incluirán en el software, por lo que nuevamente podríamos encontrarnos con el mismo problema que al inicio, la necesidad de que los órganos encargados de la seguridad recopilen y entreguen los datos actualizados cada determinado tiempo sobre los incidentes que se registran en el municipio y los resultados de las acciones que se realizan. Al final, sigue siendo necesario el compromiso de las autoridades municipales para su adecuado funcionamiento.

Como se puede observar, la propuesta no es infalible, pero representa una opción que puede ser viable para encontrar una solución.

#### 4.7 La participación ciudadana

Es requisito indispensable, para tener referencia del desempeño e impacto de las acciones que se realizan, contar con la opinión y la participación de la población objetivo pues, al ser la principal afectada por las intervenciones, o por la ausencia de éstas, su punto de vista es crucial para dimensionar los problemas y también los resultados.

Dentro de los resultados publicados se ha hecho referencia, de manera insistente, en las propias evaluaciones, sobre la necesidad de conocer el tamaño de la población beneficiaria del programa. También es necesario conocer su opinión y la opinión de los actores interesados en resolver la problemática, su parecer es un componente indispensable para establecer la dimensión del fenómeno que requiere de intervención. Solamente los pobladores de las diferentes comunidades que integran el municipio conocen los delitos que se realizan con mayor frecuencia en ellas, así como los lugares en los que se registra el mayor número de ilícitos. La información por parte de la ciudadanía debe ser tomada en cuenta, y utilizada, no solo en el proceso del diseño de los programas públicos, sino también durante las diferentes fases de la evaluación, en la del diseño, servirá para dimensionar de mejor manera el problema; en la implementación, para saber si las acciones están funcionando como se esperaba y en la evaluación de impacto servirá para determinar si la

---

<sup>291</sup> Gobierno de México, *Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG*, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>, consultado el: 27 de octubre de 2021.

población percibe cambios en su percepción de la inseguridad. En este sentido, la colaboración de las Asociaciones de Colonos y los Consejos Ciudadanos puede ser de gran ayuda.

Para poder contar con el panorama completo, debe contarse también con la percepción de las empresas, pues de esta manera se tendrá la visión otro de los principales afectados tanto de la delincuencia, como de las acciones que se realizan para atenderla. En el caso de los empresarios y comerciantes, la opción puede encontrarse en la Cámara de Comercio de Naucalpan y la Asociación de Empresarios y Ciudadanos del Estado de México, Delegación Naucalpan, quienes tienen la información de los problemas que más aquejan a sus agremiados, así como de los resultados percibidos de la atención a los problemas vinculados con la delincuencia; por ejemplo, afectaciones económicas, sociales, laborales y victimológicas entre otras de igual relevancia. Recordemos que uno de los factores que provocan el cierre o la reubicación de las empresas y negocios se encuentra en el detrimento que causa la delincuencia, y que puede ir desde afectaciones directas al personal que labora, que contemplan desde homicidios hasta incapacidades parciales o totales para volver a laborar; hasta robo de mercancía, pago de derecho de piso y amenazas de secuestro a empresarios, lo que ha provocado, en algunos casos el cierre de empresas y negocios con el consecuente despido de trabajadores.

#### 4.8 Los indicadores, las metas y los objetivos

En principio, es necesario apuntar que, de acuerdo con el marco jurídico que regula la evaluación de los programas públicos en el municipio de Naucalpan, no existe ningún tipo de especificación respecto a la elaboración de la matriz de indicadores, únicamente se encomienda a las unidades generales y auxiliares que, de manera coordinada con las unidades administrativas, definan y construyan los indicadores en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.<sup>292</sup> Al ser una facultad de los municipios, estos tienen plena libertad en el diseño de la matriz de indicadores, obviamente siendo cuidadosos de utilizar la metodología idónea en su elaboración, por lo que es viable realizar cualquier mejora en este sentido.

Teniendo en cuenta lo anterior, es factible realizar cambios en la matriz de indicadores para evaluar cada una de las acciones que se despliegan en la atención de la inseguridad. Dentro de estos cambios se propone la creación de indicadores diferenciados de acuerdo con los delitos que atenderán los programas. La propuesta se realiza tomando en cuenta que la ausencia de esta diferenciación ha provocado una falta de identificación (en algunos casos por su inexistencia) de programas específicos que atiendan las diferentes manifestaciones que propician la inseguridad, y cuando se mencionan en alguno de los documentos municipales, no se encuentra ningún indicador que pueda servir para evaluarlos. Ejemplo de lo anterior es el Programa de Prevención del Delito en Escuelas, del que no se encontraron indicadores específicos para medir su desempeño e impacto dentro de la matriz de indicadores publicada en la Gaceta Municipal número 8, del 31 de marzo de

---

<sup>292</sup>Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios, *Metodología para la construcción y operación del sistema de evaluación de la gestión municipal*, información disponible en: <https://lerma.gob.mx/wp-content/uploads/docs-pages/Metodologia-para-la-Construccion-y-Operacion-del-SEGEMUN.pdf>, consultado el 19 de Octubre de 2021.

2016.<sup>293</sup> Este programa fue implementado en 2016, y tuvo como finalidad la prevención del delito por medio de pláticas y dinámicas en las escuelas.

Una estrategia para llevar a cabo la evaluación del impacto de los programas es la recopilación de información que se reunió durante el seguimiento del desempeño. Así, mediante la utilización de la matriz de indicadores creados para dar seguimiento del desempeño, se podrá demostrar cuál fue el impacto conseguido durante la gestión en la atención de cada uno de los delitos.

En el municipio de Naucalpan, algunos de los principales indicadores utilizados para medir la eficacia de las acciones que se llevan a cabo para la atención de la inseguridad es la cifra de delitos cometidos, mejor dicho, de delitos denunciados y la tasa de homicidios. También se utilizan los resultados de las encuestas de victimización y percepción de la inseguridad y los registros administrativos entre otros. Como puede observarse, muchos de ellos son fácilmente verificables en cuanto a su acceso a los datos; sin embargo, no demuestran por sí solos la eficacia de las acciones y, por lo tanto, del funcionamiento real del programa.

En este sentido, es necesario proponer como lineamiento, que la información utilizada para verificar las acciones que integran las estrategias, proceda de diversas fuentes. Al cruzar la información de este modo podremos dimensionar mejor el alcance de los programas que atienden la inseguridad.

Como se apuntó anteriormente, los indicadores deben estar íntimamente ligados al objetivo que se persigue, no debe confundirse en su finalidad. Por ejemplo, si un indicador desea mostrar cuántas personas utilizan el metro diariamente, no se logrará determinar si se contabilizan las que utilizan el autobús para transportarse a cualquiera de las estaciones del metro, pues solamente unas cuantas llegarán al destino, algunas de ellas bajarán en diferentes puntos del trayecto y otras tantas subirán durante el recorrido. En el caso de la matriz de indicadores del Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018 del municipio de Naucalpan, dentro del pilar “Sociedad protegida” se establece como objetivo generar una política de prevención que atienda a la población en general; en el rubro denominado “nombre” en el cual se especifican las acciones a realizar únicamente se menciona: acciones de prevención en comunidad, ciudadanía en general. El medio de verificación de estas acciones de prevención son las listas de asistencia y registros administrativos. Como puede observarse, no existe una lógica entre generar una política de prevención que atienda a la población y su verificación en las listas de asistencia, probablemente si se fuera más específico en la redacción de las acciones y también del medio de verificación podría comprenderse el por qué las listas y registros servirán para medir la política de prevención aludida.

Complementando la información anterior, los indicadores que se integraron en el Plan de Desarrollo Municipal, 2016- 2018 tampoco tienen relación alguna con las acciones que, posteriormente, fueron enlistadas en el Informe Anual de Ejecución 2016 del Plan de Desarrollo Municipal. En este informe se señala como objetivo principal “prevenir el delito y disuadir su comisión en zonas vulnerables o de alta incidencia a partir de la inteligencia policial, así como proteger a la población en casos de emergencia y desastre”. Se subrayan

---

<sup>293</sup> H. Ayuntamiento de Naucalpan, *Gaceta número 8*, Actualmente se puede consultar únicamente en: [https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/naucalpan/art94\\_2\\_a/2016.web](https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/naucalpan/art94_2_a/2016.web), p.374, consultado el 24 de enero de 2018.

como estrategias la prevención situacional del delito,<sup>294</sup> el fortalecimiento de las competencias y capacidades de la policía, el fomento del “número de impactos” y resultados con la finalidad de “generar una mayor percepción” de la actividad policial. Las comillas se añadieron para resaltar dos conceptos que, respecto a su significado, resultan demasiado opacos; por último, se mencionan algunas de las acciones que se realizaron en el rubro “operación y vigilancia para la seguridad y prevención del delito”,<sup>295</sup> estas consistieron en 22, 356 operativos de seguridad y recuperación de espacios públicos, 573 operativos de seguridad con apoyo de instancias estatales, 146 operativos preventivos intermunicipales, reuniones vecinales (número no especificado) con la finalidad de reforzar la confianza en el cuerpo policial y, del mismo modo, generar proximidad social.<sup>296</sup>

La información anterior pudo perfectamente ser incluida en las acciones a evaluar para el rubro de la seguridad pública, integrando en ella las metas e indicadores específicos para ello. Sin embargo, este conjunto de acciones no se encuentra dentro del apartado titulado “Matriz de indicadores Sociedad Protegida” que se publicó en el Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018. En él se incluyeron, de manera primordial, indicadores que se enfocan al desempeño, prestaciones y equipo del personal policiaco. En la siguiente tabla se separaron las categorías que integran el rubro de indicadores presentados en el plan:

Tabla 17 *Categorías en los indicadores “Sociedad Protegida”*

Rubro	Número de indicadores
Vialidad	2
Profesionalización, prestaciones y equipamiento policial	7
Acciones realizadas por el cuerpo policial	1
Convenios interinstitucionales y con instituciones públicas y privadas	2
Cercanía con la ciudadanía	1
Mediciones de percepción y victimización	1
Medidas encaminadas a atender la corrupción y la transparencia	2

<sup>294</sup> Se basa en modificar el entorno para reducir los factores de riesgo que pudieran propiciar la comisión de delitos, por ejemplo, la recuperación de espacios públicos por medio del reacondicionamiento de parques públicos, retiro de automóviles abandonados de la vía pública, mejoramiento del alumbrado público entre otras acciones.

<sup>295</sup> H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Informe Anual de Ejecución 2016 del Plan de Desarrollo Municipal*, Información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2016/28/5/976308d2b78f392d73a2d356cddb5888.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/28/5/976308d2b78f392d73a2d356cddb5888.pdf), consultado el 21 de septiembre de 2021.

<sup>296</sup> *Ídem.*

Búsqueda de recursos financieros adicionales	1
--	---

Fuente: Tabla de elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018 del municipio de Naucalpan de Juárez.

La información que se describe se encuentra en la gaceta municipal publicada el 31 de marzo de 2016, en ella se incorporó una lista con los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. El objetivo del programa presupuestal denominado seguridad pública (genérico), fue el siguiente:

Combatir la inseguridad pública con estricto apego a la ley para erradicar la impunidad y la corrupción, mediante la profesionalización de los cuerpos de seguridad, modificando los métodos y programas de estudio para humanizarlos, dignificarlos y hacerlos más eficientes, aplicando sistemas de reclutamiento y selección confiable y riguroso proceso estandarizado de evaluación, así como promover la participación social en acciones preventivas del delito.<sup>297</sup>

El programa presupuestal seguridad pública es genérico, no se integra por otros programas específicos y, como se puede leer, el objetivo se encuentra enfocado principalmente en los cuerpos policiacos. En el aspecto de la prevención de la delincuencia, la perspectiva cambia a la participación social. Un punto a destacar es que, en la última parte del párrafo transcrito, se hace referencia a algo que denomina proceso estandarizado de evaluación, esto podría generar dudas respecto a la incorporación de un sistema de evaluación riguroso de la eficacia del programa; sin embargo, se refiere concretamente a la evaluación de control de confianza del personal policiaco.

Al analizar cada uno de los rubros, queda claro que no se especifican las estrategias que se realizarán en la demarcación, sino únicamente las que se realizarán al interior de la institución encargada de la seguridad pública y tránsito municipal, por ello los medios de verificación son listas de asistencia, registros administrativos, inventarios y registros de acciones internas, omitiendo las que se realizan al exterior, directamente relacionadas con la atención de la ciudadanía. Por ejemplo, no existe en esta información una descripción sobre las acciones encaminadas a la prevención de los delitos, como el robo a transeúnte, el robo en transporte público, el robo a comercios y demás delitos considerados importantes por su recurrencia. Tan solo encontraremos algunos rubros como equipamiento, cursos de capacitación al personal, resultados de la evaluación de control y confianza y equipamiento tecnológico entre otros. Por esto, la propuesta es incorporar, en los datos que integrarán la evaluación, la información correspondiente al funcionamiento de las acciones realizadas, como son, por ejemplo: el número de operativos de vigilancia realizados para prevenir el robo a comercios. Esta información, capturada en el Sistema de Información Geográfica, complementada con las cifras de incidencia delictiva correspondientes al tipo de delito en el periodo a evaluar aunado a la percepción de la ciudadanía, las empresas y los negocios, proporcionarán detalles sobre el funcionamiento del programa, o los programas, al exterior de las instituciones.

<sup>297</sup> H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Gaceta Municipal*, Información disponible en: <https://www.naucalpan.gob.mx/gacetasmunicipales/>, consultada el 12 de septiembre de 2018.



Un requisito indispensable que demuestra que los programas públicos fueron diseñados exhaustivamente, es encontrar rastros del diseño de la evaluación, que se percibe cuando entre los objetivos, las estrategias y las acciones existe coherencia entre sí. Sin embargo, en la matriz de indicadores del Plan de Desarrollo Municipal 2016 de Naucalpan no se cumple a cabalidad, por ejemplo, una de las estrategias que propone el plan consiste en recopilar la información delictiva, del modus operandi de los delincuentes, de la victimización y la percepción de inseguridad. Cuando se revisan las acciones que se realizarán en esta estrategia, encontramos que se enfocan en establecer mayor cobertura policial en el territorio y estudiar o realizar mediciones de victimización y percepción de la inseguridad, dejando fuera los dos primeros puntos mencionados en la estrategia: recopilar información del modus operandi de los delincuentes y recabar la información delictiva. Cuando se busca la estrategia y las acciones en la matriz de indicadores, no se encuentra ningún rubro que las incorpore, de modo que quedan fuera de toda evaluación.<sup>298</sup> Al no tener que evaluar esas acciones, se dejan de realizar, teniendo consecuencias en el tratamiento de la inseguridad.

La propuesta busca convertir a la matriz de indicadores en un medio para medir efectivamente los resultados de las acciones encaminadas a atender la inseguridad. Por ejemplo, en la matriz de indicadores del Informe Final Evaluación Específica de Desempeño para el Programa de Seguridad Pública 2017 del municipio de Naucalpan<sup>299</sup>, se describe en el rubro de actividades la siguiente estrategia: “Adecuación de la infraestructura de las calles que genera inseguridad” y su medio de verificación son los registros administrativos, pero no especifica qué tipo de registros administrativos son los que se tendrán en cuenta. Por ello, es recomendable establecer desde la matriz de indicadores cuáles serán los registros administrativos que se utilizarán como medio de verificación. Se entiende que este tipo de registros son la vía por la que se puede acceder a la información de las modificaciones que se realizan en el entorno, pero se debe identificar perfectamente el nombre del registro que se utilizará para este fin.

Cuando se lee el apartado de “estrategias”, en la matriz de indicadores del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, encontramos “Fortalecer la política de Prevención del delito para poder incidir en la transformación del tejido social”, las líneas de acción son:<sup>300</sup>

#### 5.1 Generar una política de prevención que atienda a la población en general.

---

<sup>298</sup> Cfr. H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018, información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2016/118/3/d1f08f55bbf4a1288698f2163692efef.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/118/3/d1f08f55bbf4a1288698f2163692efef.pdf), consultado el 10 de enero de 2018.

<sup>299</sup> Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Informe Final Evaluación Específica de Desempeño para el Programa de Seguridad Pública 2017*, información disponible en: [https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=pmd\\_Vy2.xwM5KJ6Qosdh7mBcdRlsklt9CUBe\\_l2.liVYMvw-1634862049-0-gqNtZGzNAICjcnBszQkl](https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_Vy2.xwM5KJ6Qosdh7mBcdRlsklt9CUBe_l2.liVYMvw-1634862049-0-gqNtZGzNAICjcnBszQkl), consultado el 19 de octubre de 2021.

<sup>300</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018, p. 162, información disponible en: [www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/](http://www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/) consultado el 10 de febrero de 2018.

- 5.2 Recuperar los espacios públicos para la prevención de los delitos
- 5.3 Promover el uso responsable del Internet para prevenir delitos cibernéticos.
- 5.4 Fomentar una cultura de no violencia en las escuelas del municipio.
- 5.5 Forjar una alianza con la ciudadanía contra la violencia y delincuencia.
- 5.6 Realizar conferencias y seminarios sobre la prevención del delito
- 5.7 Impulsar acciones vecinales de prevención del delito.
- 5.8 Implementar un sistema de atención integral a víctimas de violencia de género mediante la creación de la Célula Policial de Género.

Como se puede observar en el listado anterior, las líneas de acción son muy diversas; por ello, dependiendo del tipo de intervención que se realice, existirá una dependencia municipal que genere el registro administrativo. Por ejemplo, una tendencia dentro de la prevención de los delitos es incorporar medidas que disminuyan la “oportunidad” de delinquir, es decir, mejorar las condiciones del entorno de manera que no existan las circunstancias facilitadoras para que los delincuentes puedan cometer sus actos delictivos. De esta manera, si la acción realizada con este fin consistió en mejorar el alumbrado público, una forma viable para verificar que tal acción se realizó puede encontrarse en el registro administrativo que servirá como medio de verificación. En este supuesto sería generado por parte de servicios públicos, y podría consistir en el número de luminarias instaladas o reparadas, informando su ubicación específica (que tendrá una relación directa con los sitios en los que, por sus condiciones de falta de visibilidad, se han convertido en lugares peligrosos para el tránsito de peatones); si la acción consistirá en retirar los automóviles abandonados, el registro se formulará por parte de la dirección de seguridad pública y tránsito municipal, en este caso, el indicador puede encontrarse en el número de en ese dato en específico, en los que han sido retirados de la vía pública ( al igual que el ejemplo anterior, esta acción se liga a mejorar el entorno para propiciar el tránsito peatonal sin obstáculos que puedan servir de escondite a los delincuentes).<sup>301</sup> Por ello, también es necesario especificar el tipo de medio de verificación diferenciado respecto de las acciones que se realizan.

Tomando en cuenta lo anterior, es probable que se utilicen medios de verificación específicos para delitos como el robo a transeúnte, que pueden consistir en registros administrativos como el número de detenciones, pero también puede ser utilizado el registro de rondines con el propósito de inhibir, mediante la presencia policial, la comisión de los delitos. Incluso, como tercera opción, puede ser que se trate de medidas preventivas como la recuperación de los parques públicos o el mejoramiento de la iluminación. En cada caso,

---

<sup>301</sup> Este tipo de medidas son parte de la “prevención situacional de la delincuencia”, que tiene como objetivo utilizar la modificación del entorno para disminuir la oportunidad de los criminales de delinquir. Dentro de esta vertiente se tiene como uno de sus principios básicos la premisa de que, si un gobierno da muestra de abandono en la recolección de basura, bacheado de calles, alumbrado público y otras medidas, también será omiso en rubros como la atención a la inseguridad, por ello, es necesaria la intervención del gobierno, en este caso municipal, para no permitir el deterioro del entorno. Para ahondar en este tema recomiendo la revisión de textos como “Prevención del delito y seguridad ciudadana” de Juanjo Medina Ariza, y “Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana” compilado por Mariano Tenca y Emiliano Méndez Ortíz.

el medio de verificación es diferente, y mencionarlo genéricamente como registro administrativo, puede dar cabida a la inclusión de cualquier tipo de registro.

Lo anterior implica la coordinación con otras áreas dentro de la administración municipal, esto demuestra la necesidad del trabajo interinstitucional en la atención del fenómeno de la inseguridad. Es necesario tener en cuenta que el fenómeno de la delincuencia es multifactorial, y muchas de las acciones que se sugieren para su prevención deben ser implementadas desde diferentes campos de la administración pública, no solamente desde las instituciones que explícitamente se encargan de garantizar la seguridad pública. Este ha sido uno de los problemas detectados en la presente tesis pues, al ser un problema que debe ser atacado desde diversos frentes, en el ámbito de la prevención existen diversos niveles, los cuales atienden factores de riesgo ubicados esferas sociales, comunitarias, situacionales y psicosociales, esto implica un conjunto de estrategias integrales desde diversos ámbitos, los cuales no se encuentran únicamente en el campo de trabajo de los cuerpos policiales. Es necesaria la particularización de cada uno de los delitos, pero también lo es la atención de cada uno de los factores que pueden desencadenarlos, este tipo de acciones preventivas tendrá mejores resultados que las reactivas pues, al tener un índice tan grande de impunidad, la utilización de las intervenciones policiales ha dejado de ser efectiva, esto se puede constatar en las estadísticas de incidencia delictiva y, también, en las de percepción de la inseguridad.

Como se ha podido establecer al analizar las sugerencias de los expertos internacionales, el cúmulo de acciones previstas para la atención de este fenómeno no sólo implica atender cada delito por separado, sino también prevenirlos desde estrategias como programas sociales, estrategias de mejoramiento urbano en coordinación con asambleas ciudadanas y, en algunos casos, intervenciones en el campo psicosocial y económico.

Es importante señalar, que el listado que se encuentra líneas arriba describe múltiples líneas de acción; sin embargo, al revisar la matriz de indicadores inserta en el mismo documento, no se encontró ningún apartado que haga referencia a estos, lo anterior se puede verificar revisando la tabla 8 que contiene las categorías de los indicadores que integran la matriz del Plan de Desarrollo Municipal.

En resumen, es necesario que el diseño de los objetivos, las estrategias, las acciones, los indicadores y los medios de verificación sea realizado de manera que exista una relación coherente entre los componentes, y que sean susceptibles de evaluarse. Es menester que los actores que intervengan el diseño de los programas de gobierno sean especialistas en los temas de seguridad y de prevención de los delitos, con esto se fomentarán acciones interinstitucionales que puedan atender un fenómeno tan complejo como la inseguridad, atendiendo por separado los factores de riesgo más importantes desde los diferentes órganos municipal. Además, ellos deberán crear la matriz de indicadores tomando en cuenta a los organismos municipales encargados de la implementación de los programas.

#### 4.9 El presupuesto

Presupuestalmente es posible que los recursos designados para realizar la evaluación durante el periodo estudiado, no alcancen para realizar la propuesta; sin embargo, es posible que el desempeño sea medido de manera directa por el propio organismo encargado de la seguridad pública a manera de seguimiento, incorporando la información a la base de datos para ser utilizada en la evaluación de impacto, de este modo, la

evaluación de desempeño consistirá únicamente en el seguimiento y la recopilación de información necesaria para la evaluación del final de la gestión.

Respecto de la viabilidad presupuestaria, el municipio de Naucalpan tuvo un presupuesto en 2017 de 3, 991,682.400 pesos; de los cuales 677,805.17 pesos fueron destinados para la seguridad pública<sup>302</sup> y 26,652,687.00 pesos correspondieron a la aportación de FORTASEG.<sup>303</sup> En este mismo ejercicio se detectaron recursos destinados a servicios personales no especificados por un monto de 1,708,183.3 pesos.<sup>304</sup> Considerando que durante el año 2018 el monto que se pagó a la persona física que realizó la evaluación específica de desempeño para el programa seguridad pública, correspondiente al ejercicio fiscal 2017, fue de 190.000,00 más IVA,<sup>305</sup> se puede concluir que los recursos que se pueden destinar para este rubro son perfectamente viables.

Es posible establecer la viabilidad presupuestal para llevar a cabo las tres evaluaciones, y también la utilización del software Sistema de Información Geográfica propuestos en este capítulo.

#### 4.10 El manejo de los resultados de las evaluaciones

Uno de los puntos medulares en las evaluaciones, que se relaciona con el tratamiento de los resultados de las evaluaciones es el que se refiere al destino de éstos.

Durante la investigación no se encontró información sobre el destino de los resultados de la evaluación, únicamente se hace referencia a su utilización como requisito para dar continuidad a la asignación de recursos federales del ramo 33.

Así como es recomendable evaluar los programas que atienden la inseguridad, también lo es utilizar la información que deriva de ese ejercicio de manera adecuada, por ejemplo, utilizarla para retroalimentar al personal encargado de la implementación, así como actualizar las bases de datos que se pudieran crear para tener la información necesaria para este fin.

Como se mencionó anteriormente, es indispensable para tener un mejor manejo de la información, no solamente de los resultados de las evaluaciones, sino también de todos los datos que sean considerados de utilidad para mejorar la seguridad pública. Por ello la utilización de nuevas tecnologías resulta indispensable, en este caso, la propuesta se

---

<sup>302</sup> Soy Naucalpan, *Aprueban presupuesto de egreso para ejercicio fiscal 2017 en Naucalpan*, información disponible en: <https://soynaucalpan.com/ejercicio-fiscal-2017-en-naucalpan/>, consultado el 25 de noviembre de 2021.

<sup>303</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Convenio FORTASEG de Naucalpan correspondiente al ejercicio fiscal 2017*, disponible en: [https://secretariadoejecutivo.gob.mx//fortaseg/ANEXO\\_FORTASEG\\_2017\\_NAUCALPAN\\_DE\\_JUAREZ\\_MEXICO.pdf](https://secretariadoejecutivo.gob.mx//fortaseg/ANEXO_FORTASEG_2017_NAUCALPAN_DE_JUAREZ_MEXICO.pdf), consultado el 25 de noviembre de 2021.

<sup>304</sup> ASF, *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*, información disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_0892\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0892_a.pdf), consultado el 17 de diciembre de 2021.

<sup>305</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Informe final evaluación específica de desempeño para el programa de seguridad pública 2017. naucalpan de Juárez, México*, información disponible en: <https://historico.naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf>, consultado el 12 de octubre de 2021.

encuentra en la utilización del Sistema de Información Geográfica (SIG), cuyas ventajas, cualidades y funciones han sido ya analizadas en este capítulo.

Respecto al lineamiento que se mencionó líneas arriba, sobre la necesidad de que la evaluación de los programas que atienden la inseguridad en el municipio de Naucalpan sea realizado por personas especialistas en esta área, el propio documento del Programa Anual de Evaluación 2019 se explica que “Las evaluaciones se llevarán a cabo a través de personas físicas o morales especializadas, con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables; con cargo al presupuesto de la Dirección de Planeación e Innovación Gubernamental”,<sup>306</sup> por lo que no existe ningún obstáculo para su realización.

De este modo, la presente tesis arribó a las conclusiones que se expondrán a continuación.

---

<sup>306</sup> Ayuntamiento de Naucalpan, *Programa anual de evaluación 2019*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/04/Programa-Anual-de-Evaluaci%C3%B3n-2019.pdf>, consultado el 15 de octubre de 2021.

## Conclusiones

El principal reto de esta, y de cualquier investigación, se encuentra en el análisis, la sistematización, la interpretación y el manejo de la gran cantidad de información que, para el análisis del objeto de estudio, se requiere.

Al inicio de la investigación, se identificó un conjunto de hechos que se encontraban delimitados en un espacio geográfico específico, en un tiempo perfectamente determinado. Estos consistieron en las particularidades que contenían las diversas evaluaciones realizadas en el municipio de Naucalpan durante el periodo comprendido entre 2016 y 2018, que coincidía con un aumento de los índices delictivos y con la dificultad de identificar estrategias definidas para atender la violencia y la delincuencia. Ahora que la investigación concluyó, es demasiado aventurado sostener que la ausencia de una evaluación rigurosa es una de las causas del aumento de la incidencia delictiva. Aunado a lo anterior, quedan muchos temas que deberán ser analizados en futuras investigaciones, pues la complejidad de este tipo de materias no permite que se les considere como agotadas.

Se sugirió en la hipótesis de la presente tesis que, sin minimizar otros factores, uno de los aspectos que podría resultar relevante para explicar el poco éxito de los programas de gobierno en seguridad pública implementados en Naucalpan, es la discordancia que existe entre las acciones que plantea el Plan de Desarrollo Municipal, la matriz de indicadores, los resultados (cuando son publicados) y el acceso limitado a los resultados de la evaluación. La hipótesis, de acuerdo con lo investigado en el presente trabajo, no fue confirmada pues, como se explicará más adelante, el principal problema que presenta la evaluación de la seguridad pública municipal se centra en que no hay programas de gobierno implementados que se puedan evaluar. Aunque no se duda de su existencia, no se encuentran incluidos en ninguna matriz de indicadores.

Cabe preguntarse, si no se incluyen en la matriz de indicadores programas para evaluar ¿por qué se presentan resultados de las evaluaciones?, la respuesta se encontró al analizar los documentos generados por el ayuntamiento. La finalidad específica de las evaluaciones se centra en la necesidad de justificar que, los recursos recibidos por el Ramo 33, tienen como destino la seguridad pública. Sin embargo, estas evaluaciones carecen de rigurosidad, pues su finalidad se centra en servir de base para que en el siguiente ejercicio fiscal se reciban de nuevo estos recursos.

Profundizando un poco más en este punto, durante la investigación se hizo visible que las acciones que se realizan para combatir la delincuencia no son evaluadas integralmente, y solamente tienen la finalidad primordial de mostrar que los recursos federales, principalmente el FORTASEG, han sido utilizados completamente para el equipamiento, la infraestructura y el fortalecimiento tecnológico entre otros rubros. Teniendo en cuenta lo anterior, el FORTASEG se ha convertido en una fuente de capital económico al cual se ha accedido de manera indiscriminada en las gestiones municipales, pues solamente es necesario justificar en las evaluaciones que fueron utilizados en los rubros que se plantearon, dejando fuera otros destinos para los que, de acuerdo con los parámetros del FORTASEG, también se deben utilizar, como los derechos humanos, la igualdad de género y la prevención social de la violencia y la delincuencia, éstos últimos (los que se han podido identificar) no han sido evaluados en las gestiones municipales analizadas.

A manera de ejemplo, y únicamente con la finalidad de ilustrar las particularidades que presenta la utilización de estos recursos, si un organismo de salud recibiera recursos federales para combatir y prevenir alguna enfermedad de gran impacto, por ejemplo el cáncer, y estos se utilizaran para comprar camas, ambulancias, capacitar doctores y

enfermeros en lugar de utilizarse para la investigación sobre la prevención y tratamiento de la enfermedad, el número de personas atendidas por este mal no reduciría, y probablemente se consideraría que los recursos fueron mal utilizados. De esta misma forma, los recursos federales que deberían tener como destino prevenir el delito, han sido utilizados íntegramente en los cuerpos de policía, la compra de patrullas y equipamiento. Esto debido a que la tendencia que ha prevalecido en nuestro país y en algunos países de Latinoamérica, se centra en la creencia de que la prevención de la delincuencia se basa únicamente en la actuación policial.

Así tenemos cada año renovación de patrullas, cursos de capacitación dudosos, compra de equipos y otros insumos, pero al mismo tiempo, también encontramos una carencia de estrategias y de programas. Las acciones que se llevan a cabo son en su gran mayoría reacciones a actos delictivos, por tanto, no se encuentran relacionadas con ningún programa ni estrategia y, por tanto, como se mencionó anteriormente, están fuera de cualquier matriz de indicadores y, en consecuencia, de cualquier evaluación. Todo esto desemboca en una inadecuada atención de la inseguridad.

Para mostrar la relevancia y las particularidades en la evaluación de los programas enfocados a la seguridad pública en Naucalpan, se utilizó como recurso metodológico la comparación con otros países de Latinoamérica. Como resultado de esta comparación se pudo establecer que la evaluación específica a los programas de gobierno que atienden la inseguridad no es práctica común en América Latina. Sin embargo, se encontraron algunos ejemplos que sirvieron para analizar cómo se realiza este ejercicio, específicamente en Colombia y Brasil. Aunque no comparten similitudes con Naucalpan respecto a su ubicación geográfica, número de habitantes ni delitos en común, sí fueron de utilidad para establecer cuáles metodologías son utilizadas específicamente en el campo de los programas de seguridad pública.

Como resultado de la comparación realizada entre el modelo ideal de evaluación, construido con las recomendaciones de expertos en el tema, y la metodología utilizada en el municipio de Naucalpan, fue posible establecer algunas particularidades que no permitieron que la evaluación contara con la rigurosidad necesaria, las cuales son resumidas de la siguiente manera:

- a) La seguridad pública no ha sido evaluada en todas sus fases como programa de gobierno, pues solamente se evalúa el desempeño programático.
- b) Para la atención de la inseguridad, no se actúa bajo los lineamientos de programas específicos, solamente de uno general denominado "seguridad pública".
- c) En los ejercicios fiscales se utiliza un modelo de evaluación genérico, que se aplica a todos los rubros de la gestión municipal, y que es realizado por el mismo ente evaluador.
- d) La evaluación en el rubro de la seguridad pública, se asigna a una persona física que no es especialista en esos temas.
- e) La persona encargada de realizar la evaluación de la gestión municipal es electa por adjudicación directa, lo que se presta a diversas interpretaciones.
- f) La evaluación de la seguridad pública se ha realizado utilizando la siguiente metodología: trabajo de gabinete (análisis de información documental, sin especificar tipo de información), entrevistas a funcionarios de la administración (2 personas de la dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y 2 personas de la Tesorería, sin especificar cargos), grupo de enfoque (a 4 personas de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito

Municipal; 4 personas de la Tesorería Municipal y 2 personas de la Subdirección de Planeación, sin especificar cargos).

g) No se realiza evaluación de diseño (no existe esta etapa en la creación de programas que atiendan la inseguridad, por lo que tampoco se identifican claramente los problemas, las soluciones ni los beneficiarios), tampoco evaluación de impacto (al no existir la etapa de diseño de los programas, no se genera información alguna que permita realizar este ejercicio). Solamente se realiza evaluación de desempeño programático, utilizando una matriz de indicadores que se centra en las funciones, necesidades, capacitación y equipamiento de los policías, pero no en el desempeño de algún programa, su finalidad se centra principalmente en cumplir con los requisitos para acceder al subsidio de FORTASEG.

h) La población no es tomada en cuenta, por lo que no se tiene tampoco identificada la población objetivo, su dimensión, necesidades y percepciones.

i) No se identifica a quienes fueron los beneficiarios de los recursos federales del FORTASEG, por lo que existe opacidad en su manejo.

j) Lo que se ha evaluado en el periodo analizado es el destino de los recursos, no el funcionamiento del programa.

k) Los indicadores que se encuentran en la matriz, son confusos, pues en algunos no existe relación entre las metas y los objetivos con los medios de verificación, y tampoco con las acciones que se realizan.

l) No se detalla información respecto al análisis de los indicadores, ni del cumplimiento de las metas.

En lo que respecta a la utilización de los resultados de la evaluación, no se encontró ninguna referencia de que hayan servido para retroalimentar a los tomadores de decisiones, ni para el diseño o mejora de alguna de las estrategias que se pusieron en marcha, pues la mayoría de ellas ni siquiera estaban contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal y, por consiguiente, tampoco en la matriz de indicadores; de manera que los objetivos que se plantearon en esta última no se ligan con las acciones específicas para atender la inseguridad.

En este sentido, la presente tesis contribuye en el aporte al conocimiento de este tema, en específico, proporcionando una propuesta de evaluación enfocada específicamente en la seguridad pública, dejando de lado las metodologías genéricas. Además de lo anterior, se incluyen algunas ideas sobre posibles estrategias, herramientas tecnológicas y acciones diferenciadas para la atención de algunos delitos.

La propuesta que se realizó como aporte de esta tesis, sugiere tres fases para evaluar el programa de gobierno que atiende la seguridad pública y fue analizada en cuanto a su viabilidad presupuestal, legal, institucional y de recursos humanos, se hicieron aportes para un modelo específico de evaluación para la seguridad pública, de manera que sea posible abandonar el modelo genérico que ha sido utilizado hasta la fecha, y que no permite realizar la valoración rigurosa de las acciones.

En resumen, se sugieren los siguientes lineamientos para la evaluación de la seguridad pública:

- Diagnosticar las condiciones que presenta el municipio para identificar los problemas, las posibles soluciones y la población objetivo.



- Diseñar programas específicos para atender los diferentes tipos de delitos, de manera que puedan ser medidos respecto a su eficacia por separado, incluyendo las especificaciones respecto a su implementación y diseño de las evaluaciones.
- Crear una matriz de marco lógico que permita conocer los aspectos básicos para cada programa, procurando cuidar que exista congruencia entre metas, objetivos, actividades, indicadores y medios de verificación.
- Definir específicamente cuáles serán los medios de verificación, dejando de lado la ambigüedad en su descripción.
- Puntualizar qué utilización tendrán los resultados obtenidos.

El tema analizado de ninguna manera se considera agotado, por el contrario, la investigación solamente representa un pequeño aporte que, académicamente, busca impulsar una línea de investigación poco explotada, pues el tema de la evaluación de programas de gobierno en materia de seguridad pública no ha sido lo suficientemente analizado. Como se apuntó anteriormente, la metodología utilizada es un tipo genérico de evaluación utilizado para otros tipos de programas públicos (social, salud, y otros igual de específicos) Al proponer lineamientos específicos para la evaluación de los programas de seguridad pública, cabe la posibilidad de que puedan ser tomados en cuenta para su empleo, realizando las adecuaciones convenientes, en otros municipios, esto tendrá como efecto, un avance en el conocimiento de este tema.

La tesis y la propuesta se insertarán en el debate teórico existente respecto a la pertinencia de la utilización de evaluaciones cuantitativas, cualitativas, experimentales y cuasi experimentales para medir impacto de las acciones para atender la inseguridad, todo esto tomando en cuenta las condiciones específicas de los municipios en México, pues la realidad política, administrativa, legal e institucional, entre otras, requiere de un ejercicio de reflexión que permita establecer cuál es la mejor opción.

Así mismo se plantea la posibilidad de contribuir en el tratamiento de la inseguridad en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, incorporando algunos elementos que buscan impactar en las tareas que se realizan para atender el problema; al ser una propuesta perfectible, servirá de aporte para nuevos avances en materia de evaluación, pudiendo dar continuidad al trabajo aplicándolo a otros municipios, auxiliando en la obtención de datos confiables sobre el desempeño que tienen las medidas e instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública.

De esta manera, la tesis pretende insertarse dentro de la discusión académica sobre la seguridad pública, pero desde otra perspectiva, desde la evaluación.

## Fuentes de bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F., *Política Pública*, BBAP Y Siglo XXI, México, 2016.

Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2013.

Aguilera Portales, Rafael Enrique, *Políticas de seguridad pública, análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, Porrúa, México, 2011.

Briones, Guillermo, *Evaluación de programas sociales*, México, Trillas, 2006

Chinchilla, Laura y Vorndran, Doreen, *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*, Banco Interamericano de desarrollo, Washington, 2018.

Curbet, Jaume, El rey desnudo. *La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Editorial UOC, Barcelona, 2020.

Déctor García, Romeo, *La Función de Seguridad Pública en México: Instituciones nacionales, locales y municipales. Hacia un modelo de seguridad humana*, Flores editor y distribuidor, México, 2014.

Fernández Ruíz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, FUNDAP, México, 2003.

Flores Gamboa, Silvestre y Leyva López, Juan Carlos, *Evaluación de la seguridad pública en municipios turísticos de sol y playa de México bajo un enfoque multicriterio*, Juan Pablos Editor, México, 2018.

Gómez Jiménez, Lorena y Gandarillas Solinís, Miguel Ángel, *Manual de seguridad ciudadana para el profesional en la sociedad diversa*, Cultiva Libros, España, 2014

Weiss, Carol H., *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas en acción*, México, Trillas, 2012.

Lara Caballero Manuel y de la Rosa Rodríguez, José Javier (coord.), *Análisis y evaluación de políticas públicas en México*, México, UAM, Juan Pablos Editor, 2017.

León Calderón, Alma Patricia y Lara Caballero, Manuel, *Análisis y evaluación de políticas públicas. Una reflexión conceptual y metodológica*, México, UAM/Juan Pablos editor, 2017

Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de cultura económica, 2018

Maldonado Trujillo, Claudia y Pérez Yarahúan, Gabriela, *Antología sobre evaluación, la construcción de una disciplina*, CIDE, México, 2018.

Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003

Miklos, Tomás (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, IFE y Siglo XXI, México, 2008.

Parsons, Wayne, *Políticas Públicas una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, México, 2009.

Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2006.

Peña Razo, Francisco Javier, *La Seguridad Humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

Ramos García, José María, *Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Ridde, Valéry y Dagenais, Christian, comps., *Enfoques y prácticas en la evaluación de programas*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2015

Roth Deubel, André- Noël, *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Colombia, 2018

Salcedo, Roberto (coord.), *Evaluación de políticas públicas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2011.

Sanabria López Juan José, *Análisis de Políticas Públicas. Metodologías y Estudios de Casos*, Facultad de Estudios Acatlán, México, 2017.

Sousa Oliva, José Daniel y Arbesú Verduzco, Luis Ignacio, *Planificación gubernamental, manual para elaborar planes de desarrollo*, Oxford, México, 2018.

Valenzuela Aguilera, Alfonso (coord.), *Cultura ciudadana, Estado de Derecho y el control del territorio en la Ciudad de México en Ciudades Seguras*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

Valles, Josep Ma, Martí Puig Salvador, *Ciencia Política. Un Manual*, Ariel, México, 2015.

Vega Memije, Carlos, *El impacto de la investigación en la seguridad pública* en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2006.

### **Hemerografía:**

Bueno Suárez, Carlos y Osuna Llana, José Luis, *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*, Revista CLAD, número 57, octubre de 2013

Hernández Rodríguez, Rogelio, *Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad. La importancia del consenso político en México*, Rev. mex. cienc. polít. soc [online]. 2014, vol.59, n.222, Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000300014&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300014&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0185-1918

#### **Tesis:**

Mucio Santiago, Rosario, *La evaluación ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal (2006- 2009)*, tesis para para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, FCPyS, 2010.

Santana Vázquez, Luis David, *Balances sobre los conceptos y la aplicación de la seguridad ciudadana en México en 2014*, tesis para obtener el título de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, FCPyS, 2015.

Nava Hernández, Mariano Evaristo, *Percepción ciudadana de la seguridad pública en la Alcaldía de Iztapalapa, una mirada desde la óptica del Trabajo Social: El caso de las colonias Juan Escutia y San Lorenzo Xicoténcatl*, tesis para obtener el grado de Maestro, Universidad Nacional Autónoma de México, ENTS, 2022.

Partido Lara, Othón, *La inserción de los enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad en las políticas públicas de América Latina*, tesis para obtener el grado de Doctor, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras, 2018.

#### **Cibergrafía:**

Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2011*, información disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1-PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf>

Allende M., Catalina y Valenzuela C., Eduardo, *Programa 24 Horas: Evaluación de una Estrategia de Seguridad Pública*, Pontificia Universidad Católica de Chile Concurso Propuesta Políticas Públicas, Chile, 2018, información disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/programa-24-horas-evaluacion-de-una-estrategia-de-seguridad-publica.pdf>

Arteaga Botello, Nelson, *Regulación de la videovigilancia en México. Gestión de la ciudadanía y acceso a la ciudad*, disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652016000200193](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000200193)

ASF, *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*, información disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_0892\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0892_a.pdf)

Ayuntamiento de Naucalpan, *Gaceta municipal*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2020/07/GACETA-15-PDM-VERSION-FINAL.pdf>

Ayuntamiento de Naucalpan, *Informe Final Evaluación Específica de Desempeño para el Programa de Seguridad Pública 2017*, información disponible en: [https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=pmd\\_Vy2.xwM5KJ6Qosdh7mBcdRlslt9CUBe\\_I2.liVYMvw-1634862049-0-gqNtZGzNAICjcnBszQkl](https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_Vy2.xwM5KJ6Qosdh7mBcdRlslt9CUBe_I2.liVYMvw-1634862049-0-gqNtZGzNAICjcnBszQkl)

Ayuntamiento de Naucalpan, *Convenio FORTASEG de Naucalpan correspondiente al ejercicio fiscal 2017*, información disponible en: [https://secretariadoejecutivo.gob.mx/fortaseg/ANEXO\\_FORTASEG\\_2017\\_NAUCALPAN\\_DE\\_JUAREZ\\_MEXICO.pdf](https://secretariadoejecutivo.gob.mx/fortaseg/ANEXO_FORTASEG_2017_NAUCALPAN_DE_JUAREZ_MEXICO.pdf)

Ayuntamiento de Naucalpan, *Evaluación del desempeño del subsidio en materia de seguridad pública (fortaseg), 2016, resumen ejecutivo, 2017*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/2bEVALUACIONFORTASEG.pdf>

Ayuntamiento de Naucalpan, *Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018*, información disponible en: [www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/](http://www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juárez-2016-2018/)

Ayuntamiento de Naucalpan, *El programa de seguridad pública 2017*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf>

Ayuntamiento de Naucalpan, *Programa Anual de Evaluación 2019*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/04/Programa-Anual-de-Evaluaci%C3%B3n-2019.pdf>

Ayuntamiento de Naucalpan, *Formato CONAC con los resultados de la evaluación del ejercicio fiscal 2017 de FORTASEG en Naucalpan*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Formato-CONAC1.pdf>

Ayuntamiento de Naucalpan, *Evaluación del desempeño del subsidio en materia de seguridad pública (FORTASEG), 2016*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/2bEVALUACIONFORTASEG.pdf>

Ayuntamiento de Naucalpan, *Convenio FORTAMUN*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTAMUN-Convenio-SCTM.pdf>

Ballart Xavier, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, información disponible en: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjlpKr0IZ\\_kAhXnna0KHV\\_UD8UQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fibcm.blog.unq.edu.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F28%2F2014%2F03%2FBallart\\_como-evaluar-programs-publicos.pdf&usq=AOvVaw2m0qAdeTr2jk8jSQ8xnKyk](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjlpKr0IZ_kAhXnna0KHV_UD8UQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fibcm.blog.unq.edu.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F28%2F2014%2F03%2FBallart_como-evaluar-programs-publicos.pdf&usq=AOvVaw2m0qAdeTr2jk8jSQ8xnKyk)

Basílica de los Remedios, *Nuestra Señora de los Remedios*, Información disponible en: <http://www.basilicadelosremedios.com/historia.html>

Boletín más comunidad más prevención número 14, *Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas e Intervenciones dirigidas a la Prevención del Delito en América Latina*, información disponible en: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com\\_y\\_prev\\_14.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_14.pdf)

Brasil FICA VIVO, *información sobre su evaluación*, información disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjL5Zr58->

[LtAhXEG80KHcjXDzoQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fext%2FDesktopModules%2FEasyDNNNews%2FDocumentDownload.ashx%3Fportalid%3D11%26moduleid%3D1698%26articleid%3D1369%26documentid%3D1431&usg=AOvVaw0gQsiM-dvzRtiOsiCa\\_Gb](https://www.oas.org/2Fext%2FDesktopModules%2FEasyDNNNews%2FDocumentDownload.ashx%3Fportalid%3D11%26moduleid%3D1698%26articleid%3D1369%26documentid%3D1431&usg=AOvVaw0gQsiM-dvzRtiOsiCa_Gb)

Centros de integración juvenil EBCO, *Estudio básico de comunidad objetivo 2018*, información disponible en: [http://www.cij.gob.mx/ebco2018-2024/9381/CSD/9381\\_CS\\_Dx.pdf](http://www.cij.gob.mx/ebco2018-2024/9381/CSD/9381_CS_Dx.pdf)

CNDH, *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, información disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc\\_Inc\\_2019\\_72.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2019_72.pdf).

CONEVAL, *Guión de análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto*, información disponible en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion\\_analisis\\_de\\_factibilidad.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf)

CONEVAL, *Presenta Coneval los resultados de la evaluación de los ocho fondos del ramo 33*, Información disponible en: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Paginas/Comunicado\\_2011002.aspx](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Paginas/Comunicado_2011002.aspx)

Coyle, Antony, Londres, *la capital de la videovigilancia*, El País, Madrid, 9 de agosto de 2011, información disponible en: [https://elpais.com/internacional/2011/08/09/actualidad/1312840806\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/08/09/actualidad/1312840806_850215.html)

DANE, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, información disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Dirección General de seguridad Ciudadana y tránsito municipal, *Manual de Organización*, Información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo3/2018/42897/12/18b314211323a075914bc714d95539fb.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2018/42897/12/18b314211323a075914bc714d95539fb.pdf)

Dirección de presupuestos, *Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, 2007*, información disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-140457\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-140457_r_ejecutivo_institucional.pdf)

EBCO, *Población por grupos quinquenales de edad en 2015*, Información disponible en: disponible en: [http://www.cij.gob.mx/ebco2018-2024/9381/CSD/9381\\_CS\\_Dx.pdf](http://www.cij.gob.mx/ebco2018-2024/9381/CSD/9381_CS_Dx.pdf)

El DeFe, *Mapa de colonias de Naucalpan*, información disponible en: <http://eldefe.com/mapa-colonias-municipio-naucalpan-de-juarez/>

Estado de México, *Plan Estatal de Desarrollo 2017- 2023*, información disponible en: <https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM%202017-2023%20PE.pdf>

Excelsior, *Marcelo Ebrard*, información disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/topico/marcelo-ebrard>

Expansión Política, *58,000 nuevas cámaras vigilarán las calles de la CDMX*, lunes 5 de agosto de 2019, información disponible en: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/08/05/58-000-nuevas-cameras-vigilaran-las-calles-de-la-cdmx>

Fabián Saín, Marcelo, *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina*, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe – SURF LAC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD información disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/CC87FBDAE03E11A1052578EA00668B32/\\$FILE/segu\\_ciud.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/CC87FBDAE03E11A1052578EA00668B32/$FILE/segu_ciud.pdf)

Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, *¿Qué es la Seguridad Humana?* Información disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

Fontaine, Guillaume, *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*, información disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/286601876>

Frühling, Hugo, *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Como medirla y como mejorarla*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, información disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15289/la-eficacia-de-las-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina-y>

Fundación Ideas para la Paz, *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*, información disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20II.%20PNVCC.pdf>

Gobierno de la ciudad de México, *Proyecto Ciudad Segura*, información disponible en: <http://www.caepccm.df.gob.mx/antecedentes>.

Gobierno de México, *Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG*, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

Gobierno del Estado de México, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*, información disponible en: <http://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Manuales/M anual%20para%20la%20Elaboracion%20de%20PDM%202016-2018%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf>

Gobierno del Estado de México, *Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal*, información disponible en: <http://www.lerma.gob.mx/wp-content/uploads/docs-pages/Metodologia-para-la-Construccion-y-Operacion-del-SEGEMUN.pdf>

González Reyes, Jesús, *Participación Ciudadana en la Evaluación de la política de seguridad pública: El caso de Baja California*, información disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612003000200003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200003)

H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Gaceta Municipal*, Información disponible en: <https://www.naucalpan.gob.mx/gacetasmunicipales/>

H. Ayuntamiento de Naucalpan, *Gaceta número 8*, información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/naucalpan/art94\\_2\\_a/2016.web](https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/naucalpan/art94_2_a/2016.web)

H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Informe Anual de Ejecución 2016 del Plan de Desarrollo Municipal*, Información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2016/28/5/976308d2b78f392d73a2d356cadb5888.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/28/5/976308d2b78f392d73a2d356cadb5888.pdf)

Habitat para la humanidad México, *El tejido social*, información disponible en: <https://www.habitatmexico.org/article/el-tejido-social>

Hernández Rodríguez, Rogelio, *Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad. La importancia del consenso político en México*, Rev. mex. cienc. polít. soc [online]. 2014, vol.59, n.222, pp.353-368. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000300014&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300014&lng=es&nrm=iso). ISSN 0185-1918.

IBGE, *Censo de población 2010*, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, información disponible en: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/juiz-de-fora.html>

INAFED, *Naucalpan*, información disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15057a.html>

INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, correspondiente al tercer trimestre de 2022, información disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022_10.pdf)



INEGI, *Panorama sociodemográfico de México 2020*, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/>

INEGI, ENSU, *Percepción inseguridad Naucalpan 2018*, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/default.html#Tabulados>

INEGI, *México en cifras*, información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=15>

INEGI, *Panorama sociodemográfico del Estado de México*, información disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espano/lbvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/panorama/702825082246.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espano/lbvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082246.pdf)

INEGI, *Mapas interactivos INEGI*, información disponible en: <https://mapasinteractivos.didactalia.net/comunidad/mapasflashinteractivos/recurso/municipios-del-estado-de-mexico-puzzle-inegi-de/9782356f-5478-4e1a-bccf-08f1812b6c49>

INEVAP, *Metodologías*, información disponible en: <https://inevap.org.mx/evaluaciones>

Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, *Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas e Intervenciones dirigidas a la Prevención del Delito en América Latina*, información disponible en: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com\\_y\\_prev\\_14.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_14.pdf)

Instituto de Investigaciones sociales, *IV Informe de gobierno de Marcelo Ebrard Discurso del Jefe de Gobierno*, información disponible en: [http://iisoc.sociales.unam.mx/jsp/reconstruccion/docs/11\\_IV%20Informe%20de%20gobierno%20de%20Marcelo%20Ebrard.pdf](http://iisoc.sociales.unam.mx/jsp/reconstruccion/docs/11_IV%20Informe%20de%20gobierno%20de%20Marcelo%20Ebrard.pdf)

IPOMEX, *PAE 2017 Naucalpan*, información disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2017/28/5/507ee046b2ab0495ebf58993aaaacf0b.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2017/28/5/507ee046b2ab0495ebf58993aaaacf0b.pdf)

Jiménez Jacinto, Rebeca, *Ubican las 23 colonias más peligrosas del Estado de México*, información disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2016/12/28/ubican-las-23-colonias-mas-peligrosas-del-estado-de-mexico>.

La redacción, 19 junio, *Debe GDF revelar 'ubicación genérica' de las 8 mil 88 cámaras de Seguridad*, Proceso, 2013, información disponible en: <https://www.proceso.com.mx/345307/debe-gdf-revelar-ubicacion-generica-de-las-8-mil-88-camaras-de-seguridad>

*Las colonias más peligrosas del Estado de México*, información disponible en: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1PtUH8voKownLBIRnUG9bZCAgN-8&ll=19.438063237231884%2C-99.24337269958221&z=13>

Ministerio de seguridad pública y justicia y UNICEF, *Evaluación del Programa: Prevención del Delito y de la Violencia social desde la perspectiva de los beneficiarios*, 2009, información disponible en: <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/detail/1214/evaluacion-del-programa-de-seguridad-ciudadana-prevencion-del-delito-y-de-la-violencia-social-desde-la-perspectiva-de-los-beneficiarios>

Montero Bagatella, Juan Carlos, *El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana*, información disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252013000300007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007)

Moreno Pérez, Salvador y Hernández Olascoaga, Sofía Monserrat, *Vigilar sin castigar. Un panorama de la videovigilancia en México*, CESOP, Cámara de Diputados XLXXX Legislatura, información disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novidades/En-contexto.-Vigilar-sin-castigar.-Un-panorama-de-la-videovigilancia-en-Mexico>

Municipio de Naucalpan, *Plan de Desarrollo Municipal 2016- 2018*, información disponible en: [www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juarez-2016-2018/](http://www.naucalpan.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-naucalpan-de-Juarez-2016-2018/)

Naucalpan de Juárez, *Informe final evaluación específica de desempeño para el programa de seguridad pública 2017*, información disponible en: <https://naucalpan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/FORTASEG-Evaluacion.pdf>

ONU Habitat, *World Urban Campaign*, información disponible en: <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/seguridad/>

Orden Jurídico, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, información disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>

Osuna, José Luis y Márquez, Carolina, *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de desarrollo regional, Fundación Universitaria, información disponible en: <https://coeval.morelos.gob.mx/Acervo-Bibliografico/Libro-GuiaEvaluacionPoliticPublicas>

PAE, *Programa Anual de Evaluación 2021*, información disponible en: [https://transparencia.naucalpan.gob.mx/docs\\_ipomex/2021/tmun/art92/pae\\_municipal\\_naucalpan\\_2021.ppd](https://transparencia.naucalpan.gob.mx/docs_ipomex/2021/tmun/art92/pae_municipal_naucalpan_2021.ppd)

Periodismo Público, *Atracos y asaltos en los buses de Soacha*, 22 de febrero de 2017, información disponible en: <https://periodismopublico.com/atracos-y-asaltos-en-los-buses-de-soacha>

Periodismo público, *Delincuencia y violencia van de la mano entre Soacha y Bogotá*, 21 de mayo de 2018, información disponible en: <https://periodismopublico.com/delincuencia-y-violencia-van-de-la-mano-entre-soacha-y-bogota>

*Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*, información disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

PNUD 2013, *Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América*, información disponible en: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjW9p6j1LTsAhWWU80KHTBPD0YQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Frbac%2Fimg%2FIDH%2FIDH-AL%2520Informe%2520completo.pdf&usg=AOvVaw0stAM\\_pRDaunXw5L8apQqC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjW9p6j1LTsAhWWU80KHTBPD0YQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Frbac%2Fimg%2FIDH%2FIDH-AL%2520Informe%2520completo.pdf&usg=AOvVaw0stAM_pRDaunXw5L8apQqC)

Portal de la Ciudad de México, C5, Información disponible en: <https://c5.cdmx.gob.mx/canales-de-atencion-emergencias/camaras-de-videovigilancia>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013- 2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, información disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/rbac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sinopsis seguridad ciudadana*, información disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>

Redacción de Michoacán Informativo, *Posible fraude del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas por 13mdp del fortaseg para fines oscuros*, publicado el 20 de julio de 2020, disponible en: <https://michoacaninformativo.com/posible-fraude-del-ayuntamiento-de-lazaro-cardenas-por-13mdp-del-fortaseg-para-fines-oscuros/>

Seguridad en América, *Estrena Naucalpan App contra inseguridad; vecinos acusan fallas*, información disponible en: [https://seguridadenamerica.com.mx/noticias\\_ant/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-seguridad-publica/27916-estrena-naucalpan-app-contrainseguridad-vecinos-acusan-fallas](https://seguridadenamerica.com.mx/noticias_ant/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-seguridad-publica/27916-estrena-naucalpan-app-contrainseguridad-vecinos-acusan-fallas)

Semana, *El viacrucis de trabajar en Bogotá y vivir afuera*, 22 de junio de 2017, información disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/movilidad-conectividad-de-bogota-con-municipios-vecinos/529462/>

Secretaría de Finanzas del Gobierno de Puebla, *Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas Presupuestarios*, información disponible en: [http://www.evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/metodologias/TdR\\_Est/2017/TdR\\_Procesos\\_2017.pdf](http://www.evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/metodologias/TdR_Est/2017/TdR_Procesos_2017.pdf)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *FORTASEG*, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg?idiom=es>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad pública, *SUBSEMUN*, información disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/subsemun.php>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal*, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

Servinformación, *solicitud de información 2016*, información disponible en: <http://www.lamesa-cundinamarca.gov.co/Transparencia/BancoDocumentos/Acceso%20gratis%20a%20un%20software%20móvil%20y%20web%20denominado%20MiApp.pdf>

Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus Municipios, *Metodología para la construcción y operación del sistema de evaluación de la gestión municipal*, información disponible en: <https://lerma.gob.mx/wp-content/uploads/docs-pages/Metodologia-para-la-Construccion-y-Operacion-del-SEGEMUN.pdf>

Soria Romo, Rigoberto y López Portillo Tostado, Carlos, *¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*, información disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1665-899X2015000200038&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-899X2015000200038&lng=en&nrm=iso)

Soy Naucalpan, *Aprueban presupuesto de egreso para ejercicio fiscal 2017 en Naucalpan*, información disponible en: <https://soynaucalpan.com/ejercicio-fiscal-2017-en-naucalpan/>

SSP, *Reporte Giuliani- SSP*, información disponible en: [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani\\_mexicoreport.pdf](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani_mexicoreport.pdf)

Transparencia Fiscal, Estado de México, *Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017 Estado de México*, información disponible en: [https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/plannedesarrollo11-17\\_4.pdf](https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/plannedesarrollo11-17_4.pdf)

Tapia, Paola y Mohor, Alejandra, *Evaluación y Buenas Prácticas, aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia, compendio del segundo concurso*, BID-Universidad de Chile, Chile, 2014, información disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/buenas\\_practicas\\_02.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/buenas_practicas_02.pdf)

Tocornal, Ximena y otros, *Experiencias en América latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios de Seguridad

Ciudadana, Universidad de Chile, Chile, 2011, información disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_08\\_america\\_latina.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_08_america_latina.pdf)

Tocornal, Ximena y otros, *Experiencias de evaluación y el caso del proyecto Praças da Paz (Plazas de la Paz)*, en *Experiencias en América Latina*, información disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_08\\_america\\_latina.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_08_america_latina.pdf)

W. Sherman, Lawrence, Universidad de Cambridge y Universidad de Maryland, *Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, información disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15223/desarrollo-y-evaluacion-de-programas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina>

## Leyes

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, información disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, información disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf)

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, información disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

*Ley que crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango*, información disponible en: <http://transparencia.municipiodurango.gob.mx/articulo65/l/anual/2017/ley-que-crea-el-instituto-de-evaluacion-de-politicas-publicas-del-estado-de-durango.pdf>

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, información disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf)

## Bibliografía

Garland, David, *Castigo y sociedad moderna, un estudio de teoría social*, Editorial Siglo XXI, México, 1999.

Medina Ariza, Juanjo, *Políticas y estrategias de Prevención del delito y seguridad ciudadana*, Edisofer S. L., España, 2019.

Peñaloza, Pedro José, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, Porrúa- INACIPE, México, 2016.

Tenca, Mariano y Méndez Ortiz, Emiliano, *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Ediciones Didot, Buenos Aires, 2018.

## ANEXO 1

### a) Cifras correspondientes al año 2016

#### Homicidio doloso

Las siguientes cifras comprenden los delitos que, por su naturaleza, son considerados como de mayor impacto para la población del municipio, los que a continuación se presentan corresponden al año 2016 comenzando por el delito de homicidio doloso.

Tabla 18 Homicidio doloso año 2016

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mzo	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Homicidio doloso	Con arma de fuego	8	5	6	4	9	4	9	10	6	11	6	5	83
Homicidio doloso	Con arma blanca	1	1	3	3	3	0	1	1	1	0	1	2	17
Homicidio doloso	Con otro elemento	0	1	1	2	2	1	1	0	5	3	1	0	17
Homicidio doloso	No especificado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

La cifra final de homicidios dolosos del 2016 fue de 117 delitos cometidos, siendo el arma de fuego el principal medio utilizado.

#### Robo

El robo es uno de los delitos de mayor impacto en la población del municipio de Naucalpan. Para analizar la información de los tipos de robo, se realizará un desglose en razón a las diversas variantes de este tipo de delito.

Respecto al robo de autos, en el año 2016, es necesario realizar la distinción entre vehículos de cuatro ruedas y de dos ruedas, de modo que, en el rubro de cuatro ruedas las cifras son las siguientes:

**Tabla 19 Robo de vehículos de cuatro ruedas 2016**

Delito	Formas de comisión	Ene	Feb	Mzo	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	total
Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Con violencia	98	142	133	183	155	128	72	114	138	119	107	94	1483
Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Sin violencia	82	97	105	99	93	102	173	94	43	42	57	46	1033

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

El total de vehículos robados en el municipio de Naucalpan durante el 2016 fue de 2 516 vehículos. Es necesario hacer hincapié en lo asentado anteriormente, respecto a este tipo de transgresión. Debido a los trámites que las aseguradoras establecen para el pago de las correspondientes coberturas y por la necesidad de protegerse ante la utilización de los vehículos robados en otros delitos como el secuestro, o incluso los accidentes de tránsito que pudieran producirse con los automóviles robados, que pudieran provocar que se fincara responsabilidad al dueño del vehículo, este tipo de delito debe ser denunciado obligatoriamente. Por ello, las denuncias que se realizan constituyen en una de las cifras más confiables de los índices delictivos, pues la cifra negra de delitos en este rubro es casi nula.

Hablando de los vehículos automotores de dos ruedas (motocicletas), la cifra de robos que se cometen en el municipio es presentada en la siguiente tabla:

**Tabla 20 Robo de vehículos de dos ruedas 2016**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic	Total
Robo de vehículo automotor	Robo de motocicleta Con violencia	12	18	17	9	25	18	3	5	7	10	10	10	144
Robo de vehículo automotor	Robo de motocicleta Sin violencia	6	10	7	3	15	17	14	8	8	7	2	6	103

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

El total de motocicletas robadas durante ese año fue de 247 delitos cometidos con y sin violencia.

Un rubro de mucha relevancia, pues es uno de los delitos que más se cometen en el municipio y que presenta una cifra negra importante, es el robo a transeúnte. La mayoría de las víctimas de este delito prefieren no realizar denuncia alguna. Sin embargo, es necesario incorporar los datos a fin de establecer un parámetro al respecto.

**Tabla 21 Robo a transeúnte 2016**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a transeúnte en vía pública	Con violencia	70	94	93	80	98	59	26	26	59	42	36	111	683
Robo a transeúnte en vía pública	Sin violencia	4	5	9	2	4	4	0	0	0	1	1	0	30
Robo a transeúnte en espacio abierto al público	Con violencia	0	1	3	0	1	2	0	2	0	0	0	0	9
Robo a transeúnte en espacio abierto al público	Sin violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

La cifra total de robos a transeúnte en el 2016 fue de 722, sin contar la cifra negra de delitos no denunciados.

Otro tipo de delito recurrente en el municipio, de acuerdo con las cifras, es el robo en transporte público, en cada una de sus variantes. Es necesario recordar que en este tipo de delito, al igual que las demás formas en que se realiza el robo, la cifra negra es muy alta pues la mayoría de las personas que son asaltadas prefieren llegar a sus respectivos destinos, que acudir al Ministerio Público a denunciar. Es muy difícil establecer la cifra negra con exactitud, sin embargo, es importante mostrar la cifra de delitos denunciados:

**Tabla 22 Robo a transporte 2016**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mzo	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total



Robo en transporte público individual	Con violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	2	4	9
Robo en transporte público individual	Sin violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Robo en transporte público colectivo	Con violencia	66	71	57	67	61	56	54	58	66	50	34	32	672	
Robo en transporte público colectivo	Sin violencia	1	0	1	1	3	0	0	0	1	0	0	0	7	
Robo en transporte individual	Con violencia	26	12	37	22	29	18	19	25	23	14	4	20	249	
Robo en transporte individual	Sin violencia	17	11	11	15	17	19	24	38	29	20	13	25	239	

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

El resultado total de robos en transporte público e individual denunciados en 2016, fue de 1 176.

El robo a casa habitación durante ese año no obtuvo índices importantes, sin embargo es necesario incluir la información, pues también se considera dentro de los delitos que más impactan a la población. En la siguiente tabla se puede observar el índice del 2016:

**Tabla 23 Robo a casa habitación 2016**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a casa habitación	Con violencia	5	1	4	3	9	14	4	4	14	9	7	7	81
Robo a casa habitación	Sin violencia	9	3	11	9	6	10	26	27	20	27	22	16	186

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

En total, durante el 2016, se registraron 267 robos a casa habitación denunciados. Los robos sin violencia fueron realizados en mayor cantidad, lo cual se explica porque en la mayoría de los casos, este tipo de delitos se cometen cuando las personas que habitan las casas se encuentran de vacaciones, lo cual es aprovechado por los delincuentes.

Respecto al robo a negocio, las cifras son las siguientes:

**Tabla 24 Robo a negocio 2016**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a negocio	Con violencia	70	74	73	74	75	57	21	7	20	20	15	31	537
Robo a negocio	Sin violencia	6	5	5	3	4	3	1	0	1	1	1	19	49

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

En total, la cifra de robos a negocio fue de 586 en ese año, siendo el mes de junio el que tuvo una tasa más elevada.

#### **b) Cifras correspondientes al año 2017**

##### **Homicidio**

En lo que respecta al año 2017, con el propósito de establecer al final una comparación en las cifras del periodo comprendido en la tesis, el número de homicidios es el siguiente:

**Tabla 25 Homicidio doloso 2017**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Homicidio doloso	Con arma de fuego	10	5	12	7	12	10	6	9	7	14	7	6	105
Homicidio doloso	Con arma blanca	3	0	1	0	2	0	0	1	2	1	1	0	11
Homicidio doloso	Con otro elemento	1	0	0	3	4	2	0	1	1	0	0	1	13
Homicidio doloso	No especificado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

El total de homicidios dolosos en ese año fue de 129, continuando con la tendencia en el homicidio con arma de fuego con la cifra más alta.

## Robo

En lo que respecta al robo de vehículos de cuatro ruedas, la información del número de delitos cometidos es la siguiente:

**Tabla 26 Robo de vehículo cuatro ruedas 2017**

Delito	Formas de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Con violencia	94	95	138	132	137	157	117	180	233	225	173	172	1853
Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Sin violencia	37	43	56	44	45	54	55	70	111	111	99	89	814

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

Como puede observarse, el índice de robo de vehículos de cuatro ruedas con violencia fue más alto que los cometidos sin violencia, dando un total de 2667 para el 2017.

Respecto al robo de vehículos de dos ruedas, que también es de relevancia pues este medio de transporte ha sido utilizado para cometer otros delitos. Algunas veces se han utilizado motocicletas para realizar ejecuciones y asaltos en vía pública a transeúntes y automóviles. La explicación se encuentra en la facilidad que proporciona este medio para escapar velozmente evadiendo el tráfico, incluso facilita el escape conduciendo en dirección contraria al flujo vehicular.

En este rubro, entendiendo que se trata del robo de motocicletas, tenemos las siguientes cifras:

**Tabla 27 Robo de vehículo de dos ruedas 2017**

Delito	Formas de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
--------	--------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------

Robo de vehículo automotor	Robo de motocicleta Con violencia	9	9	11	22	22	10	9	18	30	22	16	12	190
Robo de vehículo automotor	Robo de motocicleta Sin violencia	7	5	7	5	5	5	4	4	8	3	12	9	74

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

El total de robos de motocicletas durante el 2017 reportados es de 264, siendo el robo con violencia el más utilizado.

El número de robos a transeúnte que se presentaron en el municipio de Naucalpan es el siguiente:

**Tabla 28 Robo a transeúnte 2017**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a transeúnte en vía pública	Con violencia	129	146	149	166	224	323	237	225	236	215	208	192	2450
Robo a transeúnte en vía pública	Sin violencia	3	4	0	0	1	2	3	3	0	2	2	7	27
Robo a transeúnte en espacio abierto al público	Con violencia	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Robo a transeúnte en espacio abierto al público	Sin violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

El total de delitos de robo a transeúnte denunciados durante el 2017 es 2479. Como queda establecido en la tabla, la violencia es la forma de comisión por excelencia en este delito, y el sitio en que se realiza con mayor frecuencia, es la vía pública.

En lo referente al robo en transporte, el número de denuncias presentadas durante 2017 en el municipio de Naucalpan, se presenta la incidencia en sus distintas variantes que involucran el transporte, esto queda plasmado en la siguiente tabla:

**Tabla 29 Robo a transporte 2017**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo en transporte público individual	Con violencia	0	0	3	2	2	3	4	3	6	4	1	2	30
Robo en transporte público individual	Sin violencia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Robo en transporte público colectivo	Con violencia	38	55	75	81	132	116	90	122	149	163	158	132	1311
Robo en transporte público colectivo	Sin violencia	5	0	0	0	1	1	1	0	0	2	3	1	14
Robo en transporte individual	Con violencia	13	23	27	25	42	30	39	40	42	64	57	57	459
Robo en transporte individual	Sin violencia	24	30	42	41	41	37	46	34	35	57	49	59	495

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

En este rubro, que incluye los diversos tipos de transporte, tanto público como individual, el total en 2017 fue de 2310 delitos denunciados.

En lo referente al robo a casa habitación, la tendencia respecto a la comisión del delito sin violencia continuó en este año, lo que puede constatarse en la siguiente tabla:

**Tabla 30 Robo casa habitación 2017**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a casa habitación	Con violencia	6	12	10	5	5	8	5	9	8	10	3	6	87
Robo a casa habitación	Sin violencia	23	27	26	24	40	28	41	39	32	29	27	24	360

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en:

<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

Como resultado de la suma total de denuncias realizadas, se obtienen 447 para este delito durante ese año en el municipio de Naucalpan.

En lo que respecta a las denuncias por robo a negocio, prevalece el uso de la violencia como tendencia en su comisión. A continuación se presentan los datos de este año:

**Tabla 31 Robo a negocio 2017**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a negocio	Con violencia	37	38	44	36	69	142	94	78	69	86	85	86	864
Robo a negocio	Sin violencia	20	15	14	1	13	14	8	9	7	3	2	10	116

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

Como suma total obtenemos 980 robos a negocio durante el año 2017 en el municipio de Naucalpan, privilegiando la violencia como medio de comisión.

### c) Cifras correspondientes al año 2018

Por último, se analizarán las cifras de 2018 en los mismos delitos para determinar sus comportamientos al final. Estableciendo la tendencia que reflejan en ese lapso. de tiempo.

## Homicidio

En el caso del homicidio doloso, los datos aportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública son los siguientes:

**Tabla 32 Homicidio doloso 2018**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Homicidio doloso	Con arma de fuego	10	5	3	8	10	10	11	3	11	8	9	10	98
Homicidio doloso	Con arma blanca	2	1	0	2	1	1	0	1	2	0	0	0	10
Homicidio doloso	Con otro elemento	3	0	0	0	2	2	0	3	1	1	3	1	16
Homicidio doloso	No especificado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

En total los homicidios registrados en el municipio durante 2018 fueron 124. Como ha sido tendencia en los tres años analizados, el homicidio con arma de fuego es el más común.

En lo que respecta al robo de vehículos de cuatro ruedas, el número de denuncias recibido en 2018 fue el siguiente:

**Tabla 33 Robo de vehículo cuatro ruedas 2018**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Con violencia	224	162	182	165	179	147	160	155	147	196	155	160	2032
Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Sin violencia	95	97	82	95	92	68	86	82	70	84	72	62	985

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

La cifra total de denuncias por robo de vehículos durante este año fue de 3017. Esta cifra es importante pues normalmente es uno de los delitos que siempre se denuncia.

Por otro lado, el robo de vehículos de dos ruedas presentó los siguientes datos:

**Tabla 34 Robo de vehículo de dos ruedas 2018**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo de vehículo automotor	Robo de motocicleta Con violencia	19	18	13	16	29	15	34	30	17	25	22	16	254
Robo de vehículo automotor	Robo de motocicleta Sin violencia	7	10	5	16	10	9	17	14	7	11	9	12	127

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

El robo de motocicletas reportado en el 2018 alcanzó el total de 381 denuncias, como en el caso de los vehículos de cuatro ruedas, la violencia es la forma más común para realizar este delito.

En cuanto al robo a transeúnte en sus diferentes modalidades, este delito tuvo el siguiente índice durante ese año:

**Tabla 35 Robo a transeúnte 2018**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a transeúnte en vía pública	Con violencia	177	148	149	139	221	43	49	199	175	53	124	120	1597
Robo a transeúnte en vía pública	Sin violencia	2	20	20	32	86	1	1	98	47	3	19	10	339
Robo a transeúnte en espacio abierto al público	Con violencia	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3
Robo a transeúnte en espacio abierto al público	Sin violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

En 2018, el número de robos a transeúnte disminuyó respecto a 2017, obteniendo un total de 1939 delitos denunciados.

En el rubro del robo a transporte en sus diferentes modalidades. Es importante destacar que las cifras que se refieren al robo de transporte público sin violencia son prácticamente inexistentes en el periodo de tiempo establecido en esta tesis, produciéndose este delito privilegiando el uso de la violencia. Así el número de delitos denunciados durante el 2018 fue el siguiente

**Tabla 36 Robo en transporte 2018**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo en transporte público individual	Con violencia	2	2	1	2	2	1	1	2	3	1	0	3	20
Robo en transporte público individual	Sin violencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Robo en transporte	Con violencia	117	111	85	79	96	82	83	125	108	133	114	85	1218



público colectivo														
Robo en transporte público colectivo	Sin violencia	0	7	1	0	2	1	1	0	1	0	2	2	17
Robo en transporte individual	Con violencia	45	28	48	25	29	4	3	33	36	7	38	34	330
Robo en transporte individual	Sin violencia	49	47	47	48	40	12	13	70	64	18	42	27	477

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

Este tipo de delito obtuvo en total 2062 denuncias, podría pensarse que lo que llevó a este aumento durante 2017 y 2018 sería una mayor cultura de la denuncia o probablemente la simplificación de los trámites ante el Ministerio Público; sin embargo, no existen elementos para suponer que alguna de las dos variables mencionadas sucedió.

En el rubro del robo a casa habitación las denuncias realizadas alcanzaron las siguientes cifras:

**Tabla 37 Robo a casa habitación 2018**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Robo a casa habitación	Con violencia	5	6	5	2	1	6	4	4	2	1	3	10	49
Robo a casa habitación	Sin violencia	30	18	23	33	29	29	30	37	29	33	24	37	352

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

Realizando la suma de robos con violencia y sin violencia obtenemos como resultado 401 delitos reportados a la autoridad durante 2018.

En referencia a los robos a negocio, el número de delitos que se presentaron en ese año fueron:

**Tabla 38 Robo a negocio 2018**

Delito	Forma de comisión	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
--------	-------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------

Robo a negocio	Con violencia	81	70	54	76	70	13	5	108	87	14	84	67	729
Robo a negocio	Sin violencia	9	19	14	24	26	1	10	64	63	46	62	38	376

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Municipal, información disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva> consultado el 15 de enero de 2020.

En 2018, el robo a negocio tuvo un total de 1105 denuncias ante el ministerio público.

## ANEXO 2

**Cuestionario extraído de la publicación “Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia” de Lawrence Sherman.**

### **Paso 1. Diagnóstico del problema específico que debe resolverse: concentraciones y causas**

- 1.1. ¿Cuál es el problema específico que debe resolverse? (por ejemplo: homicidios e intentos de homicidio entre pandillas).
- 1.2. ¿Qué categorías del problema tienen mayor relevancia para cualquier intervención? (por ejemplo: determinadas pandillas).
- 1.3. ¿A qué categorías en particular debe dárseles más prioridad y por qué? (por ejemplo: las tres pandillas que cometen más asesinatos).
- 1.4. ¿Qué datos cuantificables existen para el análisis? (por ejemplo: archivos policiales sobre homicidios y agresiones).
- 1.5. Si no hay ningún dato cuantificable directamente relacionado con el problema, ¿qué datos se acercan más a la medición del problema definido? (por ejemplo: registros judiciales de condenas por homicidio e intento de homicidio).
- 1.6. Análisis de las minorías fuertes: ¿qué porcentaje del problema está concentrado en qué porcentaje de las unidades que se mencionan a continuación?
  - El \_\_ % de los delincuentes identificados cometió el \_\_% de los delitos.
  - El \_\_% de las víctimas identificadas sufrió el \_\_% de los delitos.
  - El \_\_% de los delitos se produjo en el siguiente horario: de \_\_:00 a \_\_:00.
  - El \_\_% de los delitos se produjo en los siguientes días de la semana: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_.
  - El \_\_% de los delitos se produjo en el \_\_ % de (calles, microzonas).
- 1.7. Datos demográficos de los delincuentes identificados o condenados.
  - De sexo masculino: \_\_%
  - Menores de 18 años: \_\_%
  - Menores de 25 años: \_\_%
  - Mayores de 40 años: \_\_%
  - Con condenas anteriores: \_\_%
  - Con arrestos anteriores: \_\_%
  - Exconvictos: \_\_%
  - Del grupo étnico más importante: \_\_%
  - Que residen en zonas con alto nivel de pobreza: \_\_%
  - De clase económica alta: \_\_%
- 1.8. Datos demográficos de las víctimas de \_\_\_\_\_.
  - De sexo masculino: \_\_%
  - Menores de 18 años: \_\_%
  - Menores de 25 años: \_\_%
  - Mayores de 40 años: \_\_%

Con condenas anteriores: \_\_\_%

Con arrestos anteriores: \_\_\_%

Exconvictos: \_\_\_%

Del grupo étnico más importante: \_\_\_%

Que residen en zonas con alto nivel de pobreza: \_\_\_%

De clase económica alta: \_\_\_%

1.9. Móviles (describa hasta tres de los móviles más frecuentes, por ejemplo: rivalidad entre pandillas).

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

1.10. Método o tecnología (medio) (por ejemplo: armas, fraude, corrupción de la policía).

1.11. ¿Qué patrones de respuesta se proporcionan actualmente mediante alguno de los siguientes recursos?

- Vigilancia policial
- Procesamiento
- Fianza
- Condenas
- Sentencias
- Programas penitenciarios

1.12. ¿Qué programas de prevención se están llevando a cabo actualmente, si es que se lleva a cabo alguno?

- Gobierno
- Familia
- Escuelas
- Participación en el mercado laboral legal
- Sistemas de seguridad en lugares (por ejemplo, hogares de las víctimas)
- Sistemas de seguridad en situaciones (por ejemplo, al entrar a las tabernas)

1.13. ¿Qué señalan las publicaciones mundiales sobre las macrocausas del problema? (por ejemplo: desigualdad de ingresos, debilidad de las instituciones estatales, densidad de armas, zonas con alta concentración de pobreza).

1.14. ¿Qué señalan las publicaciones mundiales sobre las microcausas del problema? (por ejemplo: competencia en el narcotráfico, extorsión a empresas, bebidas alcohólicas a precios bajos, redes familiares de delincuentes).

1.15. ¿Qué tendencias se midieron sobre el problema y qué indican?

- Tendencia nacional en un período de entre cinco y 10 años (por ejemplo: un 37% de aumento de la delincuencia)
- Tendencia local en un período de cinco años (por ejemplo: un 44% de aumento de la delincuencia)

1.16. ¿Cuál es el motivo más probable de las tendencias recientes?

1.16.a. ¿Qué evidencia hay de esa teoría, si es que hay alguna?

1.17. ¿En qué mapas se muestran las concentraciones geográficas del problema? (resuma y adjunte).

1.18. Describa la cadena de causalidad: mencione todos los eslabones de la cadena de

causalidad que contribuyen, simultáneamente o en algún tipo de secuencia, a la incidencia reiterada de estos delitos (por ejemplo: amplia disponibilidad de armas de fuego). (Agregue todos los renglones que sean necesarios).

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

1.19. Rotura de la cadena: ¿cuál de estos eslabones de la cadena de causalidad haría más probable que se redujera el problema si su conexión se rompiera?

1.20. Eslabón más frágil: ¿qué eslabón de la cadena de causalidad podría romperse con más facilidad (aunque no sea el que tiene mayor impacto)?

1.20.a. ¿Por qué sería más fácil romper ese eslabón de la cadena de causalidad que otros?

1.21. ¿Cuál es el objetivo al que apunta la iniciativa que se propone usted desarrollar? (por ejemplo: reducir la portación de armas en público).

1.22. Mencione toda organización judicial penal, gubernamental o privada a la que haya presentado este diagnóstico y resuma la respuesta obtenida.

