



Asistencia Técnica para Implementar Acciones de Reconciliación Comunidad- Policía en el Municipio de Toluca, Estado de México

INFORME FINAL *Desarrollo, Hallazgos, Resultados y Evidencias*

Ciudad de México, Diciembre de 2014

Presentación	3
PRIMERA PARTE	9
I. La seguridad ciudadana como paradigma central para el impulso y promoción de las acciones de reconciliación comunidad-policía	10
II. La proximidad policial en la prevención de las violencias y la delincuencia	17
III. Objetivos	24
3.1 Objetivo general	24
3.2 Objetivos específicos	24
3.3 Ejes de intervención	24
IV. Recursos metodológicos para la reconciliación comunidad-policía	26
SEGUNDA PARTE	28
V. Diagnóstico cualitativo de la Policía Municipal de Toluca	29
5.1 Dimensión normativa	29
5.2 Dimensión de planificación y gestión	33
• <i>Ámbito de operación policial</i>	38
5.3 Dimensión de vinculación ciudadana	41
• <i>Ámbito uso de información</i>	46
• <i>Ámbito de formación y capacitación</i>	51
5.4 Desafíos y oportunidades de la Policía Municipal de Toluca para la implementación de acciones de policía comunitaria	55
• <i>Actores necesarios en el modelo policial comunitario</i>	56
• <i>Información para la prevención</i>	57
• <i>Habilidades y capacidades para la policía comunitaria</i>	59
• <i>Nuevos indicadores institucionales</i>	60
VI. Diagnóstico cualitativo de los Territorios de Paz	62
6.1 Un poco de historia del municipio y sus territorios	62
6.2 El acercamiento con las y los ciudadanos en los Territorios de Paz	66
6.3 Notas sobre inseguridad y criminalidad en los Territorios de Paz	69
• <i>Escuela Secundaria José Vasconcelos</i>	69
• <i>Seminario</i>	74
6.4 Principales hallazgos de la inmersión a los Territorios de Paz	77
• <i>La filiación partidista como eje de la movilización comunitaria en los Territorios de Paz</i>	77
• <i>Violencia de género en las familias</i>	78
• <i>Pobreza y exclusión social</i>	79
• <i>Jóvenes entre la violencia y la vulnerabilidad</i>	80
6.5 Las comunidades y sus especificidades	82
• <i>San Lorenzo Tepaltitlán</i>	82

• <i>Las colonias de San Lorenzo Tepaltitlán y sus espacios</i>	84
• <i>Organización y participación de la comunidad de San Lorenzo</i>	85
• <i>La Escuela Secundaria 323 “José Vasconcelos”: la comunidad desde la mirada de los adolescentes, la familia y los maestros</i>	86
• <i>Camino al Conversatorio</i>	87
• <i>Seminario</i>	89
• <i>Participación y acción ciudadana en Seminario</i>	93
• <i>Parque Ecológico en Seminario</i>	94
• <i>Camino al Conversatorio</i>	95
• <i>Fuentes de Información</i>	97
VII. Las dependencias municipales y los programas sociales en las delegaciones	98
7.1 Bando Municipal de Toluca	99
7.2 Las dependencias municipales y los programas sociales en los Territorios de Paz	100
• <i>Área de Coordinación de Prevención de la Dirección de Gobierno y el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED)</i>	101
• <i>PRONAPRED-DIF: proyectos por ámbitos de prevención 2013-2014</i>	103
• <i>Informe de Participación del Sistema Municipal DIF Toluca 2014</i>	107
• <i>La visión del Programa Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia desde las diversas dependencias municipales</i>	108
TERCERA PARTE	126
VIII. Promoviendo la asociatividad	127
8.1 Conversatorio comunidad-policía en <i>Seminario</i>	127
8.2 Conversatorio comunidad-policía en <i>San Lorenzo</i>	131
8.3 Ruta de recomendaciones a corto plazo para las comunidades <i>Seminario y San Lorenzo</i>	136
Beneficios otorgados a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana	140
Bibliografía	142

Presentación

Este *Informe Final. Desarrollo, Hallazgos, Resultados y Evidencias de la Implementación de Acción de Reconciliación Comunidad-Policía en el Municipio de Toluca, Estado de México* es producto de la confluencia de múltiples voluntades y voces decididas a explorar nuevos caminos para la reconciliación y la proximidad policía-comunidad, alentadas por la firme convicción de la trascendencia de nuestro legítimo derecho humano a la seguridad y de nuestra aspiración a una policía más democrática, moderna y con vocación ciudadana. La plataforma que ha permitido recoger las diversas percepciones y experiencias de diversas voces ciudadanas y habilitar el diálogo con la Policía Municipal de Toluca ha sido el *Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia* impulsado por el Gobierno Federal, con el apoyo del Ayuntamiento Municipal de Toluca, a través de la Dirección de Seguridad Pública y Vial. El Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde) ha encontrado en estos actores institucionales importantes aliados para profundizar con imaginación y creatividad teórica, técnica y humana en un eje fundamental de la reforma policial en México, como lo es el rol de la ciudadanía en la configuración de la policía del futuro.

El propósito de la asistencia técnica brindada por Insyde ha sido contribuir a reducir las vulnerabilidades y mejorar la calidad de vida de los habitantes de comunidades locales, a través de la promoción de la seguridad ciudadana y la policía comunitaria, que se sustenta en el reconocimiento de las necesidades del ciudadano y en los problemas que le afectan allí donde se encuentra. Asimismo, hace especial énfasis en el conocimiento de la disposición y las capacidades comunitarias en los *Territorios de Paz Seminario y San Lorenzo* para participar en intervenciones y acciones que pueden contribuir a la asociatividad entre policía y comunidad; y con ello a la prevención integral de las violencias y la delincuencia, a una cultura de paz y de mayor cohesión y convivencia ciudadana.

En esta fase inicial de *re-conocimiento* de territorios, actores, percepciones y aspiraciones, se propició un primer ejercicio formativo para promover el acercamiento, a través del desarrollo de *conversatorios*, donde se establecieron los principios básicos del diálogo entre la institución policial preventiva y ciudadanos de los *Territorios*. El sentido e importancia de esta asistencia técnica radica en construir un insumo de gran calado empírico que contribuya al conocimiento de una de las situaciones que más cuestionan y preocupan hoy en día a los ciudadanos y que es la

seguridad en sus barrios, colonias y ciudades. Constantemente, los medios de comunicación suelen abonar a la construcción primaria de los “otros” como enemigos o diferentes, aunado a las noticias e imágenes de amenazas e inseguridad que suelen profundizar el sentimiento de ser susceptibles al riesgo, la violencia o la criminalidad. Es así que la sensación de inseguridad y la vulnerabilidad permanente se han venido convirtiendo en una de esas certezas del mundo inseguro en el que habitamos.¹

Los sucesos que evidenciamos son de tal magnitud que, en casi todos, la violencia termina siendo el común denominador, provocando que la ciudadanía pida desesperadamente “más policía”, aunque abiertamente “ni se le reconozca autoridad, ni se sienta más protegida por ella”. Ello plantea una compleja disyuntiva tanto para los líderes políticos, los tomadores de decisiones y la sociedad civil como para la policía democrática en aras de enfrentar las manifestaciones de las violencias y la delincuencia de modo efectivo. Si los miedos paralizan y la percepción de las violencias y la inseguridad alimentada por los medios de comunicación –principalmente, pero no solamente– abren profundamente la grieta de desconfianza, credibilidad y legitimidad que debe prevalecer y que hoy no existen entre la ciudadanía y la policía, ¿cómo delinear entonces un cambio positivo en entornos locales donde el impacto de la actual coyuntura nacional no es la más favorable para el impulso de políticas que busquen renovar la convivencia democrática?²

Ya se ha demostrado que recurrir al trinomio policía-justicia-cárcel para dar solución a la seguridad es insuficiente porque ésta tiene hondas raíces socio-históricas, económicas, y políticas. Además de que las transformaciones de la violencia han desbordado a las instituciones encargadas de combatir la violencia y la criminalidad: la pérdida de legitimidad y la poca credibilidad de los ciudadanos hacia éstas demandan su urgente transformación, comenzando por la actualización de su mandato, de tal suerte que permita el paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas en la que el Estado tenga un nuevo rol: ser garante del goce del derecho y de la promoción del deber de las personas de proteger su vida y su patrimonio; es

¹ Cfr. Zygmunt Bauman, *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, México, 2007.

² Cfr. María Eugenia Suárez de Garay, “Violencia, criminalidad y medios de comunicación desde América Latina. Algunas reflexiones en tiempos de globalización”, en *Política Criminal y Globalización*, Universidad de Guadalajara/Universidad de Deusto/Universidad de Rosario, Guadalajara, 2010.

decir, de la ciudadanía como corresponsable también de la seguridad y del mejoramiento de la calidad de vida: la *seguridad ciudadana*.³

Y es justo esta mirada y este cambio de perspectiva el que permite comprender que los temores, los miedos y riesgos siempre tienen su propia forma y que la manera de “vivirse víctima de la policía” o de “odiar a la policía” siempre se expresa dependiendo de las circunstancias. Todo tiene una historia y es histórico. Esto es, las violencias, la delincuencia y la inseguridad son fenómenos multiformes, plurales en su expresión.

Así pues, si el tema de la seguridad y la policía no han emergido rápidamente en el acercamiento a los ciudadanos de los *Territorios de Paz* no es porque no sea clave en la agenda de sus prioridades. Al contrario, en tanto que lo es, los ciudadanos caminaron y escucharon con cautela para asumir el reto de definir sus problemas de otra manera y plantearlos desde una lógica a la que no están acostumbrados y que apela a la construcción de un “nosotros comunitario y colectivo”, como fortaleza y competencia en el diálogo y la proximidad policía-comunidad. Y es que contrario a la vieja ilusión que plantea a la “comunidad” como un cálido refugio para la felicidad, acá se ha mostrado como ese espacio social que, si bien puede compartir una identidad, un sentido de pertenencia o un universo de valores y normas, también es un complejo de diversas visiones del mundo de los actores que se encuentran allí ubicados. Como diría Máximo Sozzo, “comunidad no es sinónimo de consenso”.

Por ello, en muchas de las declaraciones iniciales de los habitantes de los *Territorios* se encontró el recurrente “aquí pasan muchas cosas graves”, que con frecuencia contribuye a erigir un muro de silencio frente a otras violencias y otros objetos de pugna y lucha, los cuales no pueden entenderse a su vez sin considerar el carácter sociohistórico de cada entorno y a la luz de la dinámica de las ciudades específicas. Por ejemplo, cuando el abandono institucional es mayor o hay una pobre y débil presencia institucional, también se incrementa la presencia territorial de grupos, relaciones y modos de organización que gestionan la solución de dicho abandono o ausencia al tiempo que se nutren estratégicamente del mismo. En este contexto resulta especialmente difícil concebir la *seguridad* de manera que ésta no se reduzca al hecho de no ser víctima de la delincuencia, sino que abarque un conjunto de *necesidades básicas* relacionadas

³ Cfr. Fernando Carrión, “Tematizar la seguridad ciudadana: una propuesta metodológica”, en *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, FLACSO-Ecuador, Quito, 2009.

con la existencia de un Estado de Derecho en el que los ciudadanos sean partícipes de los beneficios del desarrollo en temas como salud, educación, vivienda y otros ámbitos del bienestar.

Por ello, al circunscribirse esta *asistencia técnica* al paradigma de la *seguridad ciudadana*, lo que se pretende es contribuir a configurar otra relación entre ciudadanos y gobierno, -y especialmente con la policía- en contraposición a la perspectiva tradicional donde aquélla es fundamentalmente una atribución gubernamental (paradigma de la seguridad pública). A diferencia del modelo tradicional de la seguridad pública, para la *seguridad ciudadana* el centro de la acción no es solamente procurar el orden público, sino proteger al ciudadano y garantizar sus derechos. Para este modelo democrático existe una preocupación por la calidad de vida de la ciudadanía, pues la seguridad es entendida como un derecho humano. La seguridad ya no es la simple ausencia del delito, sino el bienestar y el libre ejercicio de derechos.

Ciertamente, para el abordaje de diversas problemáticas es necesario el desarrollo de políticas de contención y su aplicación con apego absoluto al Estado de Derecho; también lo es que en diversas latitudes de la región latinoamericana, de manera más extensa, y en nuestro país – todavía de manera bastante tímida- comiencen a visualizarse esfuerzos que procuran precisamente combinar medidas de control y prevención dirigidos a incluir criterios transversales para integrar las acciones que se emprenden.

De ahí que esta *asistencia técnica* haya buscado a lo largo de su desarrollo aportar al tema de la seguridad precisamente más desde otras trincheras, justo desde donde se gestan las formas de convivencia, la comunicación y la creatividad: el territorio propio de los ciudadanos, su barrio/colonia. Espacio social que está más en consonancia con la necesidad de profundizar en las situaciones propias de las personas, del contexto en el que se desarrollan y en el que es posible comprender en primer lugar la labor de una institución vital para la seguridad: la policía. De ahí que se hayan propuesto procurar procesos de formación, acercamiento y proximidad policía-ciudadanía desde la filosofía de la policía comunitaria, como una manera de contribuir a construir una cultura de seguridad, convivencia y cohesión social en el ámbito local. La intención ha sido mostrar a los diversos actores que han participado en este proceso que gestionar soluciones a las problemáticas de manera conjunta, coordinada e interrelacionada entre ciudadanos, autoridades y organismos diversos puede contribuir a mejorar la calidad de vida y fomentar la cultura de la legalidad, la cultura de paz y una vida libre de violencia.

En los primeros encuentros con el equipo consultor de Insyde resultó difícil para los vecinos de los *Territorios* abordar la seguridad y la relación con la policía como tema de vital importancia en sus agendas de preocupaciones cotidianas. Sin embargo, conforme se fue avanzando y profundizando en la interacción con los colonos e involucrándolos en el proceso de trabajo y a partir de su participación en el *conversatorio policía-comunidad*, fue dándose un interés y compromiso por continuar avanzando en la construcción de una agenda y promoviendo áreas de acción de policía comunitaria para promover la reconciliación y reciprocidad policía-ciudadanía.

Ello puede ser visto como área de oportunidad significativa para la coproducción de la seguridad y la colaboración entre gobierno y sociedad a fin de lograr mejores condiciones de bienestar y convivencia en las comunidades. Bajo tal coproducción, la relación de proximidad con la policía se potencia. En este proceso es fundamental trabajar bajo un esquema de integralidad y coordinación, donde se aprovechen los avances logrados hasta la fecha por el gobierno local para la generación de comunidades seguras, para establecer alianzas de seguridad, para vincular a los actores comunitarios y para potenciar su participación en los programas preventivos, así como para que se favorezca una cultura de la acción pública coordinada, inter/intra-institucional, integral y participativa.

Este *Informe Final* retoma los hallazgos comunitarios y policiales más relevantes, de los que se derivan un conjunto de recomendaciones de mejora, condición básica para orientar acciones públicas en materia de prevención integral y proximidad policial.

El documento se organiza en cuatro partes. En la primera se da cuenta de la plataforma teórico-conceptual y metodológica que ha orientado la *asistencia técnica*. En la segunda parte se presentan los resultados de las cuatro visitas de campo realizadas a Toluca y en donde se trabajó de manera separada con policías y habitantes de los *Territorios*. En la tercera parte se presenta el diagnóstico cualitativo de la institución policial, así como de los *Territorios de Paz*, con miras a comprender las capacidades instaladas para promover la asociatividad comunidad-policía. Y en la cuarta parte se presentan los resultados de los conversatorios realizados entre comunidad y policía y donde se establecieron algunos primeros acuerdos de trabajo.

El Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. reitera su sincero reconocimiento y agradecimiento a los ciudadanos –adultos, jóvenes, hombres y mujeres- de *Seminario y San Lorenzo* que, de manera entusiasta, valiente y comprometida decidieron participar en este proceso con la convicción de que es posible emprender *otro camino*. Esperamos y deseamos que así sea. Asimismo, a todos aquellos miembros de la Policía Municipal de Toluca que asumieron el reto de pensar y reflexionar en las posibilidades de transitar hacia nuevas formas de ser/hacer una policía comunitaria más eficiente y próxima a la sociedad. Para el equipo consultor de Insyde, integrado por María Eugenia Suárez de Garay, Alejandro Fontecilla Pinto, José Colomo Guajardo, Daniel Estrada Zúñiga, Chloé Sophie Campero Carracily y Paulo Gutiérrez Pérez ha sido un enorme privilegio esta experiencia y la oportunidad de trabajar de la mano con la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca.

Agradecemos la participación de todas las personas que contribuyeron al buen desarrollo de esta *asistencia técnica* en beneficio de las comunidades de los *Territorios de Paz Seminario y San Lorenzo*. Al Comisario Arturo Michelet Hernández Flores, Director de la Dirección de Seguridad Pública y Vial (DSPV) del Municipio de Toluca. Nuestro especial agradecimiento a Rodolfo González, titular de la Unidad de Proyectos Especiales de la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca, quien fungió como el principal enlace oficial para esta *asistencia técnica* y a todo el personal policial que participó en las diversas actividades de este proyecto. Asimismo, Insyde agradece a las autoridades del Ayuntamiento de Toluca que participaron en los conversatorios de los *Territorios de Paz* y que apoyaron en las diversas actividades del proyecto: Lic. Eric Josué Santamaría, Director del Instituto Municipal de la Juventud; Alejandro Colín, Secretario Técnico de la Presidencia; Lic. Felipe Morales Romero, promotor deportivo del IMCUFIDET; Lic. Fátima Duran, abogada del departamento jurídico del INMUJERES. Y por supuesto, un sincero agradecimiento a las madres y padres de familia y maestros de la Escuela Secundaria “José Vasconcelos” No. 323 de *San Lorenzo Tepaltitlán*, especialmente a *l@s profesor@s*, Óscar Mendoza, Crusanta Mendoza, Alma Nolasco y al Director y Subdirectora de la Escuela Secundaria “José Vasconcelos” No. 323, Federico Arzate Consuelo y Concepción Guadalupe Flores. Pero sobretodo, un muy especial agradecimiento a las y los vecinos *ciudadan@s* de *Seminario y San Lorenzo* que sin su apoyo y colaboración este esfuerzo no hubiera sido posible.

PRIMERA PARTE



Identificando problemas de seguridad, Toluca, 2014.

I. La *seguridad ciudadana* como paradigma central para el impulso y promoción de las acciones de reconciliación comunidad-policía

En las últimas décadas, los niveles de inseguridad, violencia y criminalidad han aumentado significativamente, lo cual ha provocado que uno de los rasgos más sobresalientes en muchas latitudes sea que un gran número de personas se sientan cada vez más inseguras y con temor. Ello afecta a la dignidad humana y a la vida en sociedad de suerte que, sin seguridad, no hay ejercicio posible e igualitario de los derechos de las personas. En términos políticos, como lo asegura Máximo Sozzo, se ha vuelto imperativo responder a estos malestares; no hacerlo, o implementar acciones meramente mediáticas, trae una serie de graves consecuencias inmediatas incluso electorales.⁴

Las diversas iniciativas, con el fin de reducir el impacto de la inseguridad provocada por las violencias y la delincuencia, han adoptado la forma de un proceso complejo que ha tenido lugar con distintos matices y en diversas circunstancias. Aun así, en muchos países de la región latinoamericana persisten políticas que priorizan la vigilancia oficial como maquinaria de control policial frente a conductas desafiantes de todo tipo, como un recurso de control y limpieza social contra sectores que, a los ojos de muchos gobernantes y autoridades, amenazan la gobernabilidad en la misma proporción que la criminalidad cotidiana.⁵ También es cierto que paulatinamente se registra en nuestros países un avance significativo que busca estructurar sistemas y estrategias novedosos para dar respuesta al incremento escalonado de las diversas manifestaciones y expresiones de las violencias y la delincuencia; y que ha ido trascendiendo aquellos enfoques centrados en el mero accionar delictivo y criminal. Tal es el caso de la *seguridad ciudadana*. Con ella, se abrió una nueva dimensión que incluye la observación de procesos sociales distintos a los que determinan la actividad violenta y delictiva. Anteriormente, las medidas adoptadas obviaban las inquietudes y propuestas de los actores involucrados en los hechos de la inseguridad, lo que producía que fueran concebidos como víctimas pasivas de una sociedad avasallada por el azote criminal. La *seguridad ciudadana* plantea pasar a observar los procesos y capacidades de la sociedad civil para efectuar acciones preventivas respecto a las

⁴ Máximo Sozzo, "Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina", en *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2005.

⁵ Lilia Bobeá, *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

diversas manifestaciones de los factores precursores, detonadores y de riesgos de las violencias y de aquellos conflictos que pueden derivar en la delincuencia. En dichas acciones preventivas los propios actores sociales se convierten en coparticipes y coproductores de las condiciones de seguridad de aquellos entornos seguros, de convivencia y de paz donde se desenvuelven y viven.

Ciertamente, las sociedades contemporáneas que, por un lado, han tematizado las condiciones sociales del incremento de las tasas de criminalidad y la elevación de la tasa de temor en términos de inseguridad colectiva y, por otro lado, han planteado la necesidad de enfrentarla, son sociedades urbanas y complejas. En este sentido, la ciudad se ha convertido en uno de los espacios clave para la resolución de las conflictividades asociadas a la convivencia y la seguridad de sus habitantes, en tanto que implica atender los factores que generan desigualdad, inequidad y discriminación. Si bien las ciudades contribuyen de manera significativa al crecimiento económico y social, también se experimenta en ellas la conglomeración de comunidades e identidades distantes y la transformación de los espacios públicos en escenarios de desigualdad y segregación. La ciudad es vivida y percibida desde la insuficiencia y deficiencia de los servicios básicos, la precariedad y la exacerbación de los conflictos sociales. De ahí que sea crucial adoptar puntos de observación suficientemente amplios y relacionales que permitan incorporar una diversidad de variables y considerar simultáneamente la multiplicidad de interacciones entre las diferentes estructuras de la sociedad actual.

Ello hace también necesario insistir en la importancia de trascender aquellas políticas que pretenden “atender” el problema de las violencias y la delincuencia como algo que tiene una solución inmediata y simplista, a través de una mera lógica de disuasión que se desdobra en la adquisición de más patrullas, armamento, tecnología de vanguardia y la incorporación de más agentes, y en la que claramente se observa el énfasis en intentar provocar en los posibles criminales el temor a ser aprendidos y procesados judicialmente. En términos llanos, adquirir mejores armamentos y cámaras de seguridad no supone necesariamente prevenir las violencias ni la delincuencia, es sencillamente disuadir el delito. Sin embargo, no es posible encarar los problemas que impactan en la sensación de inseguridad desde una sola instancia o estructura municipal, estatal o federal, ya que estos fenómenos resultan de una gran complejidad por ser multicausales y compuestos por diversas aristas. Entre estas últimas destacan, según las

condiciones socioculturales, sociopolíticas y geográficas, la falta de planeación urbana; la pérdida de espacios públicos ante la delincuencia; la falta o deficiente entrega de servicios públicos municipales, educativos, culturales y recreativos; las diversas manifestaciones de la violencia comunitaria, juvenil, escolar e intrafamiliar; y la falta de empleo, entre otros factores.

En ese sentido, el problema de la inseguridad representa un reto que obliga imprescindiblemente a la participación de diversas dependencias u órganos de gobierno –comenzando por el municipal, ya que es el que está más próximo a los ciudadanos-, dejando atrás el mito de que el problema de la inseguridad es asunto exclusivo de las instituciones de seguridad pública. Se requiere además replantear el encauzamiento debidamente organizado de la participación ciudadana por ser vital para el diseño e implementación de cualquier “política pública” o programa de gobierno en la materia. Se trata, en suma, de una participación vital para fortalecer y proteger la convivencia, así como para procurar aquellas soluciones a las problemáticas que son propicias al entorno que forma parte de un acuerdo colectivo.

Como ya se ha mencionado, la *seguridad ciudadana* se ha convertido en un tema de atención y preocupación prioritarias en las sociedades del mundo, en particular en las dos últimas décadas en América Latina. Esto incluye desde luego a México y a sus principales ciudades, en donde el incremento de los hechos de las violencias, llamados delitos de calle, las infracciones relacionadas con faltas administrativas o la falta de una cultura de la legalidad y los actos relacionados con el narcotráfico, han provocado que se impulsen nuevos enfoques preventivos y estrategias policiales integradas y respaldadas por políticas públicas locales, las cuales han presentado avances sustanciales en países como Chile, Colombia y Argentina, entre otros.

En ese sentido, es importante poder distinguir la diferencia entre varios conceptos para los fines de esta discusión:

- La seguridad nacional se refiere a la protección del Estado, de la forma de gobierno vigente y de las situaciones de guerra y corresponde al ejército y las fuerzas federales.
- La seguridad pública se refiere al mantenimiento del orden público y suele conservar un enfoque reactivo, se encargan de ella las fuerzas policiales estatales y locales y tiene un enfoque eminentemente policial.

- La *seguridad ciudadana* se refiere a la seguridad de las personas, se concibe como una tarea de todos, con un enfoque integrado y contempla una policía más cercana a las personas.

Las políticas públicas de *seguridad ciudadana* reconocen que ésta es una aspiración permanente de los ciudadanos, cuyos horizontes pueden llegar a ser, debido a su subjetividad, bastante difusos, por lo que el planteamiento de políticas públicas en este tema debe ser claro. Esto implica, en primer lugar, transitar hacia un paradigma de acción integrada, que va del modelo tradicional de seguridad pública al de *seguridad ciudadana*. En su concepción más formal, esta última señala la facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, de desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y cultural, así como al derecho al goce de sus bienes, reconociendo con ello el dinamismo permanente e inherente entre la ciudadanía, la autoridad y los nuevos modelos policiales para enfrentar la inseguridad en un estado democrático de derecho. O podemos considerar la definición de *seguridad ciudadana* contenida en la declaración final del Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, realizada en Costa Rica en 1995:

Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social. El concepto es el de desarrollo humano sostenible que tiene la equidad como principio.⁶

Esta definición se aparta de la tradicional que vincula seguridad con la ausencia de delito y la amplía a una forma concreta de Estado: el social o de bienestar. Doctrinalmente, los expertos señalan que “si se predica la necesidad de la existencia de *seguridad ciudadana* para el normal desarrollo de las personas en la sociedad, se tiene que proveer a los ciudadanos de los bienes suficientes que los doten de la seguridad en todos los ámbitos de su vida”.

En este sentido, se considera necesario promover políticas más efectivas e integradas para prevenir las violencias y el delito y no continuar reaccionando solamente *a posteriori* por la vía de los sistemas de justicia penal. Las políticas tendrían que comprender una prevención integrada

⁶ Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, ILANUD, Costa Rica, 2005.

con acciones en todos los ámbitos del bienestar social y procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración y la no exclusión de los sectores pobres y marginales, al considerar que a la problemática social la acompañan los fenómenos de la corrupción, el desempleo, el subempleo, las diversas manifestaciones de la violencia y la sustitución de los valores. Esto es, la prevención tendría que contribuir sustantivamente a modificar la estructura de comportamiento de la sociedad y los valores culturales, donde especialmente se promueva un ejercicio proactivo de la ciudadanía en la generación de entornos seguros y libres de violencia.

En este orden de cosas, la prestación del servicio de seguridad pública municipal en México se vuelve relevante y crucial. Sin embargo, tal y como lo señala Allison Rowllan:

Es un asunto sumamente complejo, para lo cual pocos tienen la experiencia y capacidad adecuadas. Es una actividad que requiere de habilidades técnicas muy específicas pero, a la vez, es sumamente político en términos de sus efectos potenciales. Por ejemplo, no existen criterios científicos u objetivos que puedan determinar cuáles de los tantos lugares necesitados dentro de un solo municipio deben tener prioridad en los esfuerzos gubernamentales. En este sentido, las políticas de seguridad pública tienen mucho en común con la política social municipal: la demanda de resultados rebasa por tal margen la posibilidad de satisfacerla en cada acción intentada por un ayuntamiento, motivo por el cual se vuelve altamente polémica.⁷

En términos generales, Rowllan considera que son pocos los casos de éxito en la seguridad pública municipal, debido a fallas que los ayuntamientos experimentan en sus procesos de formulación de políticas públicas. Estas fallas, a su vez, se deben a las limitantes institucionales que inhiben a los municipios en sus intentos por enfrentar el problema de la inseguridad que deriva de las violencias y la delincuencia. Dicho de otra manera, el problema tiene dos aspectos: la incapacidad de los ayuntamientos para formular e implementar políticas públicas para enfrentar el problema y los límites constitucionales e institucionales que explican y determinan esta falta.

Después de decir esto, aún estamos lejos de confiar en un modelo específico de reforma o de haber identificado una práctica mejor para aliviar la inseguridad ciudadana. Cuando las personas

⁷ Allison Rowllan, "Reto en el desarrollo de políticas de seguridad pública en los municipios mexicanos", ponencia presentada en el X Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005.

responsables de diseñar las políticas públicas se enfrentan al reto de formular propuestas de reforma, deben tener en cuenta varios factores. El primero y más importante es la brecha entre las representaciones subjetivas de la inseguridad y las condiciones objetivas del delito y las violencias en cada sociedad.⁸

Es necesario identificar las causas de la percepción de inseguridad, pues se trata de un fenómeno real que no debe desestimarse ni tomarse a la ligera. El aumento en las tasas de criminalidad también es real. No obstante, los datos de opinión también permiten ver que ésta exagera en gran medida las tasas de delito y el impacto que éste tiene en el vecindario y en su sociedad. Es importante ajustar la reacción de la gente a la realidad concreta, no a las percepciones más desafortunadas. Es justamente aquí donde yace el peligro en términos políticos. Al buscar votos, los candidatos prometen ser duros con el crimen y advierten cero tolerancia con los delincuentes. Lo más probable es que estas promesas acaben por debilitar aún más los fundamentos de la ley, el orden y el debido proceso.

Refiriéndose a políticas públicas en materia de *seguridad ciudadana*, Miguel Sarre, Carlos Ríos y Antonio López señalan que por *seguridad ciudadana* o comunitaria debe entenderse el conjunto de políticas públicas de connotación territorial de naturaleza federal, estatal o municipal dirigidas a garantizar la convivencia armónica entre los miembros de una comunidad determinada. Dentro de estas políticas está la que indica que la resolución de los conflictos debe ser materia de un sistema administrativo tendiente a avenir más que a castigar y, por lo tanto, a evitar en la medida de lo posible la intervención de las instituciones de carácter penal. Se trata de un sistema en el que la función de la policía constituye el eslabón primario de la justicia restaurativa, al otorgar a las tareas cotidianas de los órganos policiales un carácter más integrativo que represivo, mediante el enriquecimiento de su papel de vigilantes de la adecuada observancia de la ley, con las facultades que los convierten en un potencial mediador en los programas que puedan sugerir los ciudadanos.

Para entender mejor lo profundo del concepto, se hace necesario acudir a los orígenes del término de *seguridad ciudadana*, y los tenemos que encontrar en la idea de oposición (desarrollada por los historiadores de la policía inglesa) entre el modelo inglés de policía (o

⁸ Hugo Frühling y Joseph Tulchin, *Crímen y violencia*, Siglo XXI Editores, Santiago de Chile, 2005.

policía comunitaria) y el modelo francés o continental (o policía del príncipe).⁹ Para el primero, la actividad de la policía sería una consecuencia de las demandas sociales, de forma que habría una clase de *self-policing*, de la comunidad con un mínimo uso de la fuerza. Por el contrario, la policía continental estaría mucho más ligada al proceso de construcción del Estado contemporáneo y, por lo tanto, de defensa del mismo ante los procesos sociales o revolucionarios que ha padecido.¹⁰

En ese sentido, desde el paradigma de la *seguridad ciudadana*, que hace alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física y que comprende a todas las personas; es necesario comprender la labor policial como equilibradora de las fuerzas sociales y los mecanismos de resolución de los conflictos propios de toda organización social compleja. Así, cada vez se cuestiona más el papel de las policías como simples garantes de la ley y el orden, y se extiende entre los diferentes sectores de la sociedad la opinión de que estos cuerpos deben contribuir a la resolución de los problemas de los ciudadanos al mismo tiempo que proteger el interés general de la colectividad. Y ello en todos sus aspectos, también en aquellos más próximos, menos graves desde el punto de vista clásico, pero preocupantes en el día a día de la gestión de una ciudad.

El establecimiento de un modelo policial integral pasa necesariamente por la consideración de sus miembros como profesionales altamente cualificados, perfectamente integrados en la colectividad y con un principal objetivo, sea cual fuera el cuerpo en el que presten sus servicios: la seguridad personal y colectiva, la contribución al respecto de los derechos humanos, a la mejora de la calidad de vida, la convivencia y la cohesión social.

Es decir, hoy la policía puede asumir un importante liderazgo social en y para la *seguridad ciudadana* –como un grupo experto en el contacto comunitario- y proponer a los gobiernos locales y a las comunidades iniciativas proactivas que puedan contribuir a lograr ese complejo equilibrio para su labor, que es aquel entre garantizar el desarrollo de la imaginación y la creatividad orientada a la prevención y la protección al ciudadano.

⁹ Ricard Brotat, “Un concepto de seguridad ciudadana”, documento de trabajo, Barcelona, s/f.

¹⁰ *Idem*.

II. La proximidad policial en la prevención de las violencias y la delincuencia

Hasta épocas muy recientes en la región, y todavía hoy en México, los modelos tradicionales de policía han asumido la tarea de hacer cumplir la ley como núcleo central de la labor policial y como método de lucha contra la violencia y la delincuencia. Se trata de un modelo que se caracterizaba por cinco ejes centrales: la profesionalización del trabajo policial; una estructura de mando centralizada y jerárquica; uso extensivo del patrullaje vehicular de tipo preventivo; aumento de los recursos humanos y tecnológicos en el trabajo policial; y énfasis en una actitud reactiva de la policía, acudiendo a llamadas de emergencia cada vez que el público tomaba la iniciativa de requerirla.¹¹ Sin embargo, es importante señalar que la eficacia de ese método comenzó a ser cuestionada desde la década de 1970 con la investigación empírica. Muchas de estas investigaciones mostraron que, para la detección del delito, para realizar diligencias y para esclarecer el mismo, la policía dependía sustanciosamente de la información que le brindaba el ciudadano. De ahí que las variantes del patrullaje vehicular demostraran tener una mínima incidencia en las investigaciones. Sólo el patrullaje a pie se demostró que tenía un efecto psicológico, que no de eficacia real, en la sensación de seguridad en la población. La eficacia esclarecedora de la investigación policial también se demostró que dependía en gran medida de la colaboración de la población. Todo lo anterior, no sólo estaba relacionado y vinculado con el histórico distanciamiento policía-comunidad, sino que también ahondaba el aislamiento de los policías del resto de la población, especialmente de los grupos de escasos recursos y las minorías étnicas.

El propio David Bayley -uno de los grandes estudiosos de la policía-, señala que estos modelos racionales burocráticos y profesionales (tradicionales) están orientados a aplicar la ley, es decir, a procesar eficazmente los delitos que se detectan, pero no están orientados a prevenir las violencias y la delincuencia. Son organizaciones con orientación reactiva y no proactiva. Tratan con las consecuencias del delito pero no con sus causas. Este autor da varias razones de por qué la policía no es eficaz en la lucha contra la delincuencia:

- a) La principal razón es que los policías no consideran prevenir como su misión prioritaria.

¹¹ Hugo Fruhling y Azun Candina, *Policía comunitaria y estrategias de resolución de problemas*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BID, 2005.

- b) El patrullaje policial mediante vehículos, realizado de manera aleatoria en la ciudad, tiene escaso impacto sobre los niveles de temor y sobre la victimización de las personas.
- c) El patrullaje y la investigación, sus técnicas básicas, están pensados para responder a delitos que ya se han producido (la mayoría) o se están produciendo, pero no se anticipan a ellos.
- d) El accionar puramente reactivo frente a las llamadas de la población no se traduce necesariamente en un aumento significativo del número de detenciones ni tampoco logra prevenir el delito denunciado, por rápida que sea la policía en acudir a un lugar.
- e) Para anticiparse a la delincuencia es necesario un cambio de orientación y de organización radical.
- f) El trabajo es distinto, es necesario investigar y estudiar constantemente el entorno, detectar los problemas en contacto con la población.
- g) Pero también la organización del trabajo es distinta: es necesario dotar de gran autonomía a los equipos de barrio, acercar las decisiones a los problemas, que las iniciativas y políticas de actuación se diseñen de abajo hacia arriba de la organización.
- h) Es necesario que las evaluaciones se hagan críticamente y con su mira puesta en la incidencia real en la delincuencia¹²

Estos planteamientos suponen una revolución organizativa y filosófica. Es decir, parten de una visión más amplia de la prevención que busca actuar de manera integral sobre aquellos aspectos, actores clave o contextos que intervienen en el desarrollo de los seres humanos con el propósito de elevar la calidad de vida, reducir o atenuar los factores detonadores, precursores o de riesgo de la violencia que pueden derivar en delito y fortalecer los de contención para procurar entornos seguros y libres de violencia.

Desde este enfoque, la prevención integral no se reduce a proporcionar información, ni a desarrollar infraestructura para atender posibles desastres. Se constituye como un ejercicio en el que resulta básico el desarrollo de la *inteligencia social preventiva*, entendida como la reorientación de la prevención hacia el análisis prospectivo para anticiparse a las situaciones que generan condiciones de violencia e ingobernabilidad. Se trata de un análisis holístico y participativo que reconoce las múltiples dimensiones presentes en las realidades sociales y la

¹² David Bayley, *Police for the future*, Oxford University Press, New York, 1994.

necesidad de concurrencia de los sectores públicos, privados y sociales como parte de las soluciones a las problemáticas precursoras de las violencias y la delincuencia.

En contra de muchas opiniones, la policía ha demostrado tener una capacidad autocrítica y de renovación como pocas organizaciones. El intento más serio por transformar a la policía en una institución preventiva en lugar de reactiva, y por aumentar la eficacia en la prevención de las violencias y la delincuencia, es lo que se conoce como policía comunitaria (en su sentido más amplio). Como ya se mencionó, este modelo se desarrolla en la década de 1980 como respuesta a la crisis policial. Ciertamente, existen visiones dispares de lo que quiere decir “policía comunitaria” y hasta dónde llevarla. Sin embargo, casi todas comparten que se trata de una filosofía, un tipo de gestión y un diseño organizacional que promueve la solución proactiva de problemas y la alianza de la policía y comunidad para enfrentar las causas de las violencias, la delincuencia y del temor ciudadano, así como otros asuntos de interés para la comunidad. La palabra clave que orienta esta nueva filosofía de trabajo policial es precisamente la *confianza* entre la policía y la comunidad.

Ahora bien, si se coincide en que las principales bases de una policía democrática son: 1) La convicción sobre la necesidad del estado democrático de derecho; 2) El irrestricto respeto a los derechos humanos y su protección a los ciudadanos; y 3) los valores de la democracia, el respeto de las libertades públicas y de la participación ciudadana. Asimismo se podrá comprender que las bases que orientan al modelo de policía comunitaria son: 1) estrategias basada en el paradigma de la prevención integral de las violencias y la delincuencia; 2) el fortalecimiento de la participación ciudadana en la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de seguridad; 3) un método proactivo, opuesto al reactivo, y de solución de problemas con base en la propia comunidad; y 4) la descentralización de mandos, flexibilidad e innovación en el trabajo policial

Esto es, el trabajo policial –desde esta perspectiva- reconoce que la propia policía no puede mantener la estabilidad pública por sí sola y que para ello requiere el apoyo de la comunidad. Para ello debe prioriza las necesidades concretas de cada barrio y vecindario, transformando los modelos de patrullaje y de prevención de las violencias y la delincuencia para que la gestión de los agentes policiales sea más cercana a la ciudadanía. De ahí que sus componentes

fundamentales sean *la reciprocidad/alianza/asociatividad policía-comunidad* y *la resolución de los problemas*. La *reciprocidad/alianza/asociatividad policía-comunidad* permite determinar los problemas de seguridad prioritarios para la última, mientras que la *resolución de los problemas* constituye una herramienta útil para enfrentar las causas inmediatas que amenazan la convivencia y el bienestar de la comunidad.

En ese sentido, debemos ser muy claros: aquellas instituciones que hablan de que han implementado esquemas de policía comunitaria y/o proximidad y no transforman a fondo la operación estratégica y táctica de sus policías en las comunidades sólo se refieren a esfuerzos retóricos. El primer lugar, cuando nos referimos a modelos de policía comunitaria y/o proximidad es porque se asume inequívocamente que la policía tiene como función principal *prevenir* las violencias y la delincuencia. Y ello es aceptar que prevenir es posible porque, en el mundo de las violencias y la delincuencia, existen regularidades, pautas y víctimas comunes que es posible conocer y estudiar. En segundo lugar, es porque se cree que es necesario un nuevo estilo de trabajo más proactivo, más estudioso, más informado, más verdaderamente profesional y menos reactivo. Y en tercer lugar y quizá el más importante, es porque estamos convencidos de la necesidad de tener como principio fundador la corresponsabilidad e implicación de ciudadanos y la comunidad en la producción de la seguridad.

Hay aquí un asunto clave para comprender el fondo significativo del rol de la policía en la prevención de las violencias y la delincuencia y la trascendencia de la decisión de las instituciones policiales y las sociedades cuándo tenemos ante nosotros la decisión histórica de decidir qué tipo de policía queremos y cómo la queremos. Un elemento esencial de este enfoque es que la policía y la comunidad trabajen juntas, desarrollando respuestas adecuadas para solucionar problemas relacionados con las violencias, los delitos y la mala convivencia a nivel local. Esto es, la institución policial y sus agentes no esperan a que acontezca algo grave o se produzca alguna víctima en el barrio/colonia para que la ciudadanía entre en contacto, sino que, por el contrario, existen el contacto y la comunicación permanentes. He ahí el sentido y la profundidad de lo que implica *la reciprocidad policía-comunidad* y sus implicaciones prácticas, de actitud y organizativas para la *resolución de problemas*:

- a) En su dimensión práctica, la reciprocidad significa que la policía debe involucrar a la comunidad en el cumplimiento de su misión. De esta manera, la reciprocidad tiene lugar cuando se conjuntan las perspectivas policial y ciudadana para enfrentar el fenómeno delictivo y los problemas que más preocupan a la comunidad; procurando el entendimiento y el diálogo productivo y constructivo, y procurando la reconciliación y el consenso que permite la coproducción y el legítimo derecho nuestro a la seguridad.
- b) En términos de actitud, la reciprocidad significa que los agentes de policía deben tener un genuino convencimiento de que la ciudadanía desempeña un papel central en la prevención de las violencias y la delincuencia. No sólo como un mero colaborador de la policía que proporciona información, sino como alguien con quien se teje una nueva relación ciudadana. Para llevar a la práctica esta nueva actitud se necesitan dos acciones paralelas: por una parte, se debe formar a los policías para que desarrollen esta sensibilidad y, por otra, se deben establecer las políticas de comunicación adecuadas para que la ciudadanía identifique este cambio de actitud.
- c) Por último, en el ámbito organizacional, la reciprocidad policía-ciudadanía implica que tanto policías como ciudadanía coparticipen en el diseño de las políticas de prevención de las violencias y la delincuencia. En contraste con la visión tradicional y más legalista de la función policial, el modelo de policía comunitaria implica que, organizativamente, la policía pueda aprender de la comunidad al tiempo que le rinde cuentas.¹³

Lo dicho hasta aquí no debe hacernos creer por ningún motivo que la policía y sus agentes deben dejar de aplicar la ley. Al contrario, aplicar la ley es una estrategia de prevención integral importante, pero junto a ella aparecen nuevos campos de posibilidades. El marco de la prevención integral de las violencias y la delincuencia es grande y dentro de él cabe y es una prioridad hacer cumplir la legalidad e impulsar justamente una cultura que la promueva. Y es desde ese marco que se reorientan las actividades policiales. Entre ellas, se priorizan aquellas aproximaciones preventivas que se enfocan en un área geográfica reducida y bien delimitada para promover relaciones de confianza con sus habitantes; aquellas que buscan establecer

¹³ Juan Salgado, "Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia", CIDE, México, 2009.

espacios formales e informales de participación ciudadana para la seguridad, prevención y convivencia; y aquellas que utilizan el método de resolución de problemas que involucra la actuación de la policía y de otros actores públicos con el objetivo de reducir los problemas de seguridad.

Ahora bien, entre los principales beneficios del modelo de policía comunitaria estarían:

- Mejorar la deteriorada relación entre la comunidad y la policía para procurar una asociación para la participación preventiva y de proximidad policial
- Fortalecer las redes sociales existentes para fortalecer el desarrollo y consolidación del capital social local y contribuir a la prevención de la violencia.
- Mejorar la sensación de seguridad en la comunidad
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con la intervención policial.
- Mejorar el control social sobre la actuación policial, transparencia y rendición de cuentas.

Todavía hoy en México no contamos con los indicadores suficientes para evaluar las experiencias de policía comunitaria y/o proximidad. Sobre todo porque las experiencias que existen o que se han implementado en general son poco atrevidas y no han logrado permear al colectivo policial de alguna institución. La inercia organizativa racional-burocrática es grande y, por otra parte, la policía no puede renunciar a su obligación de seguir aplicando la ley como lo ha venido haciendo hasta ahora. Se requiere de un proceso profundo de reingeniería institucional que prevea de manera visionaria cómo podría ser ese tránsito hacia una nueva institucionalidad. De ahí la gran crítica que se les hace a muchas de estas experiencias, respecto a que las iniciativas de policía comunitaria en los diversos casos quedan limitadas a grupos que operan en el marco de una organización tradicional que no logra impactar como debería.

Más allá de si estas experiencias de prevención policial hechas hasta ahora funcionan, lo que importa colocar en el centro de la discusión es si la policía está dispuesta a asumir la prevención como su función clave. David Bayley dice que ésta es la cuestión más crítica a que tiene que responder la policía al encarar el futuro. La decisión sitúa a las policías en una encrucijada de la que no pueden escapar fácilmente. La pregunta es si las policías deben (desde un punto de vista político, democrático y ético) y pueden (desde un punto de vista funcional y organizativo) asumir

la responsabilidad de la prevención. Tanto la respuesta afirmativa como la negativa reportan consecuencias de largo alcance que deben ser analizadas conjuntamente por la policía y la sociedad.

Ciertamente, lo único que se le exige a la policía es que cumpla y haga cumplir la ley poniendo a disposición de los tribunales a los delincuentes. Sin embargo, lo que no es sostenible es que la policía pueda afrontar una delincuencia creciente, ni pueda seguir sosteniendo promesas de frenarla por ese método. Insistir en esa línea lleva al sistema penal a endurecer las condenas, a soportar la tensión de una superpoblación carcelaria que es a todas luces inviable y a una mayor violencia policial al trabajar bajo una enorme presión por la eficacia y ante una deslegitimidad creciente. En este sentido, el mito social de la población anti-delito la ha situado en un punto en el que ya no puede excusar su responsabilidad en la prevención de las violencias y la delincuencia.

De las fórmulas organizativas y filosóficas ideadas con ese objetivo hasta hoy, únicamente la policía comunitaria y/o de proximidad representa una opción prometedora. La gran cuestión que tiene que resolver la policía del futuro es si se compromete a asumir hasta el final la misión de prevenir la delincuencia. Este es un camino sin marcha atrás y que implica un cambio de paradigma en la organización y la cultura policiales. La policía de proximidad no se encarga solamente de mantener “buenas relaciones” con la comunidad, ni su labor constante es auxiliar únicamente a las personas en situaciones difíciles. Un policía comunitario no es sólo “un policía amable”, que da un trato cortés a las personas, o que está sólo comprometido con la ciudadanía. El policía comunitario trabaja en una organización que privilegia la participación ciudadana, que rinde cuentas al público de sus acciones, que procura el bien común y la generación de entornos libres de violencia. Es decir, se trata de una institución policial y de policías comprometidos con la sociedad democrática.

De ahí justamente que esta Consultoría busque incidir, desde un trabajo de asistencia técnica, en que las demandas de la ciudadanía a la policía y las ofertas que esta institución plantea a los ciudadanos se conviertan también en ese espacio preciso y propicio para practicar nuevas formas de *reconciliación* y de *reciprocidad policía-comunidad*, que posibiliten la civilidad y el ejercicio democrático de la ciudadanía.

III. Objetivos

3.1 Objetivo general

Proporcionar al Ayuntamiento Municipal de Toluca información de calidad sobre el estado de los recursos comunitarios y policiales para impulsar procesos de asociatividad, desarrollo de intervenciones preventivas y de proximidad policial en los *Territorios de Paz Seminario y San Lorenzo* que contribuyan a fomentar una cultura de paz y de mayor cohesión y convivencia ciudadana.

3.2 Objetivos específicos

- Desarrollar un diagnóstico cualitativo para identificar los recursos policiales y comunitarios, y sus desafíos, a partir de los cuales construir alternativas para el desarrollo de intervenciones preventivas y de proximidad policial.
- Propiciar, como resultado de este trabajo diagnóstico, un primer ejercicio de acercamiento donde se procure establecer, como mínimo, los principios básicos del diálogo entre la Policía Municipal de Toluca y los colonos de los *Territorios de Paz*; y de donde derive una primera ruta de acción en asociatividad policía-comunidad para la solución de los problemas.

3.3 Ejes de intervención

Eje Uno: Desarrollo de una exploración-diagnóstico cualitativo que permita conocer las capacidades y la disposición institucional en materia de servicios y acciones policiales orientadas a la prevención y la asociatividad policía-comunidad.

Eje Dos: Desarrollo de una exploración-diagnóstico cualitativo que permita conocer las capacidades y la disposición comunitaria para la participación en acciones preventivas y la asociatividad policía-comunidad.

Eje Tres: Propiciar, como parte de este trabajo diagnóstico, un primer ejercicio de formación policía-comunidad donde se dote de competencia a los policías y a los ciudadanos para el diálogo, el trabajo productivo y la asociatividad policía-comunidad.

Eje Cuatro: Impulsar, a partir del trabajo formativo, el acercamiento policía-comunidad donde se procure establecer, como mínimo, un primer proceso para la orientación de las relaciones asociativas entre policía y comunidad a través de la elaboración conjunta de una ruta de acción a corto plazo que promueva la *seguridad ciudadana*, la convivencia y una vida libre de violencia.

IV. Recursos metodológicos para la reconciliación comunidad-policía

El planteamiento metodológico del que se ha echado mano para la realización de este *proceso de inmersión* ha sido fundamentalmente de naturaleza cualitativa y exploratoria. Asimismo, ha sido de naturaleza cualitativa tanto la estrategia general del abordaje, como gran parte de los datos y técnicas empleadas.

Todo el procedimiento de trabajo ha estado fundado en un método flexible que permite el uso y aprovechamiento de técnicas que refuerzan el proceso diagnóstico y formativo. Bajo esta lógica se realizaron actividades de campo y actividades de gabinete que son la pauta para el diseño precisamente de una ruta crítica de implementación y promoción de acciones de proximidad policía-comunidad. A continuación se describen brevemente las técnicas que se utilizaron:

- *Recopilación de información secundaria básica para trabajo de campo:* Se avanzó en la identificación de la problemática, a partir de la revisión de información relativa a la composición geográfica, socioeconómica y demográfica del municipio y de aquella referida a las comunidades de los *Territorios de Paz*. Asimismo, se realizó una revisión hemerográfica aleatoria para algunos temas puntuales relativos a la historia de las comunidades y se revisó la normatividad vigente para la comprensión de la reglamentación municipal y estatal en materia de seguridad pública y la que le aplica a la institución policial municipal.
- *Inmersiones en campo:* Durante cuatro visitas se realizaron inmersiones constantes en campo y se mantuvo una permanente agenda de trabajo con los participantes locales. Durante cada visita se diseñó un cronograma de actividades que exigió la presencia constante en terreno, además de la ejecución de las actividades, lo que permitió ir supervisando y evaluando los alcances, el proceso, así como ir tomando decisiones para lograr la actividad final diseñada para la intervención en terreno: el *conversatorio comunidad-policía*. Asimismo, durante estas visitas se conversó con autoridades policiales para presentar el proyecto y acordar algunos principios de intervención, se dialogó con ciudadanos de los *Territorios de Paz* para invitarlos a participar en este

proyecto, y con funcionarios municipales relacionados con el ámbito de la prevención y la seguridad pública.

- *Entrevistas contextuales y a profundidad:* La entrevista fue el instrumento más utilizado durante la inmersión en campo. Permitió obtener información de primera mano y conocer la opinión de los vecinos y de los miembros de la institución policial, así como de algunos funcionarios públicos vinculados por su trabajo a los *Territorios de Paz*. Estas entrevistas permitieron tener una visión más completa y profunda de diversos aspectos de las problemáticas y también de las posibilidades de gestión de acciones de proximidad policía-comunidad. Este trabajo fue crucial para identificar necesidades, problemáticas, propuestas, alternativas de soluciones y posibilidades de alianzas para el desarrollo del trabajo colectivo.
- *Espacios/ejercicios formativos para la proximidad y la reconciliación:* En esta asistencia técnica fue relevante generar un espacio formativo para la proximidad, el diálogo y la reconciliación, tanto con la policía como con las comunidades de intervención. En dicho espacio se priorizó la sensibilización y el desarrollo de competencias policiales para una comprensión distinta de los problemas de seguridad que deben atender; y en el caso de los ciudadanos se buscó explorar colectivamente cómo perciben ciertos problemas o se sienten afectados por ellas y cómo suelen enfrentar y participar en el abordaje de su solución. La *metodología de solución pacífica de problemas* fue la que orientó el abordaje en estos espacios formativos. Se trata de una metodología que promueve que las personas reflexionen, trabajen con información real de las situaciones que viven en sus entornos y se apropien de determinados problemas que les afectan para que contribuyeran, con sus análisis, a determinar posibles alternativas de solución.
- *Conversatorio:* Se trata de un espacio clave de comunicación entre las partes involucradas para el abordaje de los problemas identificados y de sus posibles soluciones. En este espacio se procuró generar acuerdos para la acción y abrir la posibilidad de suscribir un plan de acción conjunto.

SEGUNDA PARTE



Reconociendo nuestros problemas de seguridad, Toluca, 2014.

V. Diagnóstico cualitativo de la Policía Municipal de Toluca

5.1 Dimensión normativa

La Policía Municipal de Toluca, Estado de México, sustenta su actuar principalmente en las siguientes disposiciones:

DISPOSICIONES LEGALES
<ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos• Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública• Ley de Seguridad del Estado de México• Código Reglamentario Municipal de Toluca• Bando Municipal de Toluca

La *Ley de Seguridad del Estado de México* tiene por objeto desarrollar las bases mínimas a que deben sujetarse las instituciones de seguridad pública, así como contribuir a la construcción de las bases para una plena seguridad ciudadana. La *Ley* emplea el término *Seguridad Ciudadana* afirmando que las acciones en el ejercicio de la función de seguridad pública tendrán como eje central a la persona humana y, por ende, contribuirán al establecimiento de la *Seguridad Ciudadana*, la cual tiene por objeto proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz y democracia. Las referencias contenidas en la ley en materia de seguridad pública, deberán interpretarse de manera que contribuyan al objeto y fines de la *Seguridad Ciudadana*. Si bien la *Ley Estatal de Seguridad* hace referencia a la *Seguridad Ciudadana* (desde 2011), el municipio de Toluca no ha incluido el término seguridad ciudadana en su marco normativo.

La *Ley Estatal de Seguridad* establece como derecho de los integrantes de las instituciones de seguridad pública hacer uso de la fuerza pública, en cumplimiento de su deber, de manera racional, congruente, oportuna y con respecto a los derechos humanos; (...) los elementos de las instituciones policiales deberán apegarse a los protocolos, las disposiciones normativas y administrativas aplicables. Durante el proceso de diagnóstico llevado a cabo en la Policía

Municipal de Toluca, no se identificó ninguna disposición o protocolo municipal que haga referencia al uso de la fuerza por parte de los policías.

Por otro lado, la *Ley Estatal* establece que por incumplimiento al régimen disciplinario y en atención a la gravedad de la infracción se podrá aplicar, como correctivo disciplinario el arresto hasta por 36 horas. Es importante resaltar que la normatividad municipal no establece el arresto como medida disciplinaria, sin embargo las “*boletas de arresto*” son emitidas por la Dirección con fundamento en la *Ley Estatal*. Producto de diversas entrevistas realizadas con los policías municipales durante el proceso de diagnóstico, se pudo identificar la inconformidad general respecto a esta medida ya que, afirman los policías, el arresto “*queda a criterio del mando inmediato, si faltó (injustificadamente) a mi regreso me castigan dos veces: me arrestan y aparte me descuentan el día*”.¹⁴ Esta medida disciplinaria, vigente principalmente en policías latinoamericanas en donde la filosofía castrense es predominante, resulta un riesgo tanto para la salud del policía como para el ciudadano. ¿Qué debemos esperar de un policía que termina su turno de 24 horas y es arrestado 8 u 12 hora más? ¿Qué riesgos implicará que un policía se encuentre trabajando más de 30 horas ininterrumpidas?

El *Código Reglamentario Municipal de Toluca* es el documento que integra las disposiciones referentes a la organización y estructura de la Policía Municipal de Toluca. En él se detallan los derechos y obligaciones de los policías, la organización jerárquica de la policía, la carrera policial, el régimen disciplinario, entre otros. El *Servicio Profesional de Carrera Policial* se concibe como el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, certificación, selección, ingreso, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja de los integrantes del servicio profesional de carrera policial. La carrera policial, señala el *Reglamento*, comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante.

Los procedimientos concernientes a la estructura de la carrera policial, así como las resoluciones relativas a la suspensión temporal, separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de

¹⁴ Grupo focal con policías, diciembre de 2014.

terminación del servicio de los agentes policiales son atribución de la *Comisión de Servicio Profesional de Carrera Policial, Honor y Justicia* y ésta se integra con:

- ✓ Un presidente que es el titular de la dependencia con voz y voto de calidad
- ✓ Un secretario que es el jefe del área jurídica, con voz y voto.
- ✓ El Comisario, con voz y voto.

Esta *Comisión* se constituyó en enero de 2013 e inició sesiones inmediatamente. Posteriormente, en septiembre del mismo año, de acuerdo a las políticas establecidas por la federación, se realizó la homologación jerárquica y salarial de los policías. La institución tiene un largo periodo (años) que no promueve de grado a los policías; a finales de 2014 se publicó una convocatoria a fin de realizar la primera promoción de grados bajo el *Sistema de Carrera Policial*, misma que aún no concluye. Es importante resaltar la importancia de que los órganos colegiados de la policía tengan una representación objetiva y transparente. El que no se incluya a policías, ciudadanos y servidores públicos (de otras áreas de la administración municipal) en los órganos colegiados es reflejo de una cultura policial antidemocrática.

Por otro lado, el régimen disciplinario contemplado en el *Reglamento* tiene el objetivo de establecer las normas y procedimientos destinados a prevenir, regular y sancionar las infracciones en que incurran los integrantes en el servicio, el cual debe desempeñar con ética y disciplina, apegado a los principios institucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Se detectó que los ordenamientos jurídicos estatales y municipales no incluyen o señalan los mecanismos, vías o procedimientos a seguir para la presentación de quejas o denuncias ciudadanas por motivos de mala conducta policial. De igual manera, producto de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios de la institución y de la revisión del marco normativo, se logró identificar un obsoleto e ineficaz sistema de supervisión policial. La supervisión policial en la institución se reduce a la verificación del policía durante el turno - que se reporte vía radio con frecuencia y que llegue puntual al "pase de lista"- . La existencia de órganos internos y externos que realicen actividades de supervisión son prácticamente nulos; se debe tener en cuenta que la supervisión sobre la policía no se constituye en un solo acto de control, sino en la actuación

conjunta y equilibrada de diversos organismos de manera paralela. (López Portillo & Frühling, 2008).

Por otro lado, la *Ley Estatal* incluye la figura de la *mediación policial*; ésta se define como el proceso en el que uno o más agentes de las instituciones policiales de los municipios intervienen en cualquier conflicto social, facilitando a las partes la comunicación, con el objeto de que ellos mismos construyan un convenio que dé solución plena, legal y satisfactoria al conflicto. Si bien la *Ley Estatal* incluye este mecanismo de resolución de conflictos, las disposiciones municipales no hacen referencia a él. Tampoco se identificó durante el proceso de diagnóstico que la *Academia de Policía* incluya en su plan curricular alguna materia relacionada o bien que los policías en activo hayan recibido formación especializada sobre mediación policial.

Tanto la política pública en materia de seguridad como el sistema normativo mexicano (en particular el mexiquense), limita el desarrollo de un modelo de policía comunitaria o de proximidad, en donde el ciudadano esté en el centro de la política pública. Las leyes federales, estatales y municipales (*Toluca*) adolecen de una visión preventiva y de proximidad; carecen de elementos que den sustento o faciliten el desarrollo (*integral*) de una policía próxima a la ciudadanía, de una policía comunitaria o de proximidad en donde el trabajo colaborativo entre ciudadanía y policía adquiera especial relevancia. Elementos como la descentralización operativa para la toma de decisiones, de distribución policial en el territorio, de análisis de información y de solución de problemas están prácticamente ausentes. Recordar que los modelos o estrategias policiales con enfoque estándar, reactivo/represivo (como es el caso de la policía en México) han sido superados por un gran número de policías en el mundo. La tendencia hoy es migrar hacia un sistema policial democrático, transparente, en donde el respeto a los derechos humanos de las personas se constituye como prioridad para la institución. La estrategia de policía comunitaria ha demostrado ser una plataforma viable para construir una policía democrática.

5.2 Dimensión de planificación y gestión

Una vez identificado el marco normativo institucional es importante conocer el ámbito de planeación en el municipio y el modelo de gestión que se sigue en materia de prevención social y *Seguridad Ciudadana*. Los siguientes son los ejes rectores que se establecen en el *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2013 – 2015 (Plan)* para orientar la actividad gubernamental:

1. Ciudad Estudiantil
2. Formación y Participación Ciudadana
3. Equidad
4. Seguridad Ciudadana
5. Planeación Sustentable y Sostenible
6. Recuperación de Espacios Públicos

La *Seguridad Ciudadana* es precisamente la base conceptual de donde debe surgir un modelo de policía comunitaria que tenga como objetivos la recuperación de la confianza de la comunidad, la reconciliación policía-ciudadano y la coproducción de seguridad por medio del trabajo conjunto entre comunidad, policía y otras instancias para la solución de problemas de violencias y delincuencia. El *Plan* concibe esta *Seguridad Ciudadana* a partir de la base de la prevención y del desarrollo de programas y acciones como las de la concientización entre los miembros de la sociedad a fin de prevenirlos tipos y modalidades de violencia; salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar sus libertades, el orden y la paz pública, y coordinarse con las autoridades de otros ámbitos de gobierno en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como crear mecanismos de participación ciudadana para la atención de esta problemática; el fortalecer la Policía Municipal, así como su coordinación con otras esferas de gobierno; compartir con otras instituciones, organizaciones, instancias especializadas, observatorios de seguridad, acciones para integrar un sistema de información sobre la incidencia de violencia y delitos en el municipio, con la finalidad de que se proporcione información confiable a la población; entre otras.

Esta concepción de la *Seguridad Ciudadana* pone entre los principales actores a la Policía Municipal en sus funciones preventivas, de investigación y de persecución del delito, así como a la propia ciudadanía como coparticipe en la solución de los problemas de violencias y

delincuencia e identifica la importancia de contar con información confiable sobre los problemas de seguridad. Al aterrizar este concepto en estrategias, el *Plan* propone edificar modelos de policía de orientación ciudadana para fortalecer la vinculación entre las autoridades y la sociedad en general; consolidar una policía municipal que preste sus servicios de forma cercana a la gente, impulsando la capacitación permanente y la modernización y profesionalización de los cuerpos de seguridad; y promover la participación activa de la sociedad en acciones de prevención y denuncia de los delitos, a través de comités vecinales de protección y vigilancia

Para construir un modelo de policía de orientación ciudadana no basta con implementar operativos permanentes y de temporada; mejorar la capacidad de respuesta, operación y despliegue de los cuerpos de seguridad; dotar de mejor equipo, armamento, inteligencia y tecnología a la policía; o incrementar el patrullaje en las zonas de mayor presencia de conductas antisociales como lo establecen las principales las líneas de acción del pilar de *Sociedad Protegida* establecidas en el *Plan*, se requieren de cambios profundos estructurales, organizacionales y funcionales en la institución policial para pasar de un modelo tradicional o estándar de policía - que ha resultado muy poco efectivo - a nuevas estrategias de trabajo para recuperar la confianza y solucionar de manera preventiva e integral los problemas de seguridad.

El siguiente esquema del *Departamento de Justicia en los Estados Unidos* resume cuatro estrategias policiales y su efectividad, podemos apreciar en uno de los cuadros que la policía comunitaria con un enfoque en solución de problemas es la más efectiva. También, el esquema refiere que entre más enfocada sea la respuesta y exista un rango más amplio de soluciones, la estrategia será más efectiva.

Cuatro estrategias policiales y su efectividad



Este diagnóstico ha permitido identificar que la institución policial se encuentra muy lejos de adoptar una estrategia de policía comunitaria o de solución de problemas como se describirá más detalladamente en los siguientes apartados, y que la institución se encuentra más bien encasillada normativa y operativamente en un modelo estándar de policía en donde el incremento en el número de efectivos, la respuesta rápida a las llamadas de emergencia y el patrullaje aleatorio son las acciones más utilizadas, mientras que también se identifican algunos esfuerzos por realizar un trabajo de mayor focalización a partir del uso de la información para identificar zonas de mayor incidencia en cuanto a denuncias por hechos probablemente delictivos en las cuales se incrementa la presencia policial a partir del patrullaje por “cuadrantes”.

Esta limitada concepción del trabajo comunitario o de proximidad de la policía establecido en el Plan se ve reflejado además en los indicadores propuestos para evaluar el avance en el pilar de Sociedad Protegida en donde los mismos están muy alejados de un concepto amplio de Seguridad Ciudadano o de una policía con orientación comunitaria, y se encasillan nuevamente en un modelo estándar o tradicional poco efectivo. Se establecen como principales indicadores. el índice de cobertura en seguridad pública traducido como el número de policías por cada mil habitantes y en donde la meta es incrementar el número de policías a razón de la población; el

*promedio de patrullas en operación con el sentido de incrementar la cobertura de patrullaje; el índice de personas infractoras canalizadas ante el Ministerio Público de fuero común en donde la meta es incrementar el número de detenciones; o el índice de coordinación entre habitantes y la Policía Municipal que se traduce en evaluar el trabajo policial a partir del número de reuniones que se tenga con los ciudadanos; entre otros.*¹⁵

Este desencuentro en la planeación municipal en donde conceptualmente se busca la *Seguridad Ciudadana* y una policía con orientación comunitaria pero que en líneas de acción e indicadores contenidos en el *Plan* se aleja a estos fundamentos y se orienta a un trabajo principalmente de seguridad pública, de protección del orden común, de aplicación de la ley y de trabajo punitivo y reactivo de la policía, se ve reflejado en los esfuerzos y acciones municipales en materia de prevención social, en los cuales se utiliza a la Policía Municipal solamente como herramienta para ejercer presencia y realizar un trabajo disuasivo muy limitado en las zonas de intervención.

La *Estrategia para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* implementada a partir del 2013 en Toluca y que tiene el objetivo de lograr mayores sinergias y maximizar el impacto preventivo a partir de la concentración de acciones y programas municipales de prevención en los cuatro polígonos denominados *Territorios de Paz* que son: *Barrios Tradicionales, Seminario, San Sebastián y San Lorenzo Tepaltitlán* ha implicado grandes esfuerzos y recursos, así como una profunda planeación y actividades de coordinación entre distintas áreas de gobierno municipal, quienes están llevando diversas acciones en dichos territorios que van desde el fomento de la actividad cultural y económica, el mejoramiento del alumbrado público, la rehabilitación de espacios urbanos, la mejora de la movilidad vehicular, hasta aspectos relacionados con el fortalecimiento de la presencia policial mediante:

- Operativos para la prevención e inhibición de conductas antisociales con base en estrategia de cuadrantes;
- reuniones vecinales de proximidad policial;
- rehabilitación de módulos policiales;
- implementación de la *Policía del Centro Histórico*;
- instalación de cámaras de videovigilancia;

¹⁵ Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, pp.235.

- operativos coordinados con Policía Federal:
- reuniones entre agentes de Policía Municipal y vecinos para intercambio de información sobre la problemática de seguridad y establecer actividades específicas para proteger a la comunidad.

Estas intervenciones de la Policía Municipal en los *Territorios de Paz* están nuevamente limitadas a un modelo tradicional de operación en donde se privilegia a la presencia policial y el patrullaje o a algunos esfuerzos por un acercamiento policía-comunidad (como las reuniones entre policías y vecinos), pero sin ningún método formal, modelo de operación, capacidades o habilidades para lograr resultados en materia de reconciliación o de solución de problemas de seguridad. Si concebimos el papel de la policía en este tipo de estrategias transversales desde un modelo de policía comunitaria para la solución de problemas, su relación con otras instancias municipales y su función de ser el recolector de información para un análisis profundo de las causas y factores que provocan los problemas de violencia y delincuencia, podríamos contrastar lo que sucede actualmente en el municipio de Toluca con lo que sería un proceso ideal de intervención de la policía en este tipo de estrategias con el siguiente esquema:

Participación de la Policía Municipal de Toluca en la estrategia transversal para la prevención social de la violencia y la delincuencia



La participación de la policía desde este enfoque comunitario en una estrategia transversal de prevención social es mucho más activa y más profesional, convirtiéndose en un actor clave para la recolección de información sobre problemas de seguridad en los territorios, para analizar esa información con la comunidad organizada y desarrollar planes de acción integrales que busquen erradicar o disminuir las causas y factores que provocan los problemas específicos de seguridad en los territorios. Los planes integrales son propuestos en mesas de trabajo con otras instancias y dependencias municipales con el objetivo de implementar acciones específicas y focalizadas hacia esas causas de los problemas, para que a partir de un ciclo constante de recolección y análisis de información se pueda evaluar y monitorear el resultado de las acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencias. De otra manera y como está planteada la estrategia actualmente, los diagnósticos se convierten en solo información de un momento del territorio, la policía solamente interviene de manera reactiva y de contención para la implementación de acciones, los servicios y productos no se diseñan a partir de la causas de los problemas sino que obedecen a una oferta institucional no focalizada, y no existe una retroalimentación constante sobre los resultados de dichas intervenciones, o si existen, éstas se limitan a indicadores de proceso y no de impacto en la disminución de los problemas de violencias, delincuencia e inseguridad.

Ámbito de operación policial

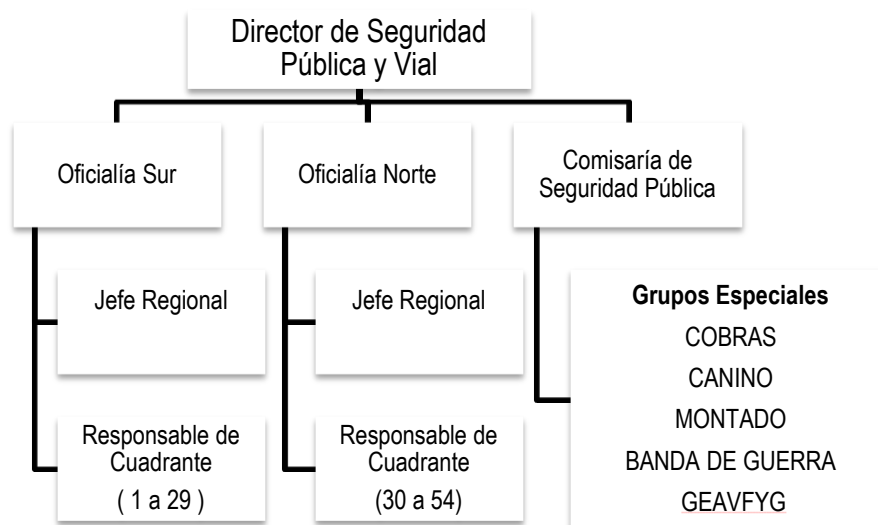
El *Código Reglamentario del Municipio de Toluca* establece las atribuciones de la *Dirección de Seguridad Pública y Vial del Municipio de Toluca*. También señala las atribuciones de la *Subdirección de Seguridad Pública*. Producto de las distintas visitas realizadas a las instalaciones y de las entrevistas, se pudo identificar la existencia de otras áreas (jefaturas, coordinaciones, subdirecciones), mismas que no se encuentran incluidas en o los reglamentos respectivos. La organización jerárquica del personal operativo, descrito en el *Reglamento*, se integra de la siguiente manera:



Actualmente la institución cuenta con 971 policías, de los cuales, acorde a la escala jerárquica, se distribuyen de la siguiente manera:

Categoría	Adscritos
Comisario	1
Oficial	2
Suboficial	4
Policía 1	21
Policía 2	60
Policía 3	206
Policía	677
Total	971

El 4 de marzo de 2013 se firmó, entre el gobierno municipal y el gobierno estatal, el convenio denominado *Mando Único (Policía Estatal Coordinada)* con el objetivo de unificar y articular las policías de las corporaciones de seguridad pública municipal y estatal, a fin de intercambiar información y fortalecer al estado de fuerza del municipio, a esta acción se le conoce como *Policía Estatal Coordinada*. Derivado de este convenio, la Dirección de la Policía realizó el proyecto denominado C-54, el cual consiste en un esquema operativo que divide al municipio en 2 oficialías, sur y norte, 18 regiones operativas y 54 cuadrantes, permitiendo focalizar e identificar de manera específica las problemáticas de la población y al mismo tiempo diseñar estrategias de seguridad pública.



Respecto a la jornada laboral de los policías¹⁶, se identificó un problema importante, los turnos son de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso; el 85% de los policías se encuentran trabajando de esta forma. En entrevista realizada como parte del proceso de recolección de información para la elaboración del presente documento se preguntó al titular de la *Unidad de Proyectos* por qué la policía de Toluca seguía trabajando con jornadas laborales de 24 x 24 a lo que respondió: “Si bien se han realizado algunos ejercicios por migrar a otra forma de trabajo, aun no se ha logrado, principalmente por el déficit de policías que tiene la policía”.¹⁷ La institución deberá realizar grandes esfuerzos por mejorar las condiciones laborales de sus policías. La jornada de trabajo en México es una situación que se ha dejado en segundo plano dentro de las políticas públicas en materia de seguridad; el argumento usual es el mismo: necesitamos más policías y no se cuenta con recurso para contratar a más.

¹⁶ (...) en países como Estados Unidos y el Reino Unido un policía no trabaja más de 40 horas a la semana y el turno más largo no puede ser superior a las 12 horas. En otras naciones de la Unión Europea, como España, la duración media del trabajo semanal de un agente no debe exceder las 48 horas, incluyendo las horas extra. En América Latina, Chile se presenta como un ejemplo de vanguardia en la región al establecer la semana laboral de los policías en 45 horas, con un máximo de 10 horas trabajadas por día. La modificación de las jornadas laborales no es una ocurrencia ni un capricho, sino una estrategia basada en evidencia científica. Estudios de campo realizados a corporaciones de Estados Unidos y España, por citar algunos ejemplos, han demostrado que los turnos extenuantes reducen los niveles de alerta o “lucidez mental” de los elementos, aumentan significativamente su riesgo de somnolencia y detonan accidentes laborales vinculados a la fatiga. Ya ni siquiera hablamos de la inexistencia de tiempo para capacitarse, ejercitarse o tener actividades recreativas y familiares. (Ambrogio, 2014)

¹⁷ Entrevista realizada en diciembre de 2014 en las instalaciones de la Policía Municipal de Toluca.

El trabajo policial está enfocado principalmente a la reacción. Cuando los policías no se encuentran atendiendo llamados de emergencia, su actividad se reduce en realizar labores de patrullaje. Acciones encaminadas a la prevención son prácticamente nulas. En entrevista al Director de la Policía Municipal, se le preguntó qué acciones o medidas desarrollaban los policía a fin de “prevenir” el robo a casa habitación; el Comisario respondió *“realizamos operativos (...) operativos que no le puedo explicar porque son confidenciales”*.¹⁸

La presente administración implementó el *“Operativo Puerta a Puerta”* con el objetivo de que los policías de cada cuadrante acudan personalmente a los comercios y casas a fin de presentarse con la ciudadanía y aplicar un cuestionario (*Ejemplo: ¿considera que la policía pasa con frecuencia?, ¿confía en la policía?...*); posteriormente los policías, al terminar su jornada, remiten la información a la Dirección en donde se realiza la captura y concentración de toda la información. Al momento de realizar el presente diagnóstico, se habían realizado más de 70 mil visitas. Al respecto, es importante señalar la recurrencia a nivel nacional hacia este tipo de acciones (u operativos) a través de los cuales se destinan recursos económicos y humanos, careciendo de diagnósticos iniciales, que permitan medir y evaluar el impacto. En ese sentido, en entrevista realizada al titular de la *Unidad de Proyectos*, expuso que el *“Operativo Puerta a Puerta”* adolece de planeación o de documento rector que establezca lineamientos, políticas, objetivos, etc., que permitan dar permanencia al “programa” (...). Simplemente fue - afirmó el entrevistado- una idea que se platicó e implementó. También, comentó el entrevistado que las encuestas que aplican los policías no resultan confiables (el propio policía le pregunta al ciudadano sí confía en él) y divergen de los resultados de encuestas realizadas por organizaciones externas. Al final, después de más de 70 mil visitas que han realizado los policías, se desconoce al día de hoy, el impacto que ha tenido este *“operativo”*.

5.3 Dimensión de vinculación ciudadana

A partir del 2013 y como se refiere en el apartado anterior, el municipio de Toluca se propuso implementar una estrategia para la *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* situando a ésta como eje articulador del conjunto de las políticas, programas y acciones municipales, *“con el objetivo de lograr las mayores sinergias y maximizar el impacto esperado, el gobierno municipal decidió concentrar las acciones y programas municipales de prevención en los mismos*

¹⁸ Entrevista realizada en las instalaciones de la Dirección de Seguridad Pública realizada en diciembre de 2014.

cuatro polígonos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la delincuencia, a los que denominó Territorios de Paz”¹⁹. La transversalidad e integridad de esta estrategia se traslada a una coordinación entre las instancias municipales para que cada una de ellas participe con servicios y productos que son implementados en los territorios intervenidos, no sin antes haber tenido un proceso de planeación estratégica para llegar a acuerdos sobre la focalización territorial de las acciones y programas.

Para la Policía Municipal de Toluca esta estrategia transversal se traduce en la práctica en una participación meramente reactiva con operativos y presencia policial para asegurar la correcta realización de los programas y acciones que llevan a cabo otras instancias. Sin embargo, para que la participación de la institución policial pueda ir más allá, se requiere la adopción de un modelo de policía comunitaria o de orientación ciudadana como lo refiere el *Plan*, para lo cual es necesario una transformación institucional profunda en la que se consideren los elementos básicos para este modelo:

1. *El objetivo del modelo es la resolución de problemas;*
2. *Los oficiales de línea tienen contacto con los ciudadanos de manera regular.*
3. *Los ciudadanos identifican los problemas y participan en la creación del plan de trabajo de la policía.*
4. *La policía es responsable ante los ciudadanos.*
5. *Ocurre un verdadero cambio organizacional (selección, capacitación y evaluación).*
6. *Se requiere la aceptación de la filosofía en toda la institución (comisaría, estación, etcétera).*
7. *La influencia es de abajo hacia arriba (incluidos los ciudadanos).*
8. *Los oficiales siempre están accesibles, en lugares descentralizados.*
9. *Los oficiales estimulan la participación de los ciudadanos en la resolución de problemas.*
10. *El éxito se determina con base en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.*²⁰

¹⁹ Informe “Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, Municipio de Toluca, 2014.

²⁰ “Policía Comunitaria, Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación”, Características de la Policía Comunitaria, Pág. 14, Programa para la Convivencia Ciudadana, USAID 2013

Se requiere por lo tanto de cambios en los sistemas de información para conocer a fondo los problemas de seguridad y de una descentralización adecuada que permita el acercamiento comunitario para una aplicación efectiva de una metodología de solución de problemas. Se necesita también fortalecer las redes ciudadanas y sus capacidades de participación. Estas redes deben ser efectivas y constantes, debe haber participación representativa de los ciudadanos de las colonias, células o cuadrantes. *“La Policía Comunitaria equilibra las respuestas reactivas de llamadas de emergencia con una proactiva solución de problemas basada en las causas de los delitos y el desorden. La Policía Comunitaria requiere que ciudadanos y policías se unan como socios en el transcurso de ambas, en identificar y abordar estas cuestiones con eficacia”.*²¹

El problema es que la organización ciudadana es incipiente en Toluca tanto desde el nivel municipal como con la propia Dirección de Seguridad Pública y Vial. No existe avance en la creación de un modelo, estrategia o grupo operativo de proximidad o policía comunitaria, por lo que tampoco hay un contacto formal y organizado con los ciudadanos. Quizás de los pocos avances en ese sentido sean algunos cursos de capacitación en policía de proximidad que se han impartido en la formación inicial y las visitas de contacto directo casa por casa a través del *“Operativo Puerta a Puerta”* que realizan algunos policías. Al respecto en las entrevistas grupales un policía comentaba: *“Nosotros en el operativo que denominamos entrevista ciudadana dejamos tarjetas con nuestro número ciudadano para que nos hablen directamente. El teléfono celular es de la institución y está las 24 horas del día”.*²²

Esta vinculación ciudadana formal debería estar a cargo y ser una de las funciones de la *Dirección de Prevención del Delito de Seguridad Pública Municipal*, sin embargo ésta es de reciente creación y su estructura es muy básica, con apenas dos policías y una abogada trabajando en brindar capacitación a escuelas, empresas y asociaciones en materia de corresponsabilidad en la prevención, también esta *Dirección* tiene a su cargo administrativamente a la *Unidad de Violencia Intrafamiliar y de Género* integrada con once policías. No se cuenta con un trabajo directo con grupos formales o consejos ciudadanos, así como tampoco existe una vinculación entre la *Dirección de Prevención del Delito y la*

²¹ U.S. Department of Justice Office of Community Oriented, Policing Services, 2003.

²² Grupo focal con policías en diciembre de 2014.

Coordinación de Prevención Social en el municipio. En entrevista con la titular del área²³, ésta refería que existe la intención institucional de crear una policía comunitaria en la *Dirección* para que ésta dependiera de la propia *Dirección de Prevención*, pero no hay avance alguno.

A nivel municipal, con la estrategia de *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* también el trabajo de vinculación ciudadana ha resultado complicado. La titular de la *Coordinación de Prevención Social* refería que es un tema en el que se debe trabajar más, ya que no se ha encontrado la forma de avanzar a una vinculación formal con la ciudadanía. Los *COPACI (Consejos de Participación Ciudadana)* son el vínculo más formal que se tiene pero son integrados con jefes de manzana quienes muchas veces son manipulados por partidos políticos hacia sus intereses, por lo que no se ha podido avanzar con ellos. Habitualmente es a través de estos *COPACI* que se hacen las convocatorias para las diferentes actividades preventivas que se contemplan en el plan de prevención social. Relacionado al tema de la vinculación ciudadana, la titular del área también comentaba sobre el interés de la presidenta municipal por adoptar el modelo *CIC*²⁴ (*Centro de Integración Ciudadana*) del Estado de Nuevo León con el cual se buscaría crear un organismo ciudadano para actuar como enlace con las autoridades para atender temas de interés común, además de promover la participación y los valores cívicos para fortalecer a la ciudadanía y despertar la conciencia ciudadana. Este organismo se encargaría de recibir, validar, canalizar, dar seguimiento y publicar los reportes ciudadanos en materia de vialidad y tránsito, servicios públicos, seguridad y emergencias, pero tampoco hay avances en su conformación.

La vinculación ciudadana formal implicaría además mayores capacidades de los policías municipales en Toluca para relacionarse y trabajar de manera efectiva con los ciudadanos organizados. Esto requiere no solamente de cursos de capacitación, sino que también es necesario cambiar la forma en que conciben los policías su trabajo preventivo, ya que para ellos la aplicación de la ley, las detenciones y los rondines de vigilancia son las únicas respuestas a los delitos y la violencia. Constantemente en las entrevistas con policías se les cuestionaba sobre qué significa para ellos la prevención del delito y cuáles son los indicadores que permiten identificar que se está haciendo un buen trabajo en esa materia. Las respuestas se limitan al trabajo punitivo y de sanción de infractores, uno de los policías entrevistados en el grupo focal

²³ Entrevista con Martha Serrano, Dirección de Prevención del Delito de la DSPV, noviembre de 2014..

²⁴ <http://www.cic.mx/>

refería al respecto: - *“para prevenir el delito patrullamos la zona para que no sucedan robos, concentramos el patrullaje en donde hay más delincuencia en donde hay más negocios”.*

Adicionalmente, el modelo de policía comunitaria requiere de una organización ciudadana formal que represente pequeños sectores, células o cuadrantes y que pueda organizarse para trabajar de manera constante en la implementación de respuestas a problemas de seguridad. Esto ha resultado ser muy complicado para el modelo, ya que muchas veces los ciudadanos organizados obedecen a intereses políticos o de agrupaciones sociales, u otras veces los ciudadanos pierden el interés cuando no ven resultados en sus participaciones. Al respecto la titular de la *Coordinación de Prevención Social* comentaba sobre las intervenciones en los *Territorios de Paz*: *“...como muchas acciones son talleres, saturaban a la gente, si no había resultados la gente se desanimaba. Además no somos tan asertivos y nosotros mismos cuestionamos los programas municipales que se vienen haciendo por inercia”.*

El apartado del diagnóstico en los *Territorios de Paz* hará mayor referencia de esto y sobre lo complicado que ha resultado encontrar una participación ciudadana formal y constante que permita avanzar con un modelo de policía de orientación ciudadana. Sin estos tres pilares de participación, la policía no podrá avanzar por ese camino.

Actores necesarios para el Modelo de Policía Comunitaria



Ámbito uso de información

La información sobre los problemas de seguridad, sus causas y factores que los provocan ha sido poco utilizada por la mayoría de las instituciones policiales en México, quienes actuando bajo un modelo estándar o tradicional de policía, utilizan los datos para generar principalmente estadística sobre los resultados en operativos, detenciones o en tiempos de respuestas a llamadas de emergencia, así como para evaluar su trabajo con indicadores de procesos reactivos y superficiales sobre acciones de disuasión, más allá de una evaluación sobre los resultados en acciones reales en prevención de las violencias y disminución del delito. En la Policía Municipal de Toluca sucede igual, siendo que su mandato jurídico y la exigencia de la comunidad ha sido la de contribuir a la *Seguridad Ciudadana* mediante la prevención y solución de los problemas de seguridad que afectan su zona de competencia.

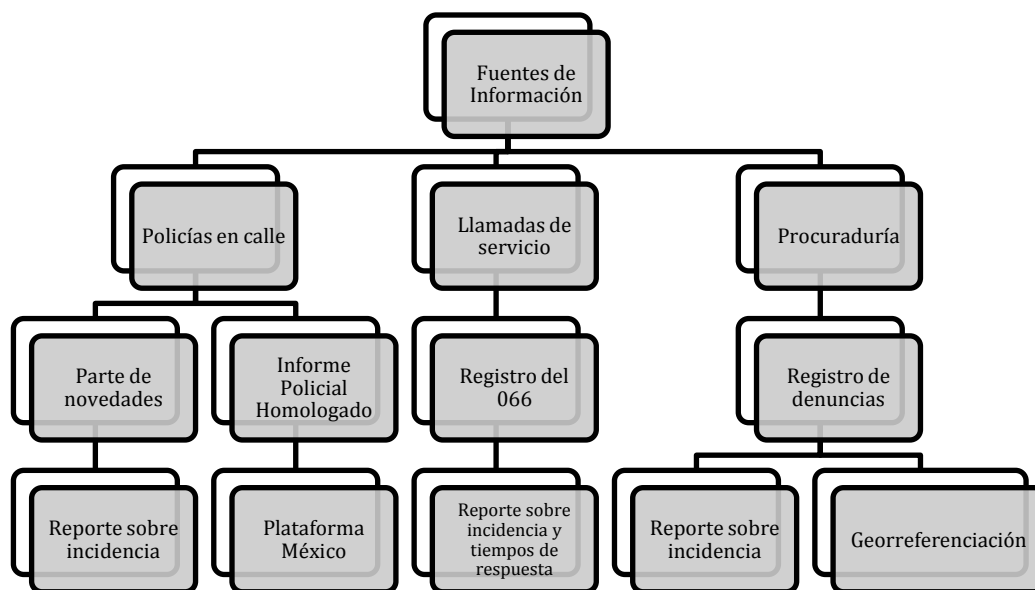
Los problemas de seguridad deben ser interpretados como aquellos incidentes que son similares en uno o más aspectos y que causan daño a la comunidad y por tanto son de la incumbencia de la policía y de la ciudadanía, debiendo comprender además que estos problemas son distintos de una zona a otra y que por lo tanto, las estrategias también deben ser distintas, adecuadas e integrales. Es indispensable conocer todo lo relacionado con los incidentes que afectan la seguridad en cada región, cuadrante o zona de operación de la policía: *“El análisis de cualquier problema de seguridad requiere del desarrollo de nuevas fuentes de datos y nuevos métodos de análisis, ya que se trata de responder a preguntas que por mucho tiempo se han considerado poco importante o irrelevante en el ámbito policial tradicional: ¿por qué se está produciendo el problema? y ¿Si los esfuerzos por solucionar este problema han sido eficaces?”*.²⁵

Para responder a estas preguntas se requiere de nuevos métodos de trabajo, de recolección y análisis de información (actualmente no existen en la Policía Municipal de Toluca), de procesos para recabar y utilizar la información sobre incidentes de diferente manera y para tener indicadores que nos permitan identificar si las soluciones actuales a los problemas son eficaces. Sin embargo, y al igual que en muchas policías del país, la Policía Municipal de Toluca cuenta con pocos procedimientos para el registro de información, para su análisis y uso. Las acciones están más vinculadas a la justificación del trabajo que a la evaluación de los resultados. Son fáciles de identificar los procedimientos que generan información y que se utilizan para los

²⁵ “IMPLEMENTING POP, Leading, Structuring, and Managing a Problem-Oriented Police Agency”, Michael S. Scott and Stuart Kirby, www.popcenter.org

reportes, en especial del área operativa, por que estos se repiten también de institución a institución y obedecen muchas veces solo al cumplimiento de un ordenamiento federal o requisito para acceder a subsidios, más que a generar inteligencia preventiva útil para la institución.

En el siguiente esquema se busca representar las fuentes de información que existen en la Policía Municipal de Toluca así como los productos que se generan de los datos recabados.



Analizando cada fuente de información, podemos describir primeramente que los policías en la calle realizan dos tipos de reportes, el *parte de novedades* y el *Informe Policial Homologado (IPH)*. El parte de novedades lo realiza cada uno de los policías en sus jornadas de trabajo y en él se registran las principales actividades realizadas, incluyendo servicios de vigilancia, detenciones y faltas administrativas sancionadas. Cada parte de novedades se concentra en la Oficialía Norte u Oficialía Sur y estos a su vez en un reporte general que se envía al área de estadística. La información de estos registros actualmente es utilizada para identificar hechos relevantes en detenciones y con ella se elabora un presentación en *PowerPoint* que es enviada a la *Coordinación de Prevención Social* quienes con los datos elaboran nuevamente una tabla de *Excel* y *georreferencian* los incidentes en mapas de los *Territorios de Paz*. En reunión con la titular de área, nos refería lo siguiente: “La policía nos comparte informes de resultados de seguridad con fotos de detenidos, datos del delito, con eso capturamos nosotros en *Excel* y tenemos tres meses georreferenciando pero solo en nuestros polígonos predefinidos, también la

*Presidenta Municipal se reúne diario con los jefes de seguridad y le presentan los reportes de los detenidos, tipo de incidente, de daño, delito, foto del detenido e información del mismo”.*²⁶

En cuanto al *Informe Policial Homologado (IPH)* éste también es elaborado por los policías en la calle cuando realizan una detención por falta administrativa o por un hecho probablemente delictivo. Evidentemente este reporte solo se ha convertido en un requisito legal que no contribuye a generar estadística, indicadores o inteligencia preventiva para las instituciones policiales. El *IPH* es elaborado por los policías y entregado a las *Unidades de Análisis y Consulta* que fueron integradas con recursos *SUBSEMUN*²⁷ y en las cuales se lleva a cabo el registro de la información en el sistema de *Plataforma México*. La información capturada no puede ser utilizada por las instituciones municipales para generar algún tipo de reporte, sino que solamente alimenta la base de datos federal que sirve para consultas de antecedentes de personas detenidas, vehículos robados y armas aseguradas. Es importante recalcar la duplicidad que se genera en la información que contienen los *partes de novedades* y el *IPH*, provocando con ello un doble trabajo de registro de información para el personal operativo. Respecto a la utilidad de la información capturada en los *IPH* el propio titular del área refería que aún la federación no les había proporcionado contraseñas para poder generar reportes sobre vínculos de redes o *modus operandi*.

En cuanto a las llamadas para servicios de emergencia, éstas se refieren a las solicitudes que hacen los ciudadanos para que la policía atienda algún incidente y llegan por el número de emergencia *066*. El sistema *066* es formal y complejo, los procesos implican que toda llamada recibida quede registrada en un sistema, así como también se registra todo el procedimiento de atención. Gracias a este sistema se pueden tener reportes respecto a los tiempos de respuesta desde que se asigna una unidad patrulla hasta que llega al lugar del incidente, así como también se cuenta con información sobre los motivos de las llamadas, lugares, horarios, fechas, etc. Sin embargo, esta información tampoco es utilizada por los mandos medios para identificar si coincide con la problemática detectada en los *partes de novedades* o sobre las denuncias de Procuraduría.

²⁶ Entrevista con Larisa Maganda, Coordinadora de Prevención, noviembre de 2014.

²⁷ *SUBSEMUN* es un subsidio federal que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, para fortalecer las instituciones de seguridad municipales.

Las denuncias por hechos probablemente delictivos son otra fuente de información importante para las instituciones policiales y para la Policía Municipal de Toluca. El procedimiento para el registro de la información consiste en que el ciudadano se presenta ante el Ministerio Público para interponer una denuncia por hechos probablemente delictivos (con las reformas constitucionales del 2008, el ciudadano también puede presentar denuncia ante cualquier policía), éste a su vez registra la información sobre los hechos, información del probable responsable, del lugar del incidente y de la víctima. Esta información se utiliza con fines estadístico y las bases de datos de las Procuradurías/Fiscalías contienen principalmente el tipo de delito, la hora, fecha, calle y colonia. Las bases de datos son compartidas con la Policía Municipal de Toluca para que se conozca el comportamiento de denuncias en cada región.

Esta información de denuncias es con la que la Policía Municipal de Toluca trabaja, principalmente en reuniones semanales con mandos con quienes se evalúa el desempeño institucional a partir del análisis del comportamiento en el número total de denuncias y el número de los delitos de mayor impacto por cada una de las regiones. En este análisis se compara región con región y se toman decisiones operativas, por ejemplo, de incrementar el patrullaje o de dividir las regiones en más cuadrantes o zonas operativas. En cuanto a la eficacia de utilizar esta información, la responsable del área refería textualmente: *“Aunque la denuncia no es confiable, creemos que es una buena fuente de información para ver en dónde están los problemas, sin embargo, lo que falta es el por qué suben los delitos de una región a otra, el cómo suceden, etc.”* También en esta entrevista pudimos identificar que el comportamiento en el número de denuncias semanalmente en cada región era muy inconstante, pudiendo subir o bajar de una semana a otra sin ninguna información sobre las causas de esto.

Se puede concluir que las diferentes fuentes de información no contienen datos confiables y se enfocan a generar estadísticas más que contribuir a interpretar los fenómenos delictivos o de violencia que permitan conocer los *modos operandi*, las características de víctimas, ofensores o lugares y contextos en donde están sucediendo los incidentes. Una información más completa sobre los problemas de seguridad permitiría comprenderlos, analizarlos y a partir de eso, proponer respuestas integrales que no solo implique la aplicación de la ley o la presencia policial disuasiva. La propia policía reconoce la importancia de contar con información registrada sobre cómo y qué características tienen los problemas de seguridad, como ejemplo lo que refiere uno

de los policías en las entrevistas grupales cuando se le preguntaba sobre cómo se enteraba de los problemas de seguridad en su cuadrante: *“por los servicios que atendemos y por las entrevistas con los ciudadanos, ya que no tenemos ninguna información estadística de nuestros cuadrantes. Sabemos que hacemos un buen trabajo porque hay menos reportes de lo que había antes”*.²⁸

Es evidente también que la información que se registra en la institución policial tampoco permite tener procesos de evaluación para entender si las estrategias y operaciones están funcionando y por qué están o no funcionando. Se carece de metodologías de evaluación. La institución no cuenta con métodos o procesos formales para analizar los datos, la estadística o los resultados de las estrategias, es sus propias palabras algún policía entrevistado refiere: *“hay reuniones semanales pero con los Jefes de Región, no participan los jefes de cuadrante. Como patrulleros solo nos dicen dónde hay más robos y donde tenemos que incrementar el patrullaje”*.

La Policía Municipal de Toluca debe implementar nuevos procesos de análisis de información que consideren las diferencias en los problemas de una región o cuadrante a otro y donde se puedan conocer todas las características de los incidentes para hacer estrategias realmente preventivas. Los reportes de partes de novedades, el *Informe Policial Homologado*, las bitácoras de radio y todos aquellos registros que son fuente de información deben ser más efectivos para que permitan recabar datos importantes de los problemas. La efectividad estaría en identificar y agrupar los incidentes por *modus operandi*, características similares de los lugares en dónde suceden y características de las víctimas para a partir de ello diseñar estrategias que busquen que el lugar o la víctima dejen de ser vulnerables o que al ofensor le resulte más complicado actuar, para entonces evaluar si las respuestas funcionaron con base a indicadores de impacto.

Adicionalmente, la información sobre los problemas de seguridad debe ser aprovechada y utilizada para el diseño de estrategias. En una policía comunitaria, las estrategias son diseñadas a partir de un análisis conjunto entre la policía y la comunidad. Para esto, ambos actores deben tener capacidades para desarrollar estos procesos, de lo cual se hablará más adelante. El uso de la información también debe ir más allá de lo que sucede actualmente en la Policía Municipal de Toluca, debe permear a todo el personal operativo para que los policías en la calle

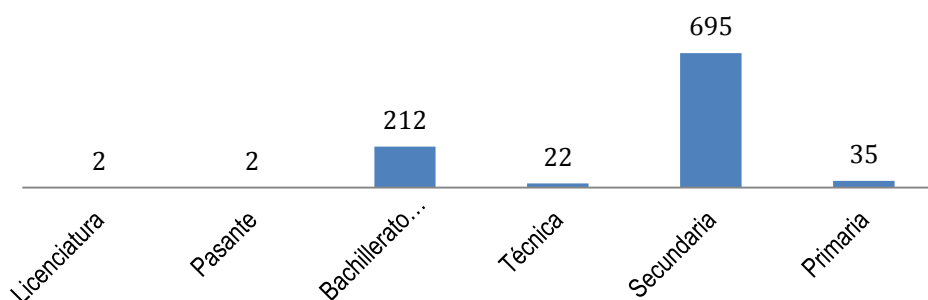
²⁸ Grupo focal con policías, diciembre de 2014.

conozcan los problemas a los que se están enfrentando y que se quieren prevenir, no simplemente actuar por instrucciones y órdenes, sino hacerlos partícipes de lo que se ha analizado y lo que se pretende lograr. Esto implica también romper con paradigmas y modos de trabajo muy arraigados. El desinterés general en la institución policial por aprovechar la información es evidente y la propia Coordinadora de Prevención Social del municipio ponía un ejemplo sobre esto, el cual se transcribe textualmente: *“hace algunos días me dieron cristalazo en el Centro Histórico de la ciudad y me robaron del coche una laptop, lo más decepcionante es que al arribar la policía ni siquiera tomó mi reporte y su recomendación fue que llamara al seguro. Días después apareció mi laptop por Iztapalapa pero a nadie le interesó”*.²⁹

Ámbito de formación y capacitación

Anteriormente se mencionó que el proceso de formación inicial, continua y especializada forma parte del *Servicio Profesional de Carrera Policial*. La profesionalización del personal de nuevo ingreso como de los policías que se encuentran en activo, ha sido una preocupación constante tanto de la sociedad como de las propias autoridades. Al igual que ha sucedido en otros ámbitos de la seguridad y en particular de la cultura policial, la formación inicial ha estado permeada durante años por un sistema pedagógico que, al igual que el sistema policial, contiene vicios y estructuras y procedimientos que hoy resultan insuficientes y arcaicos para atender las demandas sociales. Por lo anterior, cambiar el sistema de profesionalización y en particular de ración policial no ha sido tarea fácil en México, prueba de ello es que hoy en la Policía Municipal de Toluca más del 50% del personal tiene como nivel máximo de estudios secundaria y ello complejiza el propio proceso de profesionalización policial porque no tienen las competencias básicas educativas para cursar una licenciatura.

Grado de escolaridad de los policías en Toluca



²⁹ Entrevista con Larisa Maganda, Coordinadora de Prevención, noviembre de 2014.

La última convocatoria para el proceso de selección en la Policía Municipal de Toluca fue diseñada por la *Coordinación de Desarrollo Policial* y presentada para su validación a la *Comisión de Carrera Policial*. Producto de dicha convocatoria se reclutaron 45³⁰ personas, con nivel de estudios de bachillerato, mismas que actualmente se encuentran en el proceso de formación inicial.

La *Ley de Seguridad* estatal establece que los planes de estudios de la formación inicial, especializada y continua se integrarán por el conjunto de contenidos teóricos y prácticos estructurados en unidades didácticas de enseñanza y aprendizaje, en los que se incluyan talleres de resolución de casos. El *Plan Curricular de Formación Inicial* tiene una duración de 882 horas y se integra por siete módulos de conocimiento: (1) *Desarrollo y acondicionamiento físico*, (2) *Marco deontológico y axiológico de la función policial*, (3) *Marco jurídico de la función policial*, (4) *Prevención y vinculación social*, (5) *Técnicas y Tácticas policiales*, (6) *Formación complementaria* y (7) *Funciones policiales locales – funciones especializadas*. Del total de horas del curso, 792 corresponden a sesiones en aula, las demás (90 horas) están destinadas a prácticas (apoyo vialidad bajo supervisión de los instructores). De estas 792 horas, más del 50% de las horas/clase corresponden a materias tendientes a desarrollar capacidades físicas, así como técnicas y tácticas policiales. Solo 60 horas (7.5% del total del Plan) son destinados a materias de prevención y vinculación social. A pesar de que el discurso de las autoridades y el *Plan de Desarrollo Municipal* ha sido dirigido hacia la promoción de la prevención y acercamiento de la policía hacia la ciudadanía, los procesos de enseñanza- aprendizaje que recibe el alumno (cadete) en la *Academia* es completamente distinto a esto.

El presupuesto destinado para la formación inicial es mínimo. No existen recursos para la contratación de profesores o instructores externos; la *Academia* se apoya con los instructores (de base) y con funcionarios del gobierno municipal. La filosofía pedagógica sigue teniendo una gran influencia marcial: el pase de lista y revista, los honores al lábaro patrio, el empleo de corneta de órdenes que transmite indicaciones cada cambio de hora, el toque de silencio en

³⁰ De los 45 aspirantes que se encuentran en proceso de formación inicial solo 5 son mujeres.

honor a los compañeros caídos, los correctivos disciplinarios, entre otros, son ejemplos de dicha filosofía castrense.³¹

Por otro lado, las condiciones de los alumnos (*cadetes*) integrados al proceso de formación no son del todo satisfactorias, reciben por parte del municipio una beca es de dos mil pesos al mes, situación complicada debido a que les impide obtener recursos de otra fuente; mantenerse o mantener una familia al mes con dos mil pesos, es decir, con sesenta y seis pesos al día es complejo. Así mismo, los *cadetes* deben firmar una “*carta*” en donde excluyen al municipio de cualquier responsabilidad (accidente y/o enfermedad durante su formación), no cuentan con ningún tipo de seguro (social o de gastos médicos) durante los casi seis meses que dura su formación.³²

La evaluación de desempeño es parte de los requisitos de permanencia establecidos en las disposiciones federales, estatales y municipales. El *Reglamento* la define como el proceso de verificación periódica de la prestación del servicio de los integrantes, que permite medir el apego cualitativo y cuantitativo a los principios constitucionales de actuación policial y de contribución a los objetivos institucionales. La evaluación del desempeño tiene los siguientes criterios:

- a. *Legalidad,*
- b. *Eficiencia,*
- c. *Honradez y*
- d. *Profesionalismo.*
- e. *Objetividad*
- f. *Respeto a los Derechos Humanos; y*
- g. *Disciplina.*

Derivado de las distintas entrevistas y consultas realizadas durante el proceso de formulación del diagnóstico, se identificó que la institución no cuenta con manuales de procedimientos o criterios expresamente establecidos para la evaluación de desempeño. En entrevista con el responsable de la aplicación de la evaluación de desempeño explicó que “*el área (la Academia) está dividida en diversos establecimientos (sic): el área administrativa, de psicología e instructores. Estos*

³¹ El titular de la *Academia* es un teniente retirado.

³² La *Academia* no cuenta con Reglamento emitido por el Cabildo Municipal.

aplican entrevistas con el comandante del elemento, de esa manera es como se realiza la evaluación; tratamos de ser lo más transparentes utilizando videos y cámaras; (...) se le da la confianza directa al mando, de esa manera es como evaluamos. El mando evalúa con base en la puntualidad, los valores, la hoja de servicio, etc.” La evaluación de desempeño “depende” del criterio del mando inmediato; no existe una evaluación integral (360°) en donde los criterios sean cuantitativos y cualitativos. Por último, señalar que respecto a la evaluación continua y especializada, según fuentes consultadas durante el proceso entrevistas, la institución no cuenta con planes anuales o diagnósticos de necesidades que le permita identificar las necesidades en materia de capacitación. Habitualmente la formación se elige con base en la disposición presupuestaria y en la oferta de cursos de la federación (SUBSEMUN).

En los últimos dos años, la presente administración ha reconocido a más de mil policías. La *Comisión de Servicio Profesional de Carrera Policial, Honor y Justicia*, como ya se mencionó, es el órgano colegiado responsable de determinar - *con base en las puestas a disposición, actos heroicos, detenciones sobresalientes-* quiénes son los policías acreedores de dicho reconocimiento y estímulo. Este tipo de reconocimientos, sin duda, son estimulantes y alentadores para los policías, pero por otro lado, enfatizan la estrategia reactiva/represiva propia de las policías en México.

Por último es importante resaltar que el concepto de formación policial debe transitar hacia modelos pedagógicos que habiliten al policía para atender los problemas de seguridad bajo los principios de un estado democrático. En México no ha sido fácil romper con algunos paradigmas que por años han imperado en este rubro; la filosofía o metodología predominante actualmente en los centros de formación policial tiene como fundamento modelos castrenses: donde uno de los objetivos primordiales es que el futuro oficial aprenda a obedecer (y no cuestionar).³³ Pensar en una educación que tiene como fin último la obediencia sería más bien pensar en un adiestramiento y eso reduciría a la persona y eliminaría su libertad, su responsabilidad y su capacidad de autodeterminación. La formación policial debe tener como objetivo fundamental preparar ciudadanos al servicio de la sociedad que sean capaces de elegir de entre varias

³³ Los derechos básicos de los policías están restringidos; muchos policías no pueden expresarse con libertad. Es muy difícil esperar que un policía se comporte de manera democrática cuando él no es tratado como un ciudadano con derechos dentro de su propia institución. (Insyde, 2013)

opciones la mejor, que tomen decisiones y se comprometan con ellas, que asuman la seguridad ciudadana como meta propia.

5.4 Desafíos y oportunidades de la Policía Municipal de Toluca para la implementación de acciones de policía comunitaria

A partir de un primer diagnóstico de la Policía Municipal de Toluca y sus capacidades instaladas para emprender acciones preventivas y en asociatividad con las comunidades, se han podido identificar algunas áreas de oportunidad que pueden contribuir justamente a perfilar un diseño adecuado para implementar en esta institución un modelo policial comunitario y de proximidad. Ya se señalaron las grandes debilidades institucionales detectadas en este ejercicio. Debilidades que se explican también desde la vigencia de una visión policial centralista y de trabajo represivo y punitivo que sustenta además en el marco normativo y en las líneas de acción del *Plan de Desarrollo Municipal*. Encontramos un servicio profesional de carrera que ha avanzado en la parte de reclutamiento y selección, pero no se identifican procesos de promociones y ascensos formales, no existen tampoco órganos colegiados transparentes y legitimados. Se puede apreciar además que aún existen sistemas de corrupción que están arraigados en la subcultura policial y que serán muy difíciles de romper en tanto no haya una real voluntad de modernizar la policía. Si la institución no avanza de manera paralela en su fortalecimiento y en la profesionalización de sus miembros, es complicado que se pueda avanzar en la adopción de un modelo policial democrático como el de policía comunitaria.

La implementación de un modelo de policía comunitaria requiere también de una visión a largo plazo y de acciones y procesos que superan los periodos de administración municipal. Esto implica avanzar en el diseño de un modelo específico para ser implementado en Toluca bajo los principios de la *Seguridad Ciudadana* y de la policía comunitaria, para que una vez diseñado se implementen acciones a corto, mediano y largo plazo para reformar la filosofía institucional y sus formas de trabajo. Este modelo y estrategia de implementación podría ser aceptado por una administración municipal pero rechazado por otra, de manera que no existe garantía alguna de que se pueda llegar a implementar en el largo plazo. Considerando esto, las acciones que se proponen de manera inmediata podrían contribuir en avances que sustenten las bases para el trabajo de una verdadera policía comunitaria. Las propuestas aquí planteadas buscan incorporar

acciones al corto plazo que permitan ir avanzando en la implementación de un modelo de policía comunitaria para el municipio de Toluca.

Actores necesarios en el modelo policial comunitario

La participación de los tres actores en el modelo de policía comunitario de los que se habló en el apartado de *vinculación ciudadana* debe lograrse a partir de la creación de comités o grupos especiales de policía, mientras que no sea adoptada la filosofía en el total de la operación policial. Una buena salida es crear como primera instancia a un ***grupo especializado de policías quienes sean los que apliquen los métodos de solución de problemas y tengan relación de trabajo directa con los comités ciudadanos y el comité interinstitucional.***

En cuanto a la participación comunitaria, se contempla necesario que la *Dirección de Prevención de Delito* comience ***a planear y ejecutar acciones para conformar comités de seguridad por regiones o cuadrantes, con los cuales se pueda trabajar de manera constante y directa los temas de seguridad.*** Estos esfuerzos no son sencillos y la *Dirección de Prevención* requeriría de los recursos humanos y económicos para poder desarrollar esta función. En el mismo sentido, las ***acciones por crear comités de seguridad deben estar alineadas a los esfuerzos y proyectos que se están llevando a cabo en la Coordinación de Prevención Social,*** aprovechando quizás las organizaciones ciudadanas existentes o creando nuevos comités, pero siempre buscando la coordinación para no duplicar esfuerzos.

Finalmente, la vinculación interinstitucional se estaría dando con la participación de la Policía Municipal de Toluca, representada por el titular a cargo del área operativa especializada en los métodos de solución de problemas y trabajo con los comités de seguridad. Este espacio ya existe con las mesas de trabajo para la implementación de la estrategia de *Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, pero ***debe incorporarse a la policía en un nuevo papel, no solo ofreciendo operativos y patrullaje, sino participando en brindar información para que otras instancias conozcan los problemas de seguridad que más aquejan a los territorios, proponiendo planes de acción integrados y representando las demandas e inquietudes ciudadanas que surjan de los comités de seguridad.***

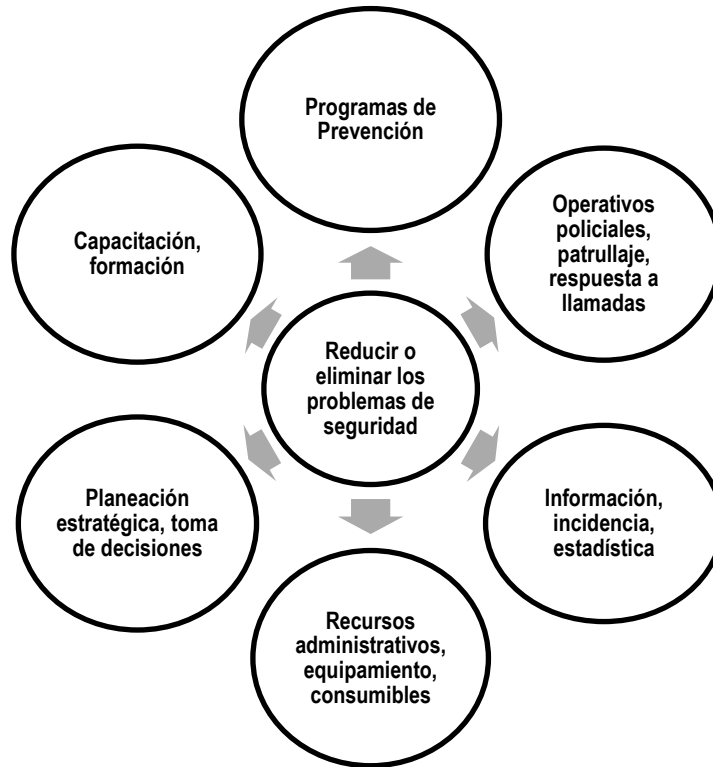
Estos tres actores, policías especializado, comités de seguridad y comité interinstitucional estarían participando de manera periódica y permanente en la aplicación de métodos de solución de problemas, acordando conjuntamente policía-comunidad los problemas de seguridad que serían trabajados, diseñando respuestas integrales, planes de trabajo y monitoreando los resultados. Los métodos de solución de problemas contribuirían a tener una forma estructurada para llegar a la elaboración conjunta de planes de trabajo con respuestas precisas para la prevención del delito que partan del análisis de información real. También, será necesario más adelante, formalizar y fortalecer a los comités de seguridad buscando su integración homologada y de ser posible, incentivos económicos que motiven a una participación constante y efectiva.

Información para la prevención

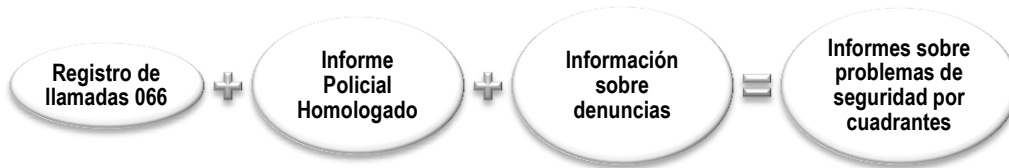
La estadística institucional permite identificar cuáles son los problemas de seguridad más graves en el municipio, incluyendo el robo de vehículos que representa más del 50% de las denuncias en Toluca, pero esa información no profundiza en conocer las causas y factores que ocasionan los problemas de seguridad. El diagnóstico evidencia que no se tiene información completa sobre los problemas de seguridad y que los policías, mandos o tropa, no tienen un análisis de los problemas de seguridad y del comportamiento delictivo (en una lógica acumulativa de días, meses, años) a los que se están enfrentando en sus cuadrantes y regiones. No hay información completa sobre las víctimas, los ofensores o los lugares y tiempos en donde los problemas suceden. Si no se conoce el problema no se puede resolver.

Es necesario que la información sobre los problemas de seguridad fluya entre todo el personal operativo, en sus diferentes niveles pero con diferentes características. Los policías deben conocer y comprender los problemas de seguridad a los que se están enfrentando y todos deberían de saber si las estrategias y acciones están contribuyendo a reducir o eliminar los problemas de seguridad y las violencias en el municipio. Se tiene que saber qué problema es el que se quiere resolver y tener indicadores que permitan verificar si los esfuerzos, -todos los esfuerzos, incluyendo las actividades que hacen las áreas de prevención, la policía en la calle, la dirección, etc.-, están teniendo resultados y si con ello disminuye la inseguridad en las colonias. No tener información al respecto es estar trabajando a ciegas. Todas las acciones institucionales deben estar enfocadas a resolver problemas de seguridad, de

violencias y delincuencia. En el esquema que sigue delineando los diferentes frentes a atender para la reducción o eliminación de los problemas de seguridad:



No es suficiente con conocer cuántas detenciones se realizaron o cuántas llamadas de emergencia se respondieron, se necesita saber si los esfuerzos por brindar mayor seguridad a los ciudadanos están siendo efectivos. Lo que se requiere es identificar e integrar todas las fuentes de información institucionales para que se tenga información precisa, actualizada y fidedigna sobre los problemas de seguridad en cada cuadrante, y que esta información llegue a todos los policías. En este esquema se representa la propuesta en términos de información institucional:



Debe existir un área encargada de hacer análisis criminológico e identifique los factores que detonan en problemas de seguridad. Los recursos humanos y económicos gastados en la *Unidad de Captura y Análisis* que utiliza el sistema *Plataforma México* están desaprovechados. Debe incorporarse nuevas habilidades y funciones que permitan realmente estar generando informes que sirvan como herramienta de trabajo para los altos mandos, los mandos medios, la *Dirección Prevención del Delito*, y especialmente, para el grupo especializado en solución de problemas.

Habilidades y capacidades para la policía comunitaria

Se deben generar nuevas habilidades y capacidades para los procesos de solución de problemas y de vinculación ciudadana. La formación en policía comunitaria y solución de problemas deberá hacerse desde varios frentes y debería buscarse además el cambio de filosofía institucional hacia estas nuevas formas de trabajo, a partir de la formación inicial, especializada y actualización. Pero en una estrategia a corto plazo, los esfuerzos deberían estar enfocados en crear un grupo especializado de policías en la solución de problemas y la vinculación ciudadana. Además, ***las primeras acciones deberían estar enfocadas a fortalecer las capacidades del personal policial asignado a la Dirección de Prevención del Delito, esto a partir de las siguientes acciones específicas:***

- Formalización en reglamento, en funciones, en operación, en lineamientos de trabajo intrainstitucional (es decir, entre áreas) e integración del personal policial que estará especializado en la solución de problemas y la vinculación ciudadana y asignados a la *Dirección de Prevención del Delito*.

- Capacitación de este grupo especializado en materia de solución de problemas, estadística y manejo de información, estrategias integrales de prevención, diseño de indicadores de evaluación del desempeño policial, entre otras.
- Capacitación a mandos y personal de la *Dirección de Prevención del Delito* en materia de *Seguridad Ciudadana y Metodología de Solución de Problemas*.

Nuevos indicadores institucionales

Cada región deberían incorporar nuevos indicadores predeterminados que permitan identificar los resultados de manera diferenciada: por procesos (número de rondines de vigilancia, de visitas domiciliarias, número de reuniones con vecinos, etc.); por resultados (número de participantes en las reuniones, número de llamadas de emergencia atendidas, número de reportes a servicios municipales sobre fallas en servicios, etc.) por impacto (comportamiento de faltas administrativas y delitos en la zona, nivel de confianza, calificación del servicio policial). Estos indicadores deberían caracterizarse por una distinción entre:

- recursos o insumos necesarios para iniciar procesos de proximidad y prevención;
- resultados inmediatos y a medio plazo;
- impactos a mayor plazo en términos de los objetivos finales que se persiguen en dicho proyecto.

Por ello, esto último debe tener un seguimiento puntual de monitoreo y evaluación de procesos, de resultados y de impacto. Es entonces necesario contar con un sistema de indicadores que posibilite ir midiendo el desarrollo y avance de tales dinámicas. ***El conjunto de indicadores de procesos que se pondrían en desarrollo en cada región es el siguiente:***

- Recursos humanos
- Compromiso policial
- Tipos de participación comunitaria
- Calidad de la participación

El conjunto de indicadores de resultados que se podrían trabajar en cada región es el siguiente:

- Calidad del servicio y atención policial
- Cooperación intersectorial
- Sustentabilidad de la participación comunitaria

El conjunto de indicadores de impacto incluye los siguientes:

- Impacto sobre las manifestación de las violencias y el delito
- Impacto sobre las incivildades
- Impacto sobre las percepciones de las incivildades, las violencias y el delito
- Impacto sobre el abuso y la violencia policial

VI. Diagnóstico cualitativo de los *Territorios de Paz*

6.1 Un poco de historia del municipio y sus territorios

Toluca es la capital del Estado de México, mismo que está compuesto por 125 municipios. En treinta años Toluca triplicó su población “de 239 mil 261 habitantes en 1970 a 684 476 en el 2000” (Cárdenas, 2006). Actualmente cuenta con una población de 819,679 habitantes de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 y es el cuarto municipio más poblado, después de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan.

En el Bando Municipal de Toluca 2013-2015,³⁴ se señala a Toluca como municipio que se organiza territorialmente en 47 delegaciones y 38 subdelegaciones, y cuenta con una superficie total de 420.14 kilómetros cuadrados, y colinda al norte con los Municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya y Otzolotepec; al oriente con Lerma, San Mateo Atenco y Metepec; al sur con Metepec, Calimaya, Tenango del Valle y al poniente con Zinacantepec y Almoloya de Juárez (Municipio de Toluca, 2013).

Según el Artículo 15 del mismo Bando Municipal, para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el municipio cuenta con una división territorial concreta: 85 circunscripciones territoriales divididas en 47 delegaciones, 38 subdelegaciones y 280 unidades territoriales básicas, estableciéndose una codificación denominada Clave Única Municipal, de acuerdo con los criterios de población, continuidad geográfica, vías de comunicación, servicios públicos e identidad local (Municipio de Toluca, 2013).

Toluca sufrió una importante transformación demográfica y espacial en la década de los setenta, a partir de un proceso de crecimiento económico y poblacional. Así, en la región se fue formando la Zona Metropolitana de Toluca –ZMT-, integrándose cada vez más municipios para la generación de nuevos lugares sociales (Martínez, 2008).

³⁴ Se trata del documento normativo municipal donde se rigen los principios del orden público, y al mismo tiempo donde se determinan las bases de la división territorial, la organización administrativa, los derechos y obligaciones de la población, la prestación de los servicios públicos municipales y se establecen las bases para el desarrollo político, económico, social y cultural de la población toluqueña.

En la investigación “La periferia y la transición de lo rural a urbano en la Zona Metropolitana de Toluca, Estado de México (1990-2005)” se expone que la ZMT se encuentra conformada por 14 municipios: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlan y Zinacantepec, todos del estado de México (Martínez, 2008).

La integración de la ZMT se encuentra localizada en la región centro del país, y por las características poblacionales que representa se le consideraba el 5to. lugar dentro de 56 zonas metropolitanas que existen hasta el año 2005 (Martínez, 2008).

“...el proceso de metropolización de Toluca se inició en la década de los 70's con la generación del corredor industrial “Toluca-Lerma”, el cual comenzó a funcionar como un polo de desarrollo que provocó un acelerado proceso de migración, propiciando no solo un crecimiento en el municipio de Toluca sino también en Metepec. Con estos cambios también se dio una fuerte dinámica social (segregación de usos de suelo habitacional por nivel socioeconómico de la población) en la estructura del territorio” (Martínez, 2008).³⁵

En la investigación antes aludida, se señala que el proceso de conurbación en la ciudad de Toluca tuvo cuatro momentos previos a su metropolización: “en un primer momento únicamente existía la ciudad de Toluca, en un segundo momento los municipios que se conurbaron a la ciudad de Toluca fueron Metepec, Lerma y Zinacantepec; en tercer lugar, Almoloya de Juárez, San Mateo Atenco y Mexicalcingo y se puede hablar de una cuarta etapa donde se están conurbando los municipios de Xonacatlán, Ocoyoacac, Calimaya, Chapultepec, Oztolontepec, Rayón y San Antonio la Isla.

³⁵ Dicho proceso de metropolización en Toluca se dio por la creación de diferentes grandes obras: la conurbación entre Toluca y Metepec; la conurbación virtual desde el punto de vista físico y en el aspecto económico entre Toluca y Zinacantepec; la expansión de Zinacantepec hacia los poblados del Poniente; las zonas industriales de Toluca y Lerma; la conurbación a lo largo del Paseo Tollacan, entre San Mateo Atenco y la zona industrial; la virtual conurbación entre el sur de San Mateo Atenco (Barrio de Guadalupe) y la zona oriente del pueblo de Metepec; la conurbación entre Lerma (Isleta) y Ocoyoacac (pueblo), y entre los mismos municipios en la zona del fraccionamiento de Los Encinos, en la autopista México-Toluca; el crecimiento lineal existente sobre la carretera a Naucalpan, entre los municipios de Toluca, Lerma y Xonacatlán; el desarrollo del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca, como parte del Sistema Aeroportuario Metropolitano (SAM), que provocó el crecimiento urbano en sus zonas aledañas, incorporando áreas de los municipios de Toluca, Lerma, Xonacatlán, San Mateo Atenco, Metepec y Ocoyoacac; la vinculación económica y funcional entre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la zona metropolitana de Toluca, que junto con las otras zonas metropolitanas de las entidades federativas de la región centro, conforman la megalópolis (Martínez, 2008).

La ZMT es de gran importancia industrial y comercial y actualmente sigue siendo un centro de atracción económica por la “interrelación física con la carretera hacia la Ciudad de México” y la construcciones de grandes obras como el Aeropuerto (Román y Cervantes, 2013). Pero, la conurbación tiene su precio. El crecimiento y desarrollo de Toluca y zonas aledañas ha traído consigo un efecto contundente y desmedido de desigualdad social y económica en ciertas regiones del territorio. Lo anterior responde a un proceso sociohistórico en donde Toluca como escenario, ha respondido a una dinámica de “producción / reproducción del sistema desigualdad social y económico, así como a las diversas formas de violencia que derivan de ella” (Arzate, 2011).

En la investigación “Región y desigualdades económicas-sociales. El caso del Valle de Toluca y el Valle de Mezquital” se muestra que en los últimos 50 años el Valle de Toluca experimentó un proceso acelerado de modernización por la urbanización, industrialización y proletarización de la población que antes era campesina. Esto generó dos cambios importantes: “la proletarización dentro de la economía formal e informal y la proletarización vía la migración internacional” (Arzate, 2011). Aquí mismo se muestra que otro cambio sumamente radical en la región fue el cambio ecológico durante la construcción del sistema hidráulico Lerma – Cutzamala, para abastecer de agua a la Ciudad de México.

Si se remonta a un pasado no muy lejano, la región que actualmente comprende tanto al Valle de Toluca como a la ZMT, se sabe que fueron zonas de importantes recursos naturales que se han venido explotando de manera desmedida y desordenada a partir de los procesos industriales que ahí se han dado. Existen testimonios históricos que señalan que a mediados del siglo XX las comunidades que ahora forman parte de lo que se conoce como el Valle de Toluca tenían una vida social y económica tradicional, “realizando sobre todo actividades de explotación de los recursos económicos lacustres y practicaban una agricultura de temporal” (Arzate, 2011), pero que con el paso del tiempo y de las transformaciones que trajo consigo la industrialización de dichos recursos, fue degradando en una zona de alta complejidad no sólo medioambiental, sino también de violencia, corrupción y crimen.³⁶

³⁶ Desde una mirada etnográfica, en las primeras entrevistas a informantes en “Seminario” y “San Lorenzo Tepaltitlán”, las personas que tenían más tiempo radicando ahí, sobre todo en “Seminario”, recordaban a un lugar lleno de *monte, baldío, no había casas*.

Estos antecedentes históricos tienen estrecha relación con la realidad que ha sido posible observar en los *Territorios de Paz Seminario y San Lorenzo*. Buena parte del acercamiento con sus pobladores y habitantes y los diversos testimonios ahí recogidos parecen plantear que el origen está en el crecimiento desordenado, en la falta de una infraestructura adecuada, condiciones de habitabilidad reducidas y en simultáneo con la falta de empleo, de oportunidades y pobreza. En los trabajos realizados con las comunidades se buscó comprender colectivamente cuáles eran los problemas de seguridad más importantes que enfrentaban, por qué ellos y ellas creían que esos problemas habían crecido y qué podían hacer conjuntamente con las autoridades para solucionarlos.

Respecto a *Seminario y Tepaltitlán*, los *Territorios de Paz* donde intervenimos a continuación se muestran las Unidades Territoriales Básicas –UTB que les corresponden (Municipio de Toluca, 2013):

**Delegación Seminario 14
Conformada por 4 Unidades Territoriales Básicas**

Unidades Territoriales Básicas
Seminario El Parque
Seminario Tercera Sección
Seminario Primera Sección
Seminario El Módulo

**Delegación Seminario 15
Conformada por 4 Unidades Territoriales Básicas**

Unidades Territoriales Básicas
Seminario Cuarta Sección I
Seminario Cuarta Sección II
Héroes del 5 de Mayo I
Héroes del 5 de Mayo II

**Delegación San Lorenzo Tepaltitlán 31
Conformada por 11 Unidades Territoriales Básicas**

Unidades Territoriales Básicas
Del Centro que integra: <ul style="list-style-type: none"> • Centro • Barrio San Antonio • Condominio Villas • Tepaltitlán
<ul style="list-style-type: none"> • Las Flores
El Charco que integra: <ul style="list-style-type: none"> • Barrio El Charco • Condominio Habitacional • Hacienda San Agustín • Condominio los Tulipanes
San Angelín que integra: <ul style="list-style-type: none"> • Barrio San Angelín • Fraccionamiento • San Angelín
<ul style="list-style-type: none"> • La Cruz Comalco
<ul style="list-style-type: none"> • San Isidro
<ul style="list-style-type: none"> • Del Panteón
<ul style="list-style-type: none"> • Rincón de San Lorenzo
La Loma que integra: <ul style="list-style-type: none"> • Barrio La Loma • Condominio los Gigantes • Condominio Rinconada de San Lorenzo • Condominio Santa Bárbara • Condominio Azaleas
<ul style="list-style-type: none"> • Celanese
El Mogote que integra: <ul style="list-style-type: none"> • Barrio El Mogote • Condominio Girasoles y Girasoles • Condominio Residencial del Bosque • Jardines de Tlacopa

6.2 El acercamiento con las y los ciudadanos en los Territorios de Paz

El acercamiento que tuvo el equipo consultor de Insyde con las y los ciudadanos de los *Territorios de Paz Seminario* y *San Lorenzo* tuvo diferentes escenarios. El Ayuntamiento de Toluca ha venido fortaleciendo redes ciudadanas en los *Territorios de Paz*. Y este acercamiento previo del propio Ayuntamiento es muy importante para promover la proximidad autoridad-comunidades para fomentar una participación ciudadana y al mismo tiempo ello puede favorecer el trabajo policial en asociación con las comunidades en términos prácticos, posibilitando alianzas proactivas y de impacto social positivo.

En *Seminario* el grupo ciudadano con el que se tuvo acceso estuvo encabezado principalmente por mujeres, posteriormente se integraron hombres. Al principio de la *asistencia técnica* fue interesante observar cómo la participación y apoyo fue sólo por parte de las mujeres, principalmente porque son ellas quienes han venido colaborando y colabora con programas gubernamentales, especialmente aquellos gestionados y operados por el área de Desarrollo Social Municipal, como la *Cruzada contra el Hambre, Prospera, Madres Trabajadoras, etc.*

En *Seminario* el punto de reunión fue el Parque Ecológico. No cabe duda que ha sido el rescate de espacio público más significativo para las y los habitantes de este *Territorio de Paz*. Todas las entrevistas que se realizaron dieron a relucir este hecho. El antes y el ahora de este Parque son un legado muy importante para la colonia y el barrio *Seminario*.

En *San Lorenzo Tepaltitlán*, no se logró establecer contacto con las 11 delegaciones que integran este *Territorio de Paz* y se pudo observar que la Policía Municipal no ha tenido una relación estrecha con estas comunidades ni un trabajo de largo aliento que favorezca la proximidad. Por ello, se buscó realizar el trabajo en un espacio escolar que tuviera interés en acercarse con la Policía Municipal, ello fue posible en la Escuela Secundaria José Vasconcelos donde se logró promover una la relación importante entre el cuerpo de profesores, madres y padres de familia favorable para impulsar proceso de proximidad comunidad-policía y de trabajo en conjunto.

Como ya se comentó, se pudo observar un importante déficit en las relaciones de la Policía Municipal de Toluca con las y los miembros de esta comunidad. Sin embargo, esto no es exclusivo de la propia Policía Municipal, también otras instancias municipales que aunque tienen presencia en este *Territorio*, no parecen estar al día en términos de información y contacto. Por ejemplo, el DIF no contaba con un directorio actualizado de las 11 delegaciones que forman parte de *San Lorenzo*. Lo anterior es preocupante porque Toluca es un municipio grande y con capacidades autónomas y sobretodo porque los propios funcionarios públicos reconocieron que la participación ahí es baja, nula y reiteraban constantemente: *aquí la gente no participa*. Ello demandaría un trabajo mucho más focalizado y con metas claras que pudiese atender dicho déficit y promover una participación más democrática de los habitantes de las comunidades que

ahí habitan. En ese sentido, vale la pena reflexionar sobre las siguientes preguntas, ¿cómo trabaja una dependencia municipal cuando no conoce con quiénes deben relacionarse? ¿Qué pistas nos ofrece este dato? Especialmente se considera que no es la primera vez que *San Lorenzo Tepaltitlán* se beneficia de alguna acción de intervención en materia de seguridad pública y/o ciudadana y en otros temas sociales.

Sin embargo, este momento no obstaculizó la asistencia técnica y surgió la idea de continuar, y ahí abrió las puertas la Escuela Secundaria José Vasconcelos, que se encuentra dentro de *San Lorenzo Tepaltitlán*. Esta apertura significó conocer otro mundo –simbólicamente hablando– dentro del *Territorio de Paz* al cual originalmente estaba enfocada esta asistencia técnica

Primero las y los jóvenes, después madres, padres y profesores, fueron los actores que con su voz permitieron conocer las problemáticas que transgredían el derecho a la seguridad en su entorno. No sólo de *San Lorenzo*, sino también de los espacios sociales aledaños, ya que a la secundaria asisten jóvenes de diferentes colonias aledañas a *San Lorenzo Tepaltitlán*.

Ya ubicados los *Territorios de Paz*, la metodología de trabajo que se implementó fue la misma en ambos espacios y el proceso en cada una de las visitas a campo tuvo dos estrategias: encuesta y talleres presenciales para recabar información en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

En términos generales, las y los ciudadanos de *Seminario* y *San Lorenzo*, con las que tuvo acceso esta asistencia técnica, no tienen una cultura amplia de participación ciudadana. Y no es fortuita de esta zona del país, sino de la mayor parte de México. En el caso de *Seminario* existen evidentes líderes que movilizan grandes cantidades de personas para programas sociales y comunitarios. Pero esto no significa, aun en palabras de las informantes, que la comunidad se integre y / o interese por un bien común, uno de los principios de la participación ciudadana.

Cada ciudadana y ciudadano de *Seminario* y *San Lorenzo*, ofreció una valiosa mirada para conocer ¿cómo viven en su colonia?, ¿qué les gusta o no de ella?, ¿se siente segura/ros?, ¿qué piensan de la Policía Municipal?, ¿les gustaría colaborar con ella?

En todas las visitas, los espacios de encuentro fueron la Secundaria José Vasconcelos y el Parque Ecológico, donde fue posible trabajar y conocer testimonios, algunos duros donde habitantes han sido objetos de la inseguridad, pero también fueron espacios donde se plantaron los acuerdos para trabajar en conjunto. Se denominan “visitas a campo” a cada una de las ocasiones en que se acudió a realizar trabajo de campo a *Seminario* y *San Lorenzo*. Fueron cuatro visitas y en las primeras de ellas el interés e intención fue identificar desde la propia voz y experiencia de las y los habitantes cómo vivían en sus localidades.

6.3 Notas sobre inseguridad y criminalidad en los *Territorios de Paz*

Como se ha señalado, la *asistencia técnica* para Implementar Acciones de Reconciliación Comunidad-policía para el Municipio de Toluca, Estado de México, se implementó directamente en dos delegaciones del municipio identificadas como *Territorios de Paz: San Lorenzo Tepaltitlán* y *Seminario*. Las características que les identifican son un crecimiento acelerado en los últimos años, y han tenido como resultado una desigualdad urbana, y en el caso de *San Lorenzo*, su localización geográfica (se sitúa en la salida a la Ciudad de México y Naucalpan). Estas circunstancias han generado una serie de problemas en materia de inseguridad y criminalidad.

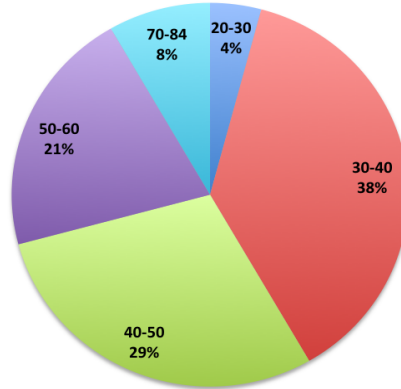
Así, se elaboró un instrumento³⁷ que ayudó a identificar algunos rasgos de seguridad / inseguridad y criminalidad en los *Territorios de Paz*, de los que se obtuvo información sumamente valiosa que ayudó a construir las agendas para implementar acciones de reconciliación comunidad-policía para el municipio de Toluca.

Escuela Secundaria José Vasconcelos, San Lorenzo

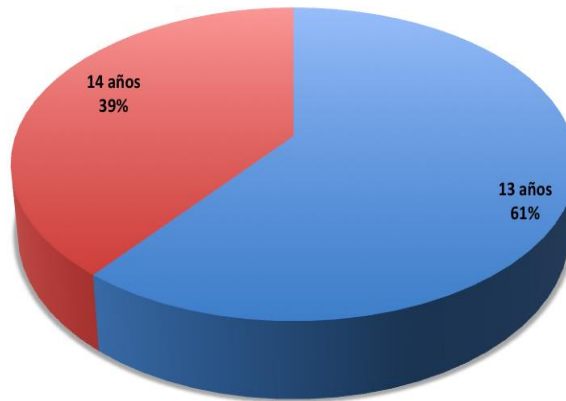
Como puede verse en la gráfica, la concentración etaria en *San Lorenzo* la participación se encuentra entre los 30 y 40 años con un 38%, le sigue el grupo de 40-50 años, con un 29%, el resto de la participación por edad se dispersa conforme los extremos superior e inferior: 50-60, 21%; 20-30, 4%. En los cuestionarios aplicados a estudiantes sólo hay dos grandes grupos de edad: 13 (61%) y 14 (39%) años.

³⁷ Mismo que podrá encontrarse en la sección de Anexos del documento.

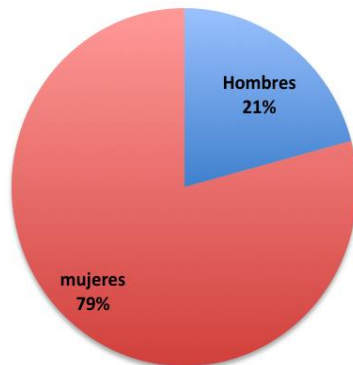
**Porcentaje por rango de edad de l@s participantes. San Lorenzo.
Escuela José Vasconcelos: padres y maestros**

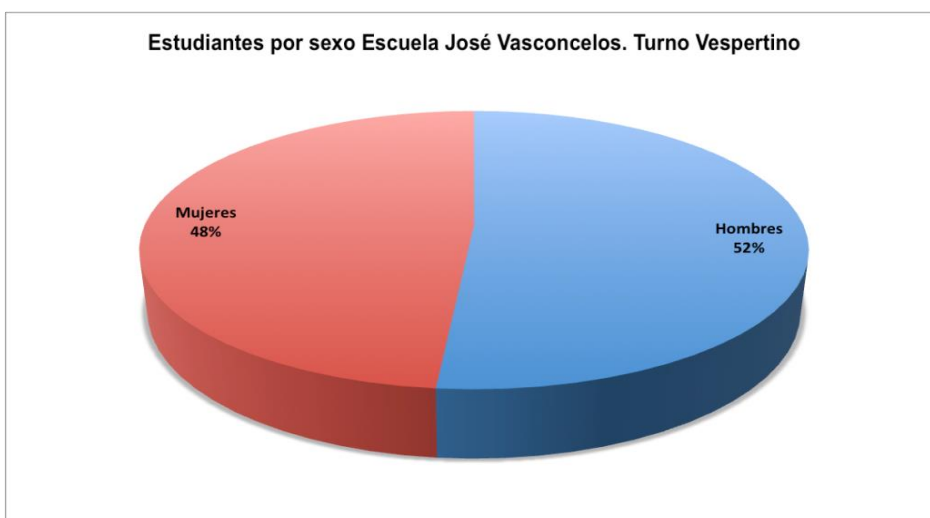


**Promedio de edad de l@s estudiantes entrevistad@s. Escuela Secundaria
José Vasconcelos**



**Porcentaje de participación por sexo (padres y maestros)
San Lorenzo, Escuela Secundaria José Vasconcelos**



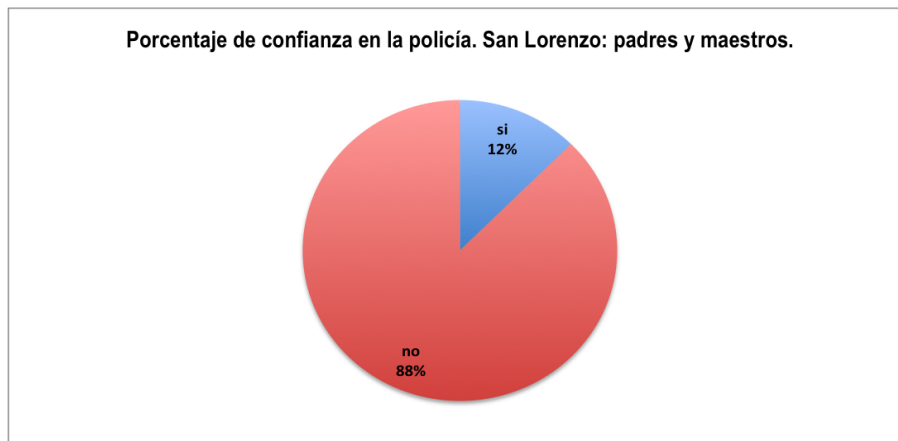


Como es común, la participación comunitaria y escolar se concentra en las mujeres, en el caso de *San Lorenzo* no es la excepción, un 79% de las asistentes son mujeres, mientras que sólo el 21% se distribuye entre padres y maestros hombres.

En las encuestas aplicadas las y los estudiantes el porcentaje puede considerarse prácticamente en paridad. Llama la atención que hay un número mayor de estudiantes hombres (52%) que de mujeres (48%).

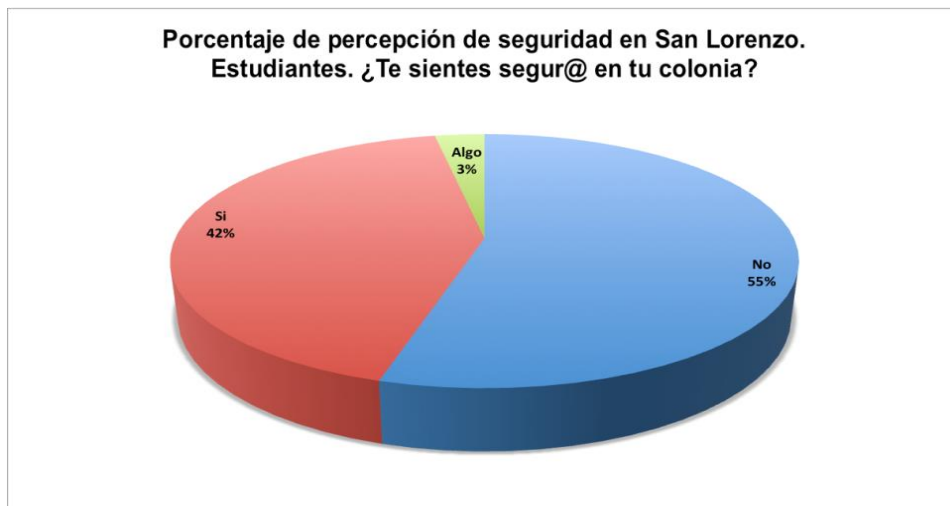
La confianza en las instituciones atraviesa por una crisis severa, sin embargo la policía es una de las dependencias en las que menos confían los ciudadanos. En el caso de la escuela Secundaria José Vasconcelos no es la excepción. Sólo el 12% dice confiar en los policías, mientras que el 88% respondió que no confiaba en ellos.





Resulta interesante el que a diferencia de las comunidades, padres y maestros, la población estudiantil respondió que sí confía en los policías (55%), frente a un 42% que respondió que no confía, y un 3% que prefirió no responder.

La percepción de seguridad en la colonia alcanza apenas el 21%, mientras que el 75% respondió que no se sentía segur@ en el entorno de *San Lorenzo*.



La percepción de seguridad en las y los estudiantes es contrastante, un 42% sí se siente segura/os en la colonia, mientras que un 52% dijo que no se sentía seguro, aunado a un 3% que respondió que “algo” seguro o inseguro. Sin embargo en las preguntas abiertas hechas a las y los estudiantes hay dos preguntas que es interesante resaltar y se contrastan en algunos momentos y se contradicen en otros, con los resultados que se mostraron anteriormente. Mostrando así una paradoja en la mayor parte de los relatos.

A las y los jóvenes al preguntarles ¿qué te gusta y que te disgusta de tu colonia?, encontramos respuestas como las siguientes: “me gusta que es divertida, la mayoría de la gente convive armónicamente, lo que no me gusta es que casi no hay seguridad”; “me gusta mi comunidad porque hay muchas personas amables, lo que no me gusta es que hay mucha delincuencia”; “que no asalten”; “me gustan las tradiciones y lo que no me gusta es que hay delincuencia”; “me gusta porque están mis amigos y no me gusta porque hay mucho vandalismo”; “me gusta sus parques y actividades, no me gusta la inseguridad”; “que hay muchos drogadictos y en ocasiones asaltan”; “no me gusta porque en cualquier momento siento que nos pueden robar en cualquier momento”; “me gusta que entre mis vecinos somos muy unidos, pero hay mucho vandalismo”; “me gusta mucho la convivencia, lo que no me gusta es que haya mucha contaminación y delincuencia”; “que hay camionetas tomando fotos”;

Por otro lado, al preguntarles ¿Cómo es la situación de seguridad?, esto es lo que contestaron: “a veces hay asaltos”; “que hubiera policías, que no asalten”; “es que es muy leve la seguridad y muy fuerte la delincuencia”; “más o menos porque hay asaltos”; “más o menos porque hay drogadicción”; “es muy insegura debido que hay muchos chicos que nos golpean y nos maltratan”; “pues falta seguridad para que no haya mucho vandalismo”.

Con esto se puede observar que unánimemente las y los estudiante de la Escuela Secundaria José Vasconcelos coinciden que los lugares que habitan son inseguros en donde preexiste la delincuencia y violencia social. Sin embargo, estos mismos lugares donde habitan, les gustan porque existen personas amables, pueden convivir con ellas y ellos, mantienen canales de unión y/o redes de solidaridad, etc.

En esta misma comunidad / centro escolar nos acercamos a los padres, madres y profesores, y en este mismo tenor respondieron: ¿qué te gusta y que te disgusta de tu colonia?, “me disgusta la inseguridad más que nada los delegados no hacen nada por poner seguridad o ser estrictos”; “no me gusta los rumores de asaltos, muertes, hasta de violaciones y me gusta porque está tranquila”; “que nos hagan caso”; “la inseguridad, los asaltos”; “me gusta que todavía hay gente con ganas de apoyar, me disgusta la poca vigilancia e inseguridad”; “nada, es una colonia pacífica”; “que sea más segura, tener alumbrado público que podamos observar”; Y sobre

¿Cómo es la situación de seguridad?, “fea, insegura, porque no quieren trabajar y persona que realmente luchan no los dejan ser”; “muy baja, casi no pasa la policía es más no se ve ni una patrulla en la colonia”; “en mí colonia no hay seguridad”; “un poco abandonada”; “lamentable”; “muy insegura”; “mala, asaltan mucho no hay patrullas y las que hay están durmiendo”.

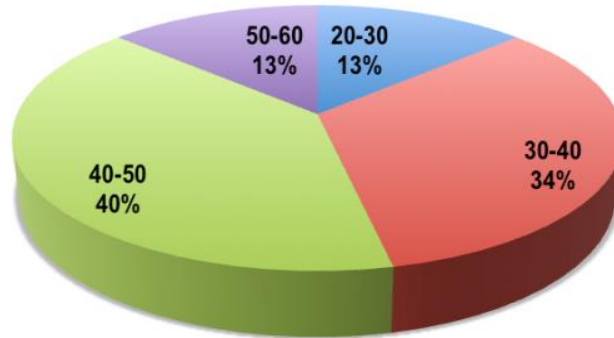
También las y los adultos, ya sea su rol como padre / madre de familia o profesor, coincide con las y los alumnos en que el Territorio de Paz y los lugares aledaños a *San Lorenzo Tepaltitlán* no son seguros, o por lo menos no lo sienten seguros.

Seminario

La participación comunitaria en *Seminario* es principalmente nutrida por mujeres, quienes son responsables de atender el Comedor Comunitario, pero también de acudir a las actividades ofrecidas por el Ayuntamiento municipal. Como puede verse en la imagen, el 93% (acudieron entre 15 y 23 asistentes a los talleres) de las participantes son mujeres, mientras que sólo el 7% (entre 1 y 3 asistentes) son hombres. Siguiendo con la participación ciudadana, el 40% de las participantes se encuentran entre los 40 y los 50 años de edad; le siguen en términos de participación, quienes tienen entre 30 y 40 años, finalmente quienes participan en mucha menor medida (13%) se encuentran distribuidos entre los 50 y 60 y los 20 y 30 años.

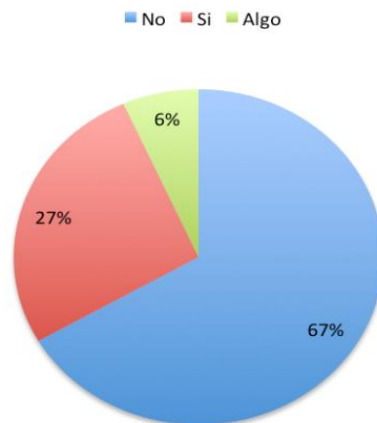


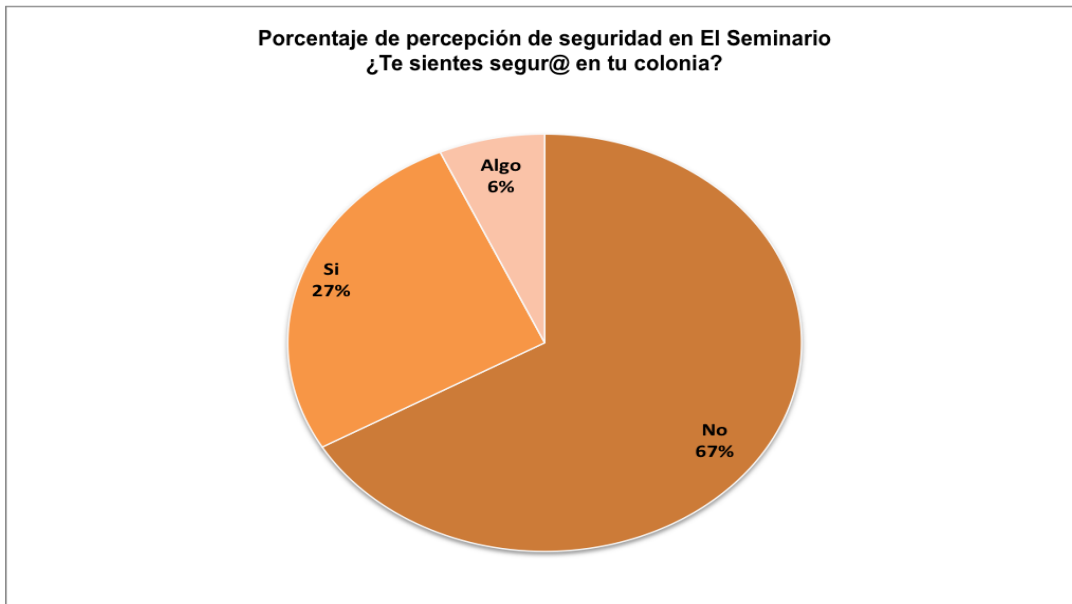
Porcentaje por rango de edad de l@s participantes. El Seminario



La imagen muestra que todavía hay un sector de la ciudadanía que tiene confianza en la policía (27%), sin embargo, el 67% expresó que no confiaba en lo absoluto en ella. Sólo el 6% dijo confiar “algo”. Sucede lo mismo con la percepción de seguridad en la colonia, que arroja un porcentaje similar. Como puede verse en el gráfico, el 67% de los participantes se siente inseguro en su colonia, sólo el 27% siente seguridad en su entorno.

Porcentaje de confianza en la policía. El Seminario





En *Seminario* las personas al preguntarles ¿qué es lo que más les gusta y menos les gusta? esto fue algo de lo que contestaron: “el crimen organizado y delincuencia organizada no me gustan, me gusta que aquí si hay trabajo”; me gusta que este más segura que antes, me disgusta que la gente no participa en las pláticas”; “es una colonia tranquila, la violencia –hace que uno no pueda estar tranquilo”, la inseguridad y el robo yo quisiera que hubiera más seguridad en mi colonia”; “que ha mejorado el parque y se ha visto más el apoyo para la comunidad; la gente que nomás espera recibir y que hay más miedo”; “no hay alumbrado público”; “me gusta que se ha arreglado las áreas verdes y me disgusta la falta de comunicación entre la gente”, entre otros comentarios.

Y sobre ¿cómo es la situación de seguridad en tu colonia?, “robos a casas, gente, negocios y coches”; “hace un poco más de seguridad”; “pues uno se tiene que andar cuidando de los asaltos hasta en el día”; “casi no hay vigilancia”, etc.

En los comentarios que obtuvimos en *Seminario* nos parece importante resaltar tres puntos. En primer lugar, existe evidencia que la localidad ha mejorado los espacios públicos, destacando el Parque Ecológico y el mercado, y esto ha dado una percepción de tener un lugar más seguro aunque las mismas personas reconocen que siguen existiendo problemas de inseguridad, como el robo.

Por otro lado, este breve sondeo cualitativo pudo dar pistas que las Delegadas piensan que las personas en Seminario “no participan”, y han encontrado poco apoyo entre vecinos para fomentar una participación ciudadana. Y por último, en materia de seguridad ciudadana, las personas creen que no hay seguridad por falta de vigilancia o patrullaje, para ellas y ellos esto significa una mala seguridad por parte de la policía.

6.4 Principales hallazgos de la inmersión a los Territorios de Paz

Además de los resultados cualitativos y cuantitativos que obtuvimos, la presencia de la *asistencia técnica* pudo observar una serie de elementos que es importante documentar, ya que en términos de una probable proximidad resulta necesaria y obligatoria verificar algunas variables sociales que son grandes obstáculos para la formación y participación ciudadana de la seguridad.

Cabe señalar que los siguientes elementos son hechos sociales construidos por el tiempo y espacio en la coyuntura social mexicana que necesitan replantearse si en realidad se busca la consolidación de procesos democráticos y una cultura en el respeto y garantía de los derechos humanos:

La filiación partidista como eje de la movilización comunitaria en los Territorios de Paz

La policía local por medio del Ayuntamiento tiene una estructura importante que puede utilizar a su favor para que las agendas de seguridad ciudadana y de policía - comunidad que se han elaborado puedan ser implementadas. Según el Bando Municipal, en su Título quinto a partir del Artículo 31 al 38, se imprimen las figuras delegacionales de delegadas o delegados y subdelegados municipales y consejos de participación ciudadana, esto para “asegurar” la participación vecinal.

De esta forma se constituyen comisiones, comités, consejos y organizaciones sociales representativas, mismas que se encuentran previstas en leyes federales y estatales, como el Código Reglamentario Municipal. Estas figuras que promueven la participación ciudadana podrán fortalecerse en la medida que no tengan fines de lucro por parte de los partidos políticos ligados en la administración en curso, sino que la participación ciudadana de los *Territorios de*

Paz tengan intereses que fomenten principios como la convivencia social, la igualdad de género, redes ciudadanas a favor de la inclusión, respeto y promoción de los derechos humanos, etc.

Una participación ciudadana con intereses partidistas difícilmente podrá promover una proximidad policía - comunidad en los *Territorios de Paz* en el municipio de Toluca. La proximidad policía – comunidad que mira está *asistencia técnica* camina por senderos que modifican paradigmas en cómo se han construido tradicionalmente la participación ciudadana en México.

En el caso de Seminario, irónicamente donde las redes están más fortalecidas –de alguna manera-, la participación se encuentra visiblemente con algunos vicios partidistas que al seguir no estaríamos hablando de una participación ciudadana real en términos de proximidad policía - comunidad para fomentar el derecho a la seguridad. Y en *San Lorenzo*, el mismo partidismo a través del forcejeo en la participación ciudadana ha llevado a un mismo cinturón donde las mismas personas no encuentran motivos suficientes o no creen más para participar en programas que beneficien comunitariamente.

Los municipios como Estado -en el caso de México- tienen la fortuna de tener cerca a la población. Esta cercanía no la cuentan el orden ejecutivo y federal. Desafortunadamente varias dependencias de los ayuntamientos han perdido la capacidad de explorar grandes potencialidades por medio de la participación ciudadana por el desgaste que imprimen en el partidismo, aunado al corto periodo administrativo que tienen.

La participación ciudadana en los *Territorios de Paz* con fines partidistas sesga, limita y definitivamente no contribuirá a los términos que tiene planteado esta *asistencia técnica*. En Seminario cuando preguntábamos “¿cuándo participa en los programas comunitarios?”, la respuesta fue muy desconsolada: “cuando el partido nos llama”.

Violencia de género en las familias

Tanto en Seminario como en *San Lorenzo Tepaltitlán*, en la mayor parte de las visitas a campo, la mayor parte de las personas informantes –funcionaria/os, vecino/as- coincidían que en los hogares de ambos *Territorios de Paz* existían serios problemas de violencia familiar.

En el caso, con algunas informantes que tuvo acceso la *asistencia técnica* de Seminario, nos encontramos con mujeres en situaciones de grave violencia de género por parte de integrantes de sus familias, específicamente por parte de sus parejas. Asimismo, en el mismo Territorio, en los diferentes talleres que se realizaron, se expresó en varios momentos que este hecho social, que repercute sobre todo contra las mujeres, niñas y niños, es muy frecuente en la localidad. Incluso, la Directora del Instituto Municipal de las Mujeres de Toluca, reflejó la información antes aludida.

En *San Lorenzo Tepaltitlán*, la violencia de género que se detectó en los márgenes de los Escuela Secundaria, sobre todo al salir las y los estudiantes, tiene que ver con el acoso y hostigamiento sexual, como una manifestación de las relaciones de poder donde se “puede ver a las mujeres como objeto sexual”.

De hecho, ambos problemas, la violencia familiar y el hostigamiento y acoso sexual, como productos de la violencia de género, forman parte de las agendas de trabajo de los *Territorios de Paz*. Sólo se exponen aquí para darnos una idea que los grandes problemas construidos desde una mirada socio antropológicamente, son influencia de las relaciones sociales y culturales, en este caso entre mujeres y hombres.

Ahora, estos problemas socio – culturales, desde una agenda local, se propone deben de trabajarse en conjunto y en sinergia con el esfuerzo no solo entre las diferentes instituciones municipales, estatales y federales que trabajen el tema de la prevención y atención de la violencia contra la mujeres, sino la apuesta es también que se sumen las redes ciudadanas para que en una agenda en común desde el paradigma de la seguridad ciudadana pueda prevenirse este grave y profundo problema que afecta y tiene grave repercusiones sociales, económicas, políticas y culturales.

Pobreza y exclusión social

En republicas inestables el desarrollo para unos se traduce en desigualdad para la mayoría. Es una realidad, no es mentira para nadie. En un país donde los frutos del “desarrollo” y la “globalización” se disfruta en algunos, esto no quiere decir o representa una realidad igualitaria para todas y todos.

Es decir, tanto Seminario y *San Lorenzo Tepaltitlán*, son espacios sociales que se crearon con ciertos márgenes de exclusión social de pobreza desde sus inicios, por las referencias de las entrevistas. Sin embargo, en las mismas entrevistas y fuentes de información se detectan que las condiciones de bienes y servicios –agua potable, alcantarillado, luz pública- han mejorado en los últimos años.

Aun así, las condiciones económicas de la población y de desigualdad son evidentes. Ninguna dependencia del Estado, ni federal, estatal ni mucho menos municipal podrá parar la fuerza desgarradora que lleva la globalización sobre los más pobres. Galeano decía que en el “aparente esplendor neoliberal y de la globalización en nuestro continente, nunca el mundo había sido tan desigual”.

Lo anterior se coloca porque esta *asistencia técnica* quiere ser sincera al señalar que las condiciones de desigualdad económica de las poblaciones de los *Territorios de Paz*, al ser este un problema que afecta el derecho a la seguridad, no podrá ser erradicado con el esfuerzo del Estado, ni con los puntos de la agenda ciudadana, pero sí la *asistencia técnica* es una semilla que al colocar el paradigma de la seguridad ciudadana, la agenda entre la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad y los *Territorios de Paz*, pueden desarrollar estrategias de colaboración ciudadana que permita llevar a procesos de transformación social local aun cuando existen evidentemente problemas macro sociales que afectan la convivencia ciudadana.

Jóvenes entre la violencia y la vulnerabilidad

Irónicamente en los dos *Territorios de Paz* las y los ciudadanos conversaron mucho de la participación de las y los jóvenes. Una referencia poco atractiva por parte de adultos con los que tuvimos acceso. Se trata de percepciones de “que los jóvenes son los violentos” o se encuentran poco dinámicos en actividades productivas laborales, educativas, culturales.

Existe un fuerte estereotipo, hablando de una rígida creencia colectiva, que las y los jóvenes son los que pueden caer en las redes del narco o crimen organizado, son los violentos, andan en pandillas, roban y asaltan.

En la bibliografía consultada se detectó una interesante información, Toluca tuvo al sector secundario por más de tres décadas como el principal receptor de mano de obra (Martínez, 2008; citado en Román y Cervantes, 2013). La Población Económicamente Activa (PAE) pasó de 21,4 en 1950 a 33,6 por ciento en 1990 y 32,5 en el año 2000. Sin embargo, en los años recientes se ha evidenciado una reducción de tal situación (Rodríguez, 1994; INEGI, 2000; en Román y Cervantes, 2013).

La precarización laboral es una amenaza global que ha alcanzado a la realidad mexicana, y el municipio de Toluca no ha sido la excepción. Las nuevas dinámicas laborales han impactado en una de las poblaciones ya de por sí más vulnerables: los jóvenes. La flexibilización laboral en Toluca tiene como origen el interés empresarial por bajar costos y aumentar la productividad, así como la búsqueda de una mayor eficiencia. Estas condiciones dificultan la permanencia de los jóvenes en el empleo o bien, los obliga a conservar el trabajo, a costa de una escolaridad trunca.

De acuerdo con Román y Cervantes (2013, p. 50), la precariedad laboral de los jóvenes de Toluca puede conocerse a partir de tres dimensiones y sus respectivos indicadores:

- Económica → Ingresos suficientes → Salario mínimo
- Normativa → derechos del trabajador → horas por jornada, contratos de trabajo, temporalidad
- Seguridad laboral → Protección social del trabajador → Seguridad social, prestaciones, Sindicato

TOLUCA		
Indicador	2005	2010
Salario mínimo	45.2%	38.5%
Temporalidad	66.0%	69.6%
Atención médica	42.5%	49.5%
Prestaciones sociales	39.8%	45.0%
Jornada de trabajo	39.8%	33.0%
Sindicato	86.5%	88.6%
Contrato	42.8%	45.5%

Año	Nacional	Toluca
2005	41,041	799
2010	40,031	717

Nivel	2005	2010
Extremo	38.6%	41.4%
Alto	7.4%	6.5%
Medio	32.3%	31.3%
Bajo	15.6%	15.6%
No precario	6.1%	5.2%
Total	100%	100%

Como puede verse, la participación de jóvenes que no reciben ninguna prestación laboral como aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, crédito a la vivienda y otros es mayor en Toluca que en otras ciudades del país, esto se infiere a partir del nivel de precariedad laboral que se presenta en la tabla anterior.

6.5 Las comunidades y sus especificidades

San Lorenzo Tepaltitlán

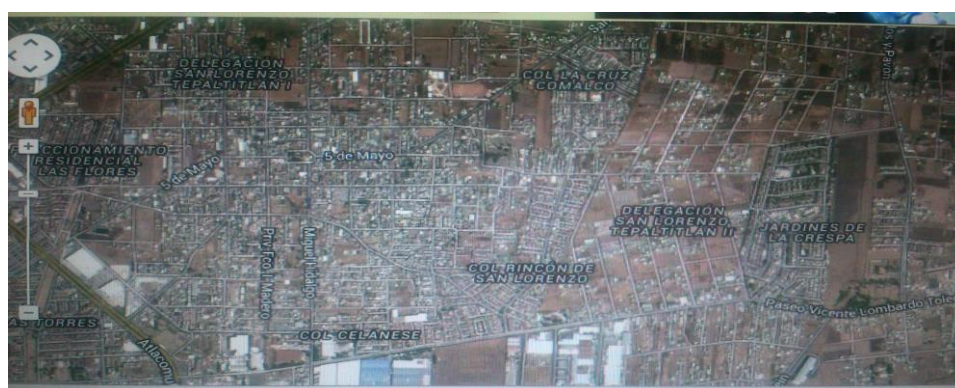
Con 36,653 habitantes³⁸ (4.73% de la población total del Municipio), *San Lorenzo Tepaltitlán* es una de las más antiguas comunidades pertenecientes a Toluca. Su territorio abarcaba lo que ahora se conoce como las colonias La Cresa, Las Flores, La Cruz Comalco, Rincón de *San Lorenzo* y parte de la zona Industrial. Actualmente se constituye como una Delegación que incluye 11 unidades territoriales básicas (o colonias): Centro, El Charco, Las Flores, San Angelín, La Cruz Comalco, San Isidro, Del Panteón, Rincón de *San Lorenzo*, La Loma, Celanese y El Mogote. Algunas de estas colonias son centro origen de población: Centro, La Loma, El Mogote y El Panteón; otras barrios en desarrollo: San Angelín, El Charco y San Isidro; y finalmente fraccionamientos de alrededor de 30 años de existencia: Celanese, Rincón de *San Lorenzo*, Las Flores y La Cruz Comalco.

San Lorenzo Tepaltitlán ha sido impactada económica, ambiental, social y culturalmente por el proceso de metropolización de la Ciudad de Toluca, entre otras cosas, con la creación del

³⁸ www.microrregiones.gob.mx

corredor industrial Toluca- Lerma, Parque industrial Santiago Tianguistenco, Zona industrial Zinacantepec – Toluca y la Zona industrial Ocoyoacac³⁹. Los procesos acelerados de urbanización o de “periurbanización”⁴⁰ han marcado su geografía, economía, sociedad y cultura desde los años cincuenta. Si bien el territorio fue absorbido por la mancha urbana, existe, aun así, una memoria de un pasado rural y sus tradiciones expresada por las y los adultos y jóvenes entrevistados.

Demográficamente, el sismo de 1985 en la ciudad de México acelera intensamente un proceso de migración – del Distrito Federal hacia la región de Toluca- que afectó en particular a las colonias; de hecho, varios testimonios de las entrevistas realizadas a los habitantes de *San Lorenzo Tepaltitlán* la identifican como “La colonia de los chilangos”.⁴¹



³⁹ Idem p. 44

⁴⁰ La zona “periurbana” es definida como una zona intermedia, entre lo rural y lo urbano, o un espacio en transformación que se está dando entre estos dos ámbitos en donde lo urbano se impone ante lo rural . Ver: “La periferia y la transición de lo rural a lo urbano en la Zona Metropolitana de Toluca, Estado de México (1990-2005)”. Verónica Martínez Hernández, Tesis para optar al grado de Maestra en Población y Desarrollo Séptima Promoción (FLACSO, 2008)

⁴¹ Entrevista a Tania Jaramillo de La Cruz Comalco.

La *asistencia técnica* de INSYDE para implementar acciones de reconciliación comunidad-policía se realizó en la unidad territorial Centro en la Escuela Secundaria No. 323 “José Vasconcelos”.

Las colonias de San Lorenzo Tepaltitlán y sus espacios

*“Mi colonia está fea física y socialmente”
(Tania Jaramillo de La Cruz Comalco)*

*“La recuperación de espacios públicos es fundamental. Sin la recuperación de espacios dignos, es difícil trabajar la prevención de los delitos”.
(Cristian Javier Valdés Arriaga, Director del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca)*

San Lorenzo Tepaltitlán cuenta con espacios educativos, culturales, religiosos y deportivos diversos entre los cuales destacan: el Templo a San Lorenzo Mártir o iglesia principal con un atrio que es el espacio público principal del pueblo; el templo de San Antonio, ubicado en la calle principal directamente enfrente de la iglesia; el templo a Nuestra Señora de Guadalupe; el Jardín Central que cuenta con un kiosco, justo al lado de la delegación; cuatro Escuelas Primarias: “Héroes de la Independencia”, “Melchor Ocampo”, “Nezahualcóyotl”, “Josefa Ortiz de Domínguez”; la Escuela Secundaria No. 323 “José Vasconcelos”, CBT No. 3 Toluca -en donde se llevó a cabo el conversatorio entre policía y comunidad asistido por el Instituto para la Seguridad y la Democracia y acompañado por la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca; el Jardín de niños “María de la Luz Díaz González”; la Biblioteca Pública Municipal “José Luis Álamo Jardón”; diferentes guarderías y primarias privadas, un mercado fijo y un tianguis los días sábados. En La Cruz Comalco se cuenta también con un Centro de Desarrollo Comunitario con: aula de usos múltiples, aparatos para hacer ejercicio, juegos para niños y cancha de cemento -quedan pendientes las rehabilitaciones y/o equipamiento del mismo, así como con la cancha de fútbol *San Lorenzo*. De reciente inauguración en *San Lorenzo* Centro está el “Parque Pensador Mexicano” que cuenta con una trotapista, cancha de básquet y fútbol, áreas de descanso y juegos infantiles⁴².

En general, los comentarios de jóvenes (alumnos de la Escuela Secundaria), padres de familia, vecinos, delegados, COPACIS y autoridades como el Director del IMCUFIDET coinciden en la

⁴² La creación del Centro de Desarrollo Comunitario, la cancha de fútbol *San Lorenzo* y el “Parque Pensador Mexicano” se inscribe dentro de las acciones de reapropiación del espacio público en materia de prevención de las violencias -Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) al cual se suman, entre otros, el DIF Municipal y el Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca (IMCUFIDET).

necesidad de rehabilitar y recuperar espacios recreativos y deportivos dignos en beneficio de la comunidad. Si bien se sabe que en la Delegación hay terrenos baldíos que podrían rescatarse para ese fin, vecinos y autoridades reconocen no haber trabajado conjuntamente para investigar qué terrenos se pueden comprar. Una vez adquirido el o los terrenos es preciso trabajar en coordinación con instancias como el PRONAPRED para habilitar estos espacios, dotarlos de infraestructura y convertirlos en espacios dignos al servicio de los habitantes de la colonia⁴³.

En resumen, los habitantes de *San Lorenzo* manifiestan la importancia de contar en sus colonias con más espacios en beneficio de la comunidad, esto para fines sociales, deportivos y recreativos; a su vez, solicitan mejoras a la infraestructura pública: luminarias, calles pavimentadas, banquetas, luz y agua⁴⁴.

Organización y participación de la comunidad de San Lorenzo

*Nos traen programas, nos capacitamos, pero luego se van.
No hay seguimiento y nos dejan el paquete. Así no puede haber cambios.
(Delegado de San Lorenzo)*

Los testimonios que arrojan las entrevistas realizadas a delegados y vecinos de *San Lorenzo* expresan que existe una dinámica de convivencia en torno a fiestas patronales y bailes. Sin embargo, esta organización no pudo ser observada para resolver problemas comunitarios; específicamente, el diálogo con los delegados de las colonias de *San Lorenzo* hizo visible dos problemáticas que parecieran disímbolas y a la vez complementarias: la falta de seguimiento a los programas federales o municipales que se inician en materia de prevención y la filiación partidista como eje de la participación comunitaria. Si bien la queja por parte de los delegados del escaso o nulo seguimiento a los programas iniciados fue reiterativa, a la pregunta de: ¿por qué consideran que no hay seguimiento a lo que se inicia?, la respuesta, en general, fue: “por falta de apoyos”. Fue posible observar así una organización social estructurada desde el Municipio de Toluca -y los programas en materia de seguridad pública preventiva, en donde delegados o Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) son el único enlace con el mismo y puente de comunicación para llevar a su colonia algunos bienes y servicios de los programas. De manera que la participación parece condicionarse: de autoridades a delegados y COPACIS, y así

⁴³ Estas observaciones se repiten entre todas las personas entrevistadas y en los talleres llevados a cabo.

⁴⁴ Estas observaciones se repiten entre todas las personas entrevistadas y en los talleres llevados a cabo.

sucesivamente a vecinos y vice versa; en otras palabras, las acciones se llevan a cabo a cambio de algo y de manera recíproca.

Cuando se presentó el proyecto de reconciliación comunidad-policía a los delegados sólo asistieron tres de ellos y un COPACI⁴⁵; su intervención nos dio una primera información de los problemas que aquejan a las colonias de la delegación y concluyó con comentarios de los delegados solicitando productos de utilidad a los vecinos (como bultos de cemento) para entonces garantizar su participación en el proyecto de *asistencia técnica*.

Bajo estas condiciones se decidió trabajar directamente con las y los vecinos de las colonias y se les presentó el proyecto de reconciliación comunidad-policía. Lamentablemente a la hora de convocarlos al taller nadie llegó, por lo que fue notorio que una dinámica de organización ya ha sido impuesta e interiorizada por la población, obstaculizando otro tipo de organización social.

Dadas las circunstancias, el equipo consultor de INSYDE y la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca estuvieron de acuerdo en tocar las puertas de la Escuela Secundaria No. 323 “José Vasconcelos” CBT No. 3 para llevar a cabo el proyecto de reconciliación comunidad-policía. Se consideró que el trabajo con jóvenes estudiantes podía aportar nuevas miradas y dinámicas a los ejercicios de proximidad policía-comunidad.

La Escuela Secundaria “José Vasconcelos”: la comunidad desde la mirada de los adolescentes, la familia y los maestros

Federico Arzate Consuelo, Director y Concepción Guadalupe Flores, Sub-Directora de la Escuela Secundaria “José Vasconcelos” mostraron, desde un inicio, interés en el proyecto de *asistencia técnica* para implementar acciones de reconciliación comunidad-policía dentro del recinto escolar. Esta disposición a colaborar permitió conocer los problemas de seguridad desde la mirada de las y los jóvenes, padres de familia, profesores y autoridades de la escuela. Los talleres llevados a cabo sentaron las bases para poder realizar el conversatorio comunidad-policía que reunió, por

⁴⁵ Al preguntarle a la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca y al DIF Municipal por qué llegaron tan pocos delegados y COPACIS a la reunión de presentación del proyecto de proximidad comunidad-policía, nos contestaron que la razón por la que esto sucedió fue que el Directorio de Enlaces en San Lorenzo Tepaltitlán no estaba actualizado.

primera vez, a diferentes actores que dialogaron las formas en que se pueden abordar, concretamente, los problemas de seguridad de la mano de la policía de Toluca.

El trabajo en la escuela secundaria se realizó en tres etapas. La primera con los estudiantes para obtener una primera información sobre los problemas de seguridad desde su percepción; la segunda con padres de familia, profesores y autoridades escolares -esto para no exponer a las y los jóvenes a situaciones de riesgo dadas las problemáticas identificadas en el taller; finalmente se llegó al conversatorio comunidad-policía.

El camino al Conversatorio

Después de exponer por primera vez el proyecto al Director y a la Sub-Directora de la Escuela Secundaria, se acordó empezar a trabajar con un grupo de secundaria vespertino. Del primer taller llevado a cabo en la escuela con las alumnas y los alumnos se obtuvo información cualitativa de las problemáticas que las y los jóvenes identificaron en su comunidad. El grupo estuvo conformado por 33 estudiantes, de las cuales 16 fueron mujeres y 17 hombres. Se inició con la técnica “Patio de vecinos” para conocer la opinión sobre problemáticas de comunidad y de seguridad. Con esta técnica se conoció si les gusta o no vivir en sus colonias, se sienten segura/os y al final, cómo le gustaría ver a su colonia. Después se dividió el salón en dos grupos: uno de mujeres y otro de hombres, para que cada grupo definiera cuáles son los problemas de delincuencia que más conocen en sus colonias, y se les jerarquizó de mayor a menor. Aquí se pudo observar que cambió el desenvolvimiento del grupo, sobre todo de las mujeres, donde fueron más abiertas que cuando convivían con sus compañeros hombres en la técnica anterior, evidenciando señales de violencia de género en el aula de clases.

Problemas de seguridad identificados por las mujeres de la Escuela Secundaria “José Vasconcelos”	Problemas de seguridad identificados por los hombres de la Escuela Secundaria “José Vasconcelos”
Consumo de drogas en la escuela (tiner, perico, tachas, diamantes y cristal)	Vandalismo
Secuestros y autosecuestros en las familias	Robo en la calle, casa habitación y transporte público
Acoso sexual al salir de la escuela en la calle y en el transporte público	Secuestro y violación
Acoso sexual por una camioneta blanca que se estaciona afuera del parque y escuela para sacarle fotos a las alumnas	Discriminación
Robo de objetos y de dinero en el mismo salón de clases y en la calle	Violencia familiar

Una vez obtenida la información cualitativa del taller, el equipo técnico de INSYDE dialogó con las autoridades escolares y con la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca para redefinir el grupo focal de trabajo. Para no exponer a las y los estudiantes a situaciones de riesgo se optó por convocar a padres de familia, profesores y autoridades escolares a un nuevo taller. De este ejercicio de reflexión grupal se obtuvo la información expuesta a continuación; esta misma información que visibiliza los cuatro problemas de seguridad prioritarios en la colonia -robo, narcomenudeo, acoso y peleas y lesiones- fue la que se presentó a la Policía Municipal en el Conversatorio con miras a darle un seguimiento policía-comunidad en aras de construir las soluciones en el corto, mediano y largo plazo.

- Robo (transeúnte, transporte público, autopartes, robo en casa habitación; con violencia)

Un problema recurrente en el diagnóstico participativo llevado a cabo con padres, madres y maestros de la Escuela Secundaria 323, “José Vasconcelos” es el robo en sus distintas formas y espacios; este delito es uno de los que más aquejan a la comunidad, y cobra víctimas entre jóvenes y adultos.

- Narcomenudeo.

El narcomenudeo es un problema social que afecta principalmente a la percepción de seguridad en las comunidades y la escuela, donde se ha llegado a detectar la venta entre jóvenes. Si bien el narcomenudeo está relacionado con aspectos de salud pública, es importante mencionar que uno de los problemas que derivan de él, tiene que ver con el robo como estrategia para tener acceso a la droga. Entre los vecinos se identifica un número importante de puntos de venta, pero no han visto que se le dé seguimiento a las denuncias y quejas para erradicar el comercio de droga.

- Acoso y hostigamiento sexual.

Este es un problema derivado de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, que se da en la escuela y en los hogares. Para quienes sufren acoso y hostigamiento sexual, el desempeño escolar se ve afectado, e incluso repercute en su salud, así como en el desarrollo social y comunitario. Este problema, son las mujeres quienes en mayor medida son quienes lo sufren por las ideas androcentristas y machistas por parte de los compañeros

- Peleas y lesiones.

La violencia física en *San Lorenzo* es un problema que involucra tanto a jóvenes como a adultos, entre sus principales consecuencias se encuentran las lesiones que pueden resultar de enfrentamientos entre pandillas o grupos de jóvenes. Este problema también está relacionado con la percepción de un clima de violencia, aunado a una falta de iniciativas que fomenten la prevención del delito y la violencia.

Madres y padres de familia, profesores y autoridades escolares de la Escuela Secundaria “José Vasconcelos”, identificaron, después de dos talleres, los cuatro problemas de seguridad y violencia más apremiantes en su colonia. A partir de una interesante reflexión grupal, se definieron las características a exponer en el Conversatorio de este Territorio de Paz: problemas identificados, quién lo explica, qué decir –argumento-, soluciones –propuesta-, y responsabilidades compartidas. Al segundo taller acudieron 13 participantes que se mostraron entusiastas en el proceso metodológico que llevó a reconocer las diferentes facetas antes mencionadas. Entre los participantes 7 forman parte del cuerpo de profesores y 6 madres y padres de familia.

Una vez identificados los problemas de seguridad más importantes, se abrió el camino para realizar el Conversatorio comunidad-policía en donde se llegaron a acuerdos para atender y resolver estos problemas; al mismo tiempo se convocó a los actores clave para intervenir en su solución.

A través de la *asistencia técnica* para implementar acciones de reconciliación comunidad-policía fue posible, por primera vez, sentar las bases para construir un diálogo y un trabajo de colaboración entre la comunidad de *San Lorenzo* y la policía de Toluca. Cabe señalar que el seguimiento de este diálogo y colaboración para atender los problemas de seguridad a mediano y largo plazo dependerá de la voluntad de las partes.

Seminario

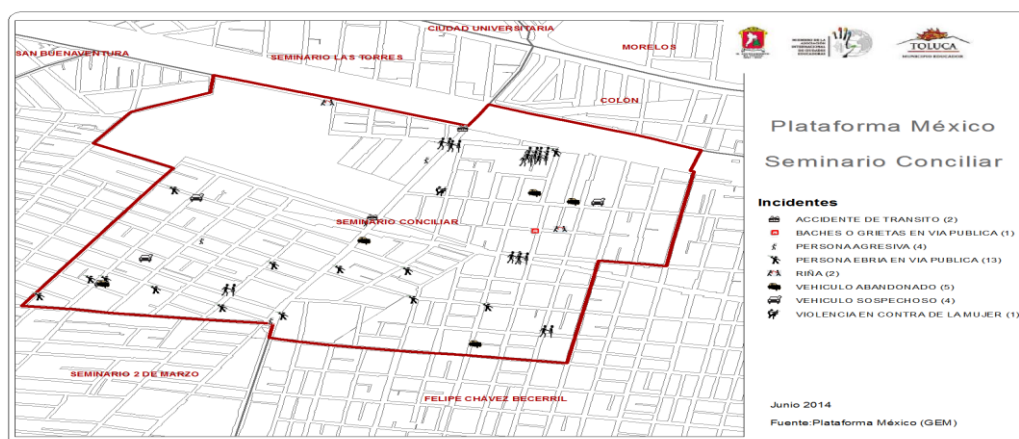
“El Seminario”, como le dicen muchos de sus habitantes, mantiene el nombre por la presencia inicial de la institución católica destinada a instruir a futuros sacerdotes. De hecho, muchas

personas se sienten orgullosas de conservar tal espacio educativo eclesiástico ahí. Es una localidad que mantiene visiblemente una variedad de negocios: papelerías, ferreterías, pastelerías, pollerías, fruterías, zapaterías, farmacias, tiendas de abarrotes, ventas de dulces, carnicerías, flores, todo se puede encontrar. Al pararte en algunas de sus calles podrás ver el Nevado de Toluca.

Seminario Conciliar tiene una población de 8,930 personas. En una clasificación socioeconómica, se le considera una población de clase media baja, de los cuales el 30% y 40% de los habitantes vive en la zona centro. Por diferentes cuestiones, es un asentamiento en donde conviven ciudadana/os originarios de comunidades migrantes, específicamente de Michoacán y Veracruz. Al 28.52% de los hogares se les considera con jefatura femenina, según una información proporcionada por la Dirección General de Seguridad y Vialidad.

Seminario es una localidad que se ha poblado en los últimos treinta años por “personas de fuera” como le llaman quienes son locales o nacieron ahí. Los relatos cuentan que sobrevivía el paisaje abierto y natural. Debíó ser agraciado a la faldas del Nevado; ahora con la pobreza de la marcha urbana no se aprecia así.

A las personas con las que tuvimos el gusto de conocer y tener contacto, en sus propias palabras les gusta vivir en Seminario. Sobre todo reconocen que en los últimos años han mejorado los bienes y servicios en comunidad. Sin embargo, registran que se han incrementado los niveles de inseguridad y delincuencia, situación por el cual, como lo mencionamos atrás, los mismos habitantes exponen que es el motivo por la cual no les gusta su colonia: la violencia.



Partiendo de percepciones y estereotipos, la población de Toluca no tiene una idea positiva sobre Seminario, información que es reconocida por las mismas personas que habitan Seminario. Se ríen al escuchar opiniones como tal, "...todas las cosas que se inventan, si es peligroso pero no es tanto", dijo una informante.

En el "Estudio cuantitativo de opinión pública sobre violencia e inseguridad en el Municipio de Toluca"⁴⁶, se conoció la situación de violencia e inseguridad en 5 territorios de paz, esto como base para diseñar e implementar futuras acciones. En lo concerniente al territorio de Seminario existe información interesante:

- El 44% de las menciones hacen referencia a que el principal problema que enfrenta la mujer es el maltrato –físico, verbal y/o psicológico- por parte de la pareja.
- Los mayores problemas sociales de las mujeres en Seminario son: el maltrato físico por parte de la pareja, maltrato verbal por parte de la pareja, maltrato psicológico por parte de la pareja, discriminación en el trabajo, menores oportunidades laborales, abuso sexual dentro de la familia, hostigamiento sexual en el trabajo, limitaciones para superación personal, desequilibrio de lo laboral con lo familiar, falta políticas para balancear la vida laboral con la familiar, menor salario en comparación al hombre y rechazo social.
- El principal problema que enfrenta el hombre es la presión social por ser el principal sostén económico en el hogar. Según esta investigación, comparativamente con la mujer, el 20% de las menciones refieren que el hombre también sufre maltrato – físico, verbal y/o psicológico- por parte de la pareja
- 8 de cada 10 entrevistados perciben que la colonia donde viven es insegura. Y 3 de cada 10 considera que la seguridad en su colonia ha empeorado respecto al año pasado.

⁴⁶ Elaborado por la empresa Souk Mercadotecnia y Comunicación. Julio, 2014. Como muestra se llevaron a cabo 300 entrevistas en este Territorio de Paz.

- El 65% de los entrevistados perciben que la seguridad en la colonia donde viven ha mejorado o está igual en comparación al año pasado.
- Los tipos de delitos con mayor incidencia en la colonia son: robo a comercios con violencia, robo en la calle con violencia, robo a casas-habitación con violencia, robo a casas-habitación sin violencia, homicidios, extorsiones, robo a comercios sin violencia, daño físico a personas, daño a propiedades o inmuebles, robo en la calle sin violencia, robo de autopartes sin violencia, robo de vehículos sin violencia, robo de vehículos con violencia, robo de autopartes con violencia, robo en transporte público con violencia, venta de drogas (narcomenudeo), abuso sexual, secuestros, robo en transporte público sin violencia y violaciones.
- Los lugares más inseguros de la colonia, según el estudio, son: Laguna del Volcán esq. Lago Maracaibo, Av. Las Torres rodeando con Gral. A. Obregón y Lago Superior (delincuencia en negocios de la entrada hasta 2do. módulo); Lago Sayula esquina con Lago Winnipeg abarcando la zona de Héroes 5 de Mayo; Zona comprendida por Lago Villarrica, Lago Élite, Lago Durazno y Lago Ontario (cerca de mundo artesano, se contempla Lago Niaza, Lago Balkach y Lago Balkay); Calle Laguna Verde y Lago Villarrica (cerca de Cash Apoyo Efectivo); Lago Winnipeg, Lago Balkach y Lago Nagami, esq. Laguna del Volcán (en el 2do. Módulo, contemplando Laguna del Sol y Lago Durazno); Zona comprendida por las calles Lago Villarrica, Lago Omega y Lago Morales; Calle Lago Durazno y Lago Valencia; Mzna. comprendida por las calles Lago Valencia, Lago Balkach, Lago Peipus y Lago Balkay; Mzna. comprendida por las calles Lago Maracaibo, Priv. Lago de Patos y Lago de Chan; Calle Lago Morales y Lago Omega (cerca de miscelánea Corona); Zona comprendida por las calles Gral. Manuel González, Lago Omega y Laguna de Guzmán; Calle Lago Peten y Lago Morales.
- Al preguntarles ¿Ha sido víctima de algún acto delictivo en la colonia y cuántos incidentes ha sufrido?, respondieron 45% 1 solo incidente, 31% de 2 a 4 incidentes, y 25% más de 4 incidentes.

La intervención de la asistencia en sus diferentes visitas pudo constatar que las diferentes dependencias del Ayuntamiento de Toluca, en coordinación con la Policía municipal, para desarrollar la agenda de seguridad ciudadana, pueden valorar algunos puntos estratégicos positivos que en la comunidad del Seminario se pudieron localizar:

Participación y acción ciudadana

La *asistencia técnica* para implementar acciones de reconciliación comunidad-policía en el municipio de Toluca desde que llegó al Parque Ecológico Seminario tuvo una excelente bienvenida por parte de las Delegadas de este Territorio de Paz. La organización que mantienen las Delegadas pudo desarrollar el trabajo sin complicaciones. Aquí fue visible el aporte de las mujeres, aunque debemos también mencionar que colaboraron algunos hombres.

La movilidad de las mujeres en los programas sociales se identificó por varios motivos: se encuentran valoradas y tomadas en cuenta, les gusta participar y apoyar a su población, tienen tiempo libre, pueden encontrar ventajas personales al estar en los programas sociales, les llama la atención la política y en su entorno familiar tienen mayor toma de decisiones. Algunas señalaron que al inicio sus parejas les cuestionaron el por qué participar en este tipo de espacios participativos.

Sin embargo, aunque estén participando las mujeres, como una manifestación en términos de empoderamiento, algunas en las diferentes visitas a campo mencionaron vivir violencia de género. Al respecto, se pudo identificar que este tema, como en la mayor parte de México, Seminario, no se deslindaba de las construcciones sociales tradicionales de género en donde las relaciones de poder entre hombres y mujeres estaban basadas en roles y estereotipos culturales.

Empero, lo que llamaba la atención, era que a pesar de esta moldura cultural, son las mujeres quienes han estado en Seminario encabezando los principales programas sociales y de recuperación de espacios públicos, como el Parque Ecológico, que ha atraído la atención de mucha o buena parte de la población para divertirse o recrearse todos los días. Aquí mismo se operan la logística e información de los programas sociales federales.

Esta participación comunitaria de las mujeres no es fortuita, ya que dentro de la organización social de género, es la comunidad –la escuela, la religión, los programas gubernamentales – son de los espacios sociales donde la participación de las mujeres se encuentra más permitida culturalmente hablando. Así que los aprovechan para participar, hablar, ser tomadas en cuenta, salir del entorno habitual.

Independientemente, en términos de la *asistencia técnica* y el futuro trabajo entra la policía y la comunidad, la red creada en Seminario -principalmente conformada por mujeres, al cual pueden ir sumando otras mujeres y hombres-, es un importante punto para desplegar las acciones que han quedado estipuladas en la agenda.

¿Por qué no le llamamos participación comunitaria? En primer lugar no ha sido de nuestro interés investigar si existe una participación comunitaria y por tanto no contamos con metodologías de investigación en este sentido. Además, este diagnóstico no es un espacio para debatir tan ambiguo concepto.

Sin embargo, retomando una sola definición, como una "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales" (Baño, 2013), fue evidente que las redes creadas en Seminario en cierta forma tienen capacidad para moverse y poder hacer cambios sociales en beneficio de su comunidad, pero en las propias palabras de las informantes, es muy poca la capacidad que tienen en la toma de decisiones.

Parque Ecológico en Seminario

Tanto la comunidad como las y los servidores públicos del Ayuntamiento de Toluca reconocen que el Parque Ecológico en Seminario ha sido un espacio público de integración comunitaria exitoso. Por lo tanto, esto nos lleva a sugerir que la iniciativa se conserve de forma ciudadana, libre de intereses políticos y partidistas, empresariales y/o de otros grupos.

Al contrario, este espacio siempre debe ser visto para beneficio de la ciudadanía y como punto en común del "derecho a la ciudad", esto es, sobre la mejora de la calidad de vida de las personas en la escala urbana, como un mecanismo de protección, promoción, respeto, defensa y realización de los derechos humanos en la ciudad, a partir de la pobreza y exclusión, y el

aceleramiento de los procesos migratorios, de urbanización, la segregación social y la privatización del espacio público, como ha sido el caso de Seminario en los últimos treinta años.

En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad ONU Hábitat⁴⁷ menciona lo siguiente:

“El derecho y el acceso a la ciudad se reflejan en la calidad de los espacios públicos urbanos. Las ciudades deberían proporcionar un entorno para la plena realización de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo, en condiciones de igualdad y justicia, y que todas las personas tienen derecho a encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo a la vez el deber de solidaridad”.

Camino al Conversatorio

A partir de la metodología que usó la *asistencia técnica* se localizaron y al mismo tiempo jerarquizaron cuatro problemas de seguridad que más afectan al Territorio de Paz Seminario. Estos mismos cuatro problemas son los que se abordaron en el Conversatorio y por lo tanto se acordaron en la agenda de seguridad ciudadana entre la policía y otras dependencias del Ayuntamiento de Toluca.

A continuación se mencionan cada uno de los problemas identificados así como una breve justificación:

- Asaltos: en la calle, transporte público, negocios y casas.

Los asaltos en Seminario es un grave problema y ha afectado a muchas personas, ya que han sido asaltadas de forma violenta. Generando miedo para seguir transitando en cualquier hora del día. Los asaltos se llevan a cabo en diferentes espacios de la comunidad, en la calle, se da tanto en autos privados como a transeúntes, donde asaltantes se apropian de forma violenta de dinero, celulares y otros bienes a las personas. Han visto que se usan navajas para asaltar. También tienen el conocimiento que los asaltos se llevan a cabo en el transporte público. De la misma manera, en los negocios y casas de la colonia, donde se roban sobre todo materiales de valor y electrodomésticos que se encuentran dentro. Según la ciudadanía, los asaltos en Seminario son llevados a cabo por agentes particulares o grupos pequeños de personas organizadas, sin

⁴⁷ Para consulta http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=451:seminario-espacios-publicos&catid=205:noticias&Itemid=258

embargo desconocen si existen grupos más grandes que se encuentren concentrados para estos fines.

- Violencia entre jóvenes: lesiones, física y psicológica

Se menciona la violencia entre jóvenes porque es constante que en “Seminario” se encuentren escenas de riñas, peleas, enfrentamientos y otras formas de violencia, presenciada sobre todo entre jóvenes. Se verificó que las y los ciudadanos desconocen la oferta de servicios que ofrecen las dependencias de los tres órdenes de gobierno para que lleguen programas a este Territorio de Paz sobre la violencia entre jóvenes.

- Narcomenudeo

La venta de drogas en Seminario impacta en la percepción de la seguridad de las y los ciudadanos, porque los espacios públicos, de reunión y las calles de la comunidad se han visto invadidos por este tipo de prácticas. Adicionalmente, se percibe que existe corrupción por algunos agentes de la autoridad, ya que la comunidad percibe que se encuentran coludidos.

- Violencia familiar

La violencia familiar es un problema frecuente en los hogares de Seminario, donde las mujeres, niñas, niños y adulto/as mayores son las personas que más viven esta situación de violencia. Se expresa así, graves síntomas de machismo y desigualdad de género en las relaciones entre mujeres y hombres. Cuando se le ha pedido ayuda a la policía, las y los vecinos argumentan que la policía desconoce cómo tratar a las víctimas tanto como a los agresores de la violencia familiar. Asimismo, las mujeres en situación de violencia que han denunciado y se han acercado a las autoridades para pedir ayuda y así contrarrestar la violencia, no han encontrado respuesta positiva, eficaz y sustancial por las dependencias del gobierno del estado y municipal. También se evidenció, que las mujeres de Seminario en situación de violencia de género desconocen las nuevas instituciones y marcos jurídicos de atención a la violencia contra las mujeres y las niñas. En este sentido, es fundamental que la proximidad en este tema, sea acercar al área de la policía municipal que se encarga de atender los casos de violencia de género a la comunidad.

Fuentes de información

En una información proporcionada por la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad, la identificación de delitos más comunes es robo a transeúnte y casa habitación, la mayoría identificados y cometidos por gente de la propia comunidad. Asimismo, una problemática constante todavía es que se carecen de servicios públicos, específicamente alumbrado y basura.

El entorno de la colonia, según la dependencia municipal es de drogadicción y alcoholismo; deserción escolar, hay una estigma hacia los jóvenes, desde la propia comunidad; falta de expectativas de futuro; discusiones entre vecinos; desconfianza hacia la policía; violencia contra las mujeres, intrafamiliar, sexual y feminicidios; asimilación de la violencia de género como un factor más cultural; y una débil cultura de la legalidad.

Aquí mismo, se mostró una serie de “factores protectores” que son una serie de elementos expuestos como potencializadores para la fusión de acciones afirmativas y políticas públicas de cohesión social, convivencia pacífica, entornos seguros y urbanos y seguridad ciudadana: apropiación del espacio, instituciones educativas interesadas en el tema, cobertura de programas sociales y talleres productivos y, organizaciones vecinales y de comercio.

La anterior información es sumamente valiosa, además que coincide con la localizada por Insyde A.C. en la *asistencia técnica* que presenta desde un enfoque de seguridad ciudadana y derechos humanos, evidencia el trabajo realizado de líderes vecinales, el cual es fundamental apoyar y seguir en el camino de la proximidad entre el gobierno y la comunidad, así se enfrentarán en unión a la injusticias de la desigualdad macro estructural que afecta sobre todo los espacios sociales donde se encuentran los más desventajados, quienes menos tienen.

VII. Las dependencias municipales y los programas sociales en las delegaciones

El diagnóstico comunitario para la *asistencia técnica* para Implementar Acciones de Reconciliación Comunidad-Policía en el municipio de Toluca, reconoce a tres entidades decisivas para la coproducción de seguridad: 1. Las comunidades; 2. La Secretaría de Seguridad Pública y Vial; y 3. El conjunto de las dependencias del Ayuntamiento municipal.

Desde esta óptica, las distintas dependencias del Ayuntamiento contribuirían de manera conjunta con la Secretaría de Seguridad Pública y Vial (SSPV) a ofertar y brindar los servicios consignados en sus atribuciones, y de este modo garantizarían que la ciudadanía accediera plenamente a derechos tales como el empleo, la educación, la cultura y el deporte, así como una vida con equidad de género y libre de violencias, todos ellos, aspectos decisivos en la coproducción de seguridad.

Es importante mencionar que no todas las dependencias tienen actividades, instalaciones y programas específicos en los territorios de intervención (salvo algunos que derivan de los programas Federales), y que las dependencias municipales que participan principalmente en las comunidades son: el DIF, la Dirección de Desarrollo Social y la Dirección de Gobierno.

Para una comprensión más amplia de las funciones de las dependencias y las instancias municipales, se presenta el “Bando Municipal de Toluca”, que rige tanto a las dependencias del Municipio como a la ciudadanía, y que permite identificar cuáles son las instancias que debieran tener una presencia activa con una oferta de servicios en cada Delegación.

De manera complementaria, se incluye en el presente apartado la información que titulares o representantes de cada dependencia comunicaron a través de las entrevistas sostenidas con el equipo consultor. A partir de las entrevistas y la observación directa en las delegaciones, se ofrecen algunas recomendaciones sobre las debilidades y las áreas de oportunidad que tienen las dependencias tanto en *San Lorenzo* como en *Seminario*, las delegaciones donde se implementó la *asistencia técnica*.

7.1 Bando Municipal de Toluca

El Bando Municipal de Toluca 2013-2015 está organizado mediante quince títulos y cuatro artículos transitorios. A través de este documento es posible identificar aspectos que van desde la organización del territorio, hasta las atribuciones de las instancias y aspectos reglamentarios y relativos a la población. El Bando Municipal está organizado de la siguiente forma: Título Primero (Disposiciones Generales); Título Segundo (Capítulo Único: del Territorio y Organización Territorial del Municipio); Título Tercero (Capítulo Único: de la Población, Visitantes o Transeúntes); Título Cuarto (Dos capítulos: de la Organización y Funcionamiento del Gobierno Municipal); Título Quinto (Dos capítulos: de las Autoridades Auxiliares y de la Participación Ciudadana); Título Sexto (Capítulo único: de los Servicios Públicos (Capítulo Único: de la prestación de los servicios públicos); Título Séptimo (Capítulo Único: de la mejora Regulatoria); Título Octavo del Desarrollo Social, Educativo y Económico (cuatro capítulos); Título Noveno del Desarrollo Urbano y la Obra Pública, la Biodiversidad, la Sustentabilidad del Agua y la Protección a la Exposición al Humo de Tabaco (tres capítulos) Título Décimo de la Seguridad Pública, Gobernación, Seguridad Vial, Protección Civil y Bomberos (cuatro capítulos); Título Décimo Primero de la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios (dos capítulos); Título Décimo Segundo de las Medidas de Control, Infracciones y Sanciones (cuatro capítulos); Título Décimo Tercero de la Justicia Administrativa Municipal (seis capítulos); Título Décimo Cuarto de las Reformas al Bando Municipal (Capítulo Único); Título Décimo Quinto de la Recuperación de Bienes de Dominio Público y/o Privado del Municipio (Capítulo Único); y contiene cuatro artículos transitorios. Como se mencionó al inicio del capítulo, el Bando Municipal tiene por objeto:

determinar las bases de la división territorial y de su organización administrativa, señalar los derechos y obligaciones de la población, la prestación de los servicios públicos municipales y establecer las bases para su desarrollo político, económico, social y cultural, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y las Leyes federales y estatales relativas (Bando Municipal de Toluca, 2013).

Con base en el Título Cuarto, que se refiere a la Organización y Funcionamiento del Gobierno Municipal, se establece que el gobierno está depositado en un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el cual tiene un repertorio de obligaciones y atribuciones establecidas por la Constitución, así como por las leyes federales y municipales vigentes.

La organización administrativa del Ayuntamiento se distribuye en 12 Dependencias (1. Secretaría del Ayuntamiento; 2. Tesorería; 3. Contraloría; 4. Dirección de Seguridad Pública y Vial; 5. Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas; 6. Dirección de Desarrollo Económico; 7. Dirección de Gobierno y Autoridades Auxiliares; 8. Dirección de Administración; 9. Dirección de Desarrollo Social; 10. Dirección de Medio Ambiente y Servicios Públicos; 11. Consejería Jurídica; 12. Secretaría Técnica); 1 Órgano Autónomo (Defensoría Municipal de Derechos humanos de Toluca); 7 Órganos desconcentrados (1. Instituto Municipal de Planeación; 2. Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil; 3. Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte; 4. Instituto Municipal de la Mujer; 5. Instituto Municipal del Emprendedor Toluqueño; 6. Centro de Educación Ambiental; 7. Órgano Municipal de Residuos Sólidos); 5 Instancias operativas (1. Comisión de Espacios y Servicios Públicos; 2. Secretaría Particular; 3. Unidad de Comunicación Social; 4. Unidades de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas; 5. Unidad de Municipio Educador); y 3 Organismos Descentralizados (I. DIF Municipal; II. Organismo Agua y Saneamiento de Toluca; III. Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca).

Del total de las instancias gubernamentales del municipio, se realizaron siete entrevistas: con el Lic. Francisco Javier Hernández Sepúlveda, Director de Desarrollo Económico; Lic. Soraya Díaz Salgado, responsable del Dpto. Jurídico del Instituto Municipal de las Mujeres; Mtro. Pedro Daniel García Muciño, titular del Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte; Profesor Jacob Pérez Álvarez, Subdirector de Apoyo a la Educación (área dependiente de la Dirección de Desarrollo Social); Lic. Alejandro Samuel Colín Ramírez, Secretario Técnico de la Presidencia; Lic. Josué Santamaría, Director del Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil; Lic. Cristian Valdez, Director del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca. En la siguiente sección se presenta la información más relevante de las dependencias, a partir de lo expresado en las entrevistas.

7.2 Las dependencias municipales y los programas sociales en los *Territorios de Paz*

La información recuperada de las entrevistas a funcionarios del Ayuntamiento Municipal permitieron tener un panorama respecto de los servicios y programas que se ofertan en las delegaciones, asimismo, significaron la oportunidad para comprender cómo se vinculan las instituciones y la comunidad. Las dependencias que generosamente brindaron su tiempo e

información para el presente diagnóstico son las siguientes: 1. Área de Coordinación de Prevención de la Dirección de Gobierno; 2. Dirección de Desarrollo Social; 3. Subsecretaría de Apoyo a la Educación; 4. Instituto Municipal de las Mujeres; 5. Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil; 6. Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca; 7. Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte; 8 Dirección de Desarrollo Económico; y 9. Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas.

Área de Coordinación de Prevención de la Dirección de Gobierno y el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED)

No hemos sabido ir a una vinculación mayor con la ciudadanía.
Los delegados están “politizados”.

La dirección de seguridad pública no está inmersa en temas de prevención, ellos traen su plan, [...] y quieren basar su proyecto en invertir SUBSEMUN en infraestructura (un edificio).

Entrevista con la Lic. Larissa Maganda Cisneros, responsable del Área de Coordinación de Prevención en la Dirección de Gobierno

El Área de Coordinación de Prevención no está integrada de manera formal en el organigrama del municipio, sin embargo, esta dependencia en la práctica se encarga de operar el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED). En funciones, la responsabilidad recae en la figura de la Secretaría Técnica de la Dirección de Gobierno. Dicho lo anterior, es importante señalar que la persona responsable del área de la Coordinación de Prevención es la Lic. Larissa Maganda Cisneros. Con base en la entrevista concedida por parte de Maganda Cisneros, se presenta enseguida información clave que resulta de la gestión del PRONAPRED en las delegaciones. Esta información es de suma relevancia puesto que permite conocer cuáles son las áreas de oportunidad, así como los principales obstáculos para articular a las instituciones del Ayuntamiento en general y las comunidades:

- La operación del PRONAPRED ha mostrado que es urgente reforzar la organización con la gente a nivel de prevención;
- La experiencia institucional revela que existe una zona de confort en la estructura de las autoridades auxiliares denominadas COPACI (consejos de participación ciudadana) y de los delegados (el o la delegado/a es una figura de representación del municipio ante la ciudadanía en su territorio);
- Los COPACI son electos, como el jefe de manzana en el DF, y dependen del número de pobladores. Es una estructura movida e impulsada por los partidos políticos.
- Los COPACI-Delegados tienen la idea de que las consultoras ganan millones y son ellos (los delegados) quienes hacen el trabajo sin cobrar.
- En algún momento se les generó la expectativa para pagarles como promotores a los delegados, lo cual, al no concretarse, devino en una resistencia en la participación comunitaria no remunerada;
- En el marco de PRONAPRED, sólo los promotores comunitarios fueron pagados durante el periodo que abarca de septiembre a diciembre de 2014.

Uno de los primeros proyectos de prevención que impulsó el PRONAPRED para captar ciudadanos y hacer agendas, fue el del modelo del CIC (centro de Integración Ciudadana), este proyecto lo impulsó Roberto Zambrano en el peor tiempo de Monterrey. La táctica consistía en hacer denuncias por Whatsapp, Twitter, Facebook, en materia de seguridad y servicios, dicho proyecto se replicó en el municipio, y buscaba impactar en dos flancos: recuperar la confianza de la ciudadanía facilitando la denuncia y generar información de inteligencia. Este modelo tiene como requisito que NO debe estar patrocinado por el municipio para garantizar su autonomía. Consiste en instalar un software y contratar personal para análisis de información. Para ello, el área ha buscado reunir la aportación necesaria con empresarios (3 millones y medio de pesos al año). Para Maganda Cisneros la cuestión de prevención se ha deteriorado, y la inseguridad le parece más un asunto de percepción que de incidencia.

Los procesos para generar información en el área de prevención consisten principalmente en mesas de trabajo. La carencia de información estadística es resultado de la falta de presupuesto. Como ejemplo de lo anterior mencionó que tienen un resumen de una encuestadora, respecto a percepción, mas no de victimización, pero no han podido acceder al documento completo porque

no se ha liquidado el adeudo con la encuestadora. Asimismo, esta área no conoce la información que se genera desde la Secretaría de Seguridad Pública y Vial, ya que ésta no comparte sistemáticamente toda la información que genera. Lo que han hecho regularmente es enviar información contenida en un *Power Point* con los delitos reportados, y el área de prevención lo integra en una base de datos de Excel. En lo que se refiere a la comisión de delitos, el Centro Histórico es donde se presenta la mayor incidencia.

Enseguida se presenta un apartado con información presentada por la Secretaría de Seguridad Pública y Vial, de los proyectos que el PRONAPRED le entregó al Sistema Municipal del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para que se implementaran en el municipio, ahí aparecen tanto *Seminario* como *San Lorenzo Tepaltitlán* como beneficiarios de estos.

PRONAPRED-DIF: proyectos por ámbitos de prevención 2013-2014

El Programa para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia tiene como propósito articular las políticas públicas, estrategias y acciones de prevención de las violencias y la delincuencia para incidir en el mejoramiento de la seguridad, convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria. En este Programa intervienen los tres órdenes de gobierno, la ciudadanía, la sociedad civil organizada, la iniciativa privada e instancias nacionales e internacionales. Los ámbitos de prevención son lo familiar, escolar y comunitario; los tipos de prevención son social, comunitaria, situacional, psicosocial y policía orientada a la comunidad; y las poblaciones prioritarias son juventud, infancia y mujeres, es por ello que al Sistema Municipal DIF Toluca le fueron otorgados cuatro proyectos:

1. Formación de Madres para Atención a Niños de 0 A 5 Años

El objetivo de este proyecto consistió en formar a Mujeres madres de niños de cero a cinco años sobre las bases y los conocimientos relacionados con la importancia de una intervención temprana en la infancia respecto a problemas de aprendizaje y conducta, atendiendo de manera integral los aspectos que intervienen en la formación temprana del individuo para dotar de elementos de mejor calidad a los niños en formación que les permitan desarrollarse como individuos valiosos para sí mismos y sus comunidades e inhibir posibles conductas nocivas conforme alcancen edades mayores. Ese proyecto estuvo a cargo de la empresa Ganar Sirviendo a México, A.C., asociación civil encargada de llevar a cabo el proyecto de Formación

de Madres para Atención a Niños de 0 A 5 Años, tuvo participación en los *Territorios de Paz de Seminario, San Sebastián y San Lorenzo Tepaltitlán*.

- Las principales recomendaciones que se desprendieron de la intervención fueron:
- Dar continuidad y seguimiento al taller dentro de los jardines de niños, beneficiado a más familias.
- Ofrecer el taller a la comunidad en general, a través de convocatorias.
- Atender de manera individual y oportuna los casos de padres o madres de familia detectados por parte de los Directores Escolares como problemáticos.
- Brindar ayuda a las familias que son objeto de maltrato familiar o en los que existan problemas familiares, mediante Atención Psicológica.
- Promover con los planteles escolares en coordinación con las autoridades escolares (Secretaría de Educación – Municipio) por lo menos una vez al mes, actividades deportivas, recreativas y de fomento a las artes como música, teatro, canto en donde participen de manera comprometida padres e hijos para fomentar la comunicación y convivencia familiar sana.

2. Formación Familiar para Construir Relaciones Afectivas y Atención a Grupos Vulnerables

El objetivo de este proyecto consistió en construir relaciones afectivas, a través del diseño de programas en formación familiar dirigidos a los niños en situación de vulnerabilidad, con el propósito de proveer un bienestar emocional, físico y social mejorando, de esta forma, la calidad de sus relaciones y contribuyendo al desarrollo humano integral. La empresa Fundación TAMAR, A.C. fue la encargada de ejecutar el programa, realizó sus actividades en dos *Territorios de Paz*, siendo *Seminario* y San Sebastián dentro de un Jardín de Niños (Lauro Aguirre) y una Escuela Primaria (Francisco Javier Gaxiola).

Las recomendaciones que se desprendieron de la intervención, fueron las siguientes:

- Implementación del Programa en más territorios del municipio, convocando a las familias.
- Preparar un cronograma óptimo de acuerdo a cada territorio.
- Encontrar el espacio adecuado para la realización de las actividades.

- Dar seguimiento a las diferentes problemáticas que se detecten, de acuerdo a las estrategias del Programa.
- Estar en constante comunicación con los Directores Escolares y Docentes que deseen participar en el Programa.
- Disponer del personal adecuado para implementar cada una de las estrategias, ya que estos pueden fungir como facilitadores.
- Realizar una evaluación a largo plazo para medir la mejora dentro de las relaciones afectivas en la familia.
- Continuar realizando un diagnóstico por cada zona en los años consecutivos con el fin de dar seguimiento a problemas encontrados.

3. Programa de Salud Sexual y Reproductiva

El objetivo de este proyecto consistió en promover la salud sexual y reproductiva en mujeres de 12 a 24 años a través de la implementación de acciones enfocadas a la prevención de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual. La asociación civil Sexualidad y Bienestar Integral (INSEX), A.C. tuvo bajo su responsabilidad la promoción de temas de sexualidad en 5 planteles de los *Territorios de Paz* de *Seminario*, San Sebastián, Barrios Tradicionales y *San Lorenzo Tepaltitlán*, beneficiando a 181 estudiantes.

Entre los principales hallazgos de esta intervención se enlistan los siguientes:

- La participación fue entusiasta y plena por parte de los participantes en los temas de sexualidad.
- Los participantes contaban con un conocimiento distorsionado sobre temas de sexualidad.
- Se encontró que catorce jóvenes comentaron que ya habían iniciado vida sexual activa, otorgándoles una orientación personalizada en el tema de métodos anticonceptivos e infecciones de transmisión sexual.
- Se detectó que cinco jóvenes con una orientación diferente a la heterosexual, han sufrido acoso y maltrato en el círculo familia, siendo mayor que en la escuela.
- Se canalizó a la unidad UNEME CAPASITS del ISEM a una alumna con infección de transmisión sexual.

- Se tuvieron visitas de los supervisores de la Secretaría de Educación, en las que mostraron interés en el manejo de los contenidos temáticos y en la manera en que se trabajaron con los alumnos.
- Existió constante comunicación con los directivos y orientadores de cada plantel, de acuerdo a las actividades a realizar, así como de las complicaciones o detección de casos específicos.
- Tres Planteles Educativos solicitaron más participación de INSEX con los talleres.
- Manejo adecuado del tiempo y del grupo para que fuera posible cubrir todos los módulos.
- Se otorgó orientación personalizada los padres de familia con alguna duda o situación específica en temas de salud y sexualidad.

4. Campaña de Prevención y Atención Integral de las Adicciones

El objetivo de esta campaña consistió en desarrollar habilidades y capacitar a los jóvenes para promover su participación en la prevención de accidentes y conductas violentas asociadas al abuso en el consumo de alcohol y otras drogas, así como dotarlos de las herramientas necesarias que les permitan afrontar situaciones de riesgo en su vida cotidiana.

En este sentido, la prevención del consumo de drogas está marcada como una estrategia que busca abordar el problema del consumo de drogas desde la perspectiva de la salud pública, para lo cual el Centro de Integración Juvenil de Toluca, A.C. estableció una estrategia integral de prevención con los diferentes actores involucrados de la comunidad escolar y población en general de los *Territorios de Paz de Seminario, San Sebastián, Barrios Tradicionales y San Lorenzo Tepaltitlán.*

Los puntos clave que se desprendieron de esta campaña son los siguientes:

- Se tomó opinión de la población en general para los diagnósticos.
- Se generó conciencia a los participantes de los daños que ocasiona el Alcohol, el Tabaco y las Drogas en las Personas.
- Se tuvo un gran respaldo por la Secretaría de Educación para tener intervención en sus planteles escolares.
- Se ofreció la campaña a la población abierta de *San Lorenzo Tepaltitlán*, con una muy buena recepción.

- Los alumnos contaban con información falsa, de acuerdo a creencias o mitos.
- Con las actividades llevadas en la campaña, los padres y alumnos conocieron que el consumo de sustancias y/o drogas contribuyen a la violencia y delincuencia.
- Se encontraron 6 casos de jóvenes con problemas de adicciones y fueron canalizados al Centro de Integración Juvenil para recibir tratamiento por presentar consumo de drogas (1 Seminario, 2 Barrios Tradicionales, 3 San Lorenzo Tepaltitlán)
- Los participantes identificaron estrategias concretas para evitar el consumo de drogas, ejemplificando que se necesita una buena comunicación familiar.

Informe de Participación del Sistema Municipal DIF Toluca 2014

Para el año 2014, el Sistema Municipal DIF no coordinó ningún proyecto con empresa alguna; sin embargo por ser coordinadores del Territorio de *San Lorenzo Tepaltitlán* se tiene conocimiento de intervención de 7 consultoras, mismas que se describen a continuación y adicionalmente la Dirección de Medio Ambiente y Servicios, y el Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte realizaron acciones en favor de prevención de la Violencia y la Delincuencia con Equipamiento de Áreas Verdes (Gimnasios al Aires Libre y Juegos Infantiles) y Programas Deportivos, respectivamente.

Nº	Empresa	Proyecto	Dirección Responsable	Población Objetivo
1	Alinea	Mediación Comunitaria	Derechos Humanos	Adultos
2	Chuy Tinoco	Juventudes Sin Violencia	IMJE	Jóvenes
3	Javier García Valencia	Comités Ciudadanos de Prevención	Seguridad Pública y Vial	Adultos
4	INSEX	Salud Sexual y Reproductiva	Oficina de Presidencia Municipal	Maestros, Padres, Niños de Preescolar, Primaria y Jóvenes
5	Bárbara Yllán	Atención a Víctimas de Violencia de Género	IMM	Víctimas de Violencia
6	Gloria Samperio	Hidroponía	Desarrollo Económico	Adultos

7	Lagunas Vázquez Asociados Ríos y	Violencia Escolar	Desarrollo Social	Maestros, Padres, Niños de Preescolar, Primaria y Jóvenes
8	IMCUFIDET	Programas Deportivos	IMCUFIDET	Población en General
9	Medio Ambiente	Equipamiento de Áreas Verdes (Gimnasio y Juegos Infantiles)	Medio Ambiente y Servicios Públicos	Población en General

Es importante mencionar que el Sistema Municipal DIF efectuó como parte del tema Recuperación de Espacios Públicos, la Rehabilitación de 2 Parques Públicos en *San Lorenzo Tepaltitlán*. El primero de ellos se denomina Pensador Mexicano, debido a que se ubica en la calle del mismo nombre entre las calles de la Malinche y Monterrey.

La visión del Programa Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia desde las diversas dependencias municipales

Finalmente, el H. Ayuntamiento alineó muchas de sus acciones al Programa Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con las siguientes áreas y sus respectivas acciones.

DIRECCIÓN	PROGRAMA Y/O ACCIÓN
IMCULTURA	Proximidad Cultural, La Cultura te llega (Presentaciones de música, teatro y danza) Explanada Delegacional.
Medio Ambiente	Rehabilitación de luminario Mantenimiento de luminarios
Seguridad Pública	Talleres de educación vial Campañas de prevención de accidentes Cursos de verano para la prevención de accidentes viales Reuniones Vecinales de Proximidad Policial Atender a escuelas primarias con las Jornadas Juntos Construimos la Paz Generar operativos para la prevención e inhibición de conductas antisociales con base en una estrategia de cuadrantes
DIF	Recorridos Mendicidad e Indigencia

DIRECCIÓN	PROGRAMA Y/O ACCIÓN
IMCUFIDET	<p>Atención a la población infantil: menores en situación de calle</p> <p>Atención a hijos de madres trabajadoras</p> <p>Operar grupos de adultos mayores en diversas comunidades del municipio</p> <p>Escuela para hijos</p> <p>Desarrollar talleres educativos, sociales, deportivos, manuales, de capacitación, dirigidos a los adultos mayores (en grupos o casas de día)</p> <p>Impartir pláticas sobre cuidados de la salud física y mental en el adulto mayor</p>
Gobierno	<p>Promoción y fomento de la cultura física</p> <p>Fomento y desarrollo del deporte social</p>
Agua y Saneamiento	<p>Creación de Lazos Ciudadano - Policía</p> <p>Operación de infraestructura para drenaje y alcantarillado</p> <p>Difusión y comunicación institucional</p>
Derechos Humanos	<p>Impartir pláticas informativas promoviendo una cultura de tolerancia, paz, inclusión, sin distinción de género, orientación sexual, identidad sexo genérica, ocupación, nivel educativo, condición, edad, raza, nacionalidad o clase social.</p> <p>Crear una red de "niños y niñas defensores de derechos humanos", con el fin de replicar la cultura de paz y derechos humanos dentro del municipio, a través del programa "mi escuela mis derechos".</p> <p>Asesorar de manera administrativa y jurídica a la población y en especial a grupos de mayor vulnerabilidad.</p>
IMM	<p>Atención a víctimas por maltrato y abuso / realizar pláticas en tema de violencia familiar.</p> <p>Atención integral a la mujer / impartir pláticas para impulsar una cultura con equidad de género e incorporar políticas preventivas.</p>
IMJE	<p>Prepanet / facilitar el acceso a la plataforma educativa prepanet, para que los jóvenes realicen sus estudios de nivel medio superior, misma que estaría subsidiada por el tecnológico de monterrey y el ayuntamiento de Toluca</p> <p>Atención a jóvenes sin empleo / inscribir a los jóvenes a la EDAYO Toluca para que se capaciten en algún arte u oficio</p>
IMPLAN	<p>Elaborar proyectos conceptuales, anteproyectos estratégicos, emergentes y estudios temáticos.</p>

DIRECCIÓN	PROGRAMA Y/O ACCIÓN
Desarrollo Social	Otorgar material para construcción de techo de losa: cemento, varilla, alambre y graba 1 curso de bisutería 1 curso de pintura en tela Programa pensión para adultos mayores Programa seguro de vida para jefas de familia Bibliotecas educadoras: Cuenta cuentos Bibliotecas educadoras: Cine Club Curso de verano Entrega de vales a alumnos por cambio por material didáctico
Consejería Jurídica	Colocación de vinilonas en terrenos baldíos
Comisión de Espacios y Servicios Públicos	Toluca es Color

En los siguientes apartados se presenta una semblanza y entrevistas con las principales instancias del Ayuntamiento: sus atribuciones, los programas que operan y su relación con la comunidad en términos de oferta de servicios. A lo largo de las entrevistas se habla de forma cualitativa de algunas de las acciones y proyectos del PRONAPRED y del DIF que se enlistan en los cuadros anteriores.

- **Dirección de Desarrollo Social: el reto de transitar del asistencialismo al combate integral de la pobreza**

La administración municipal tiene muy poca sistematización, esa es una gran realidad y un gran déficit...

Todo mundo quiere [la Secretaría de] Desarrollo Social para hacer campaña.

Entrevista con Evelyn Osornio,
Directora de DESO

En el organigrama institucional, la conformación de la Dirección de Desarrollo Social (DIDESO) se ha modificado sustancialmente en respecto de la última administración, cuando era originalmente una Dirección de Desarrollo Social y se integraba por: Programas Sociales, Cultura, Jóvenes y Mujeres. A partir de la administración 2013-2015 se hacen autónomos los últimos tres programas y se convierten en Organismos e Institutos. Mientras que la Participación Ciudadana

queda integrada en la Dirección de Gobierno. De este modo, la DIDESO se encarga primordialmente del combate a la pobreza y el tema educativo. Esta instancia cuenta con un aproximado de 160 personas en la plantilla laboral (2 Subdirecciones y 7 jefes de departamento).

La función de DIDESO había sido confundida, tanto social como institucionalmente, ya que se le pensaba como una instancia que atendía únicamente la pobreza. Lo anterior con base en lo expresado por la Lic. Evelyn Osornio, directora de la dependencia, quien hizo hincapié en la importancia de conocer cuál es la verdadera función de la DIDESO: “se confunde el trabajo de Desarrollo Social, la realidad es que Desarrollo Social no es el único responsable de combatir la pobreza, sino el síntoma de la pobreza”. Para la titular de la dependencia, el Desarrollo Social:

Es el conjunto de muchas cosas, realmente el desarrollo va... desde que tú puedas mejorar tu espacio físico, hasta que puedas mejorar tu espacio humano y comunitario. Para mí estas tres cosas son realmente un desarrollo social. Si yo nada más te ayudo a mejorar tu vivienda, estoy haciendo un mejoramiento a *tu* vivienda, pero no estoy viendo más allá de porqué a lo mejor no has logrado en tanto tiempo tener un piso. ¿Cuál es el fondo? No tienes trabajo... por tanto, el desarrollo social es integral, tiene que ver con todas las áreas trabajando en el mejoramiento, primero de la persona y luego de la comunidad (Entrevista con Evelyn Osornio, directora de Desarrollo Social).

En el mismo sentido, destacó que en el tema *alimentario* “con la política de *La Cruzada contra el hambre* se han reorientado acciones que se hacían de manera natural en Desarrollo Social (p.e. entrega de canastas), y que tenían un carácter más bien asistencialista”, sin embargo, mencionó que en esta dependencia se había hecho un esfuerzo por impactar en los indicadores marcados por CONEVAL e INEGI para revertir realmente la situación de pobreza de una comunidad, ya que si en alguno de los polígonos se muestra que existe un número dado de viviendas sin piso, la DIDESO está obligada a proveérselos, en la medida de que cuente con los recursos. El programa de *La Cruzada contra el hambre* obligó a que la DIDESO se articulara con otras dependencias del municipio, del estado y Federales, para operar de manera ordenada dicho programa.

En palabras de Osornio, los principales programas operados por la DIDESO bajo el paraguas de la política pública de *Cruzada contra el hambre* son: 1. Comedores Comunitarios y despensas; 2. Adulto mayor (alrededor de veinte mil adultos mayores); 3. Jefas de Familia (más de 15 mil mujeres beneficiadas con un seguro de vida) y Prospera/Oportunidades con el gobierno Federal

(alimentarios: leche Diconsa); 4. Zonas de Atención Prioritaria (mejoramiento de vivienda: piso); 5. Talleres productivos (más de 900 talleres educativos) 6. Apoyo Solidario en la Salud (mil personas apoyadas con vales para medicinas) y 7. los culturales e identitarios (preservación de la lengua Otomí entre los indígenas de la zona “Programa de asuntos indígenas” y “Apadrina a un niño indígena” con 63 niños apadrinados por un funcionario del Ayuntamiento). Adicionalmente, de manera conjunta con la Subdirección de Apoyo a la Educación, llevan a cabo el programa de Bibliotecas y el programa de entrega de anteojos (más de diez mil anteojos entregados).

Respecto de las comunidades de intervención, Osornio explica que:

En *Seminario* los programas operan en un 60%, no puedo meter todo, porque no es una zona considerada con pobreza, sin embargo, por los censos de pobreza urbana entra... *San Lorenzo* es un poco más complicado, porque quedó en medio de una zona totalmente urbana de clase media alta, entonces para mí meter un programa ahí es complejo, entonces tengo un 40% de los programas ahí (Entrevista con Evelyn Osornio, directora de Desarrollo Social).

A su vez, recuerda que en *Seminario* comenzaron con las marchas exploratorias SUBSEMUN, a partir de las cuales pudieron identificar que el parque era un lugar muy inseguro, por lo que cada instancia intervino desde su competencia para el remozamiento del parque durante un determinado periodo. Desarrollo social se encargó de la biblioteca, y Derechos Humanos intervino con un centro de pacificación social, hasta llegar, finalmente a la decisión de poner el Comedor Comunitario en el parque, a partir de la demanda de los vecinos, quienes hicieron una manifestación para exigir que el comedor se instalara en dicho espacio. Para Osornio el Comedor Comunitario del parque de *Seminario* es uno de los más exitosos que tiene el municipio. Esto es debido a que la comunidad se apropió del espacio, lo cual permitió que se llevaran a cabo una serie de actividades donde intervienen distintas instancias del Ayuntamiento. Entre las actividades que se han llevado a cabo en el parque se encuentran “Charlas contra el *bullying*” y “Glorias del deporte”. Entre los principales problemas que la titular de DIDESO encuentra en la comunidad, mencionó que *Seminario* tiene “muchas madres solteras”, así como abandono de niños, no de forma permanente, sino que las madres salen todo el día a trabajar y los dejan solos (lo mismo sucede con los adultos mayores).

Respecto de *San Lorenzo*, únicamente refirió que es una comunidad compleja, puesto que aún tiene una zona rural (el centro) y que tenía Delegados muy participativos, pero que fueron

cooptados por la política. En *San Lorenzo* (La Cruz Comalco) señaló que es una comunidad con hacinamiento, porque todos los trabajadores de Luz y Fuerza llegaron a vivir ahí.

Para la titular de la DIDESO los programas que impactan en estas dos comunidades están más bien orientados a mujeres y adulto mayor (aunque reconoce que también a niños). En lo que se refiere a la percepción que tiene la ciudadanía de estas dos delegaciones, mencionó que la gente piensa que de *Seminario* salen los ladrones, aunque refirió que durante las marchas realizadas en *San Lorenzo*, se sorprendieron por la cantidad de autos desmantelados que encontraron a su paso, y que mientras la zona tuvo una sección de “tugurios”, incluso hubo un número importante de desapariciones de niñas y adolescentes.

Por último, entre los principales obstáculos que identifica Osornio en su gestión como titular de la DIDESO, se encuentra el asistencialismo, del cual refiere:

Cambiar el esquema asistencialista ha sido muy complicado. Cuando empezamos con los comedores —operamos cien comedores en Toluca—. Esos cien comedores, cada uno tiene que tener veinte cocineras voluntarias... llegó un punto en el que ya no teníamos cocineras, porque la gente decía: *¿y qué me vas a dar? ¿qué voy a obtener?* Entonces para mí ha sido un gran éxito que esas mujeres, cuando menos esas mil cuatrocientas les cambiamos la visión: Es que no es por lo que te vayamos a dar, es porque alimentaste a un niño... le cambiaste la vida. Las mismas experiencias de vida han hecho que ellas lo hagan con voluntad ¿no? Pero en los demás programas, por ejemplo: Vivienda, yo les digo: les voy a dar un piso pero ustedes tienen que hacer una faena... para que vayan a la faena los tengo que sacar de su casa arrastrando, porque no van. O de plano les dices: vayan por el apoyo; ¡Y no van! También el que la gente respete las reglas de los apoyos es un problema. No en todas las comunidades, pero *Seminario* y *San Lorenzo* son muy de: *tráemelo a mi casa y en la puerta* (Entrevista con Evelyn Osornio, directora de Desarrollo Social)

Por último, mencionó que la delegada de *Seminario* era la encargada de gestionar frente a la DIDESO muchos de los programas que ahí se llevan a cabo. Concluyó diciendo que el periodo de campañas era un obstáculo para la participación comunitaria debido a los mecanismos de participación de los delegados (en especial los de *San Lorenzo*, quienes ya habían tenido cargos seccionales).

- **Subsecretaría de Apoyo a la Educación: descentralizar la operatividad para focalizar la atención en las escuelas y las bibliotecas**

La Subsecretaría de Apoyo a la Educación depende de la Dirección de Desarrollo Social (DIDESO) y se encarga de programas específicos en las delegaciones, especialmente con el programa de becas sociales. Este programa de becas se ha modificado, ya que inicialmente se otorgaban por aprovechamiento y excelencia académica, pero actualmente se otorgan prácticamente de forma automática a los niños que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La Subdirección está integrada por dos departamentos: 1. Departamento de apoyo a la educación formal, que trabaja directamente con las escuelas públicas (100) y privadas (50) del municipio; y 2. Departamento de fomento a la educación alternativa que administra las 24 bibliotecas públicas municipales, el programa de servicio social, prácticas profesionales y alfabetización.

La Subsecretaría inició labores realizando un primer diagnóstico para conocer las condiciones de infraestructura física de las escuelas, así como de las bibliotecas. El municipio, a través de la Subsecretaría estableció con las escuelas un pacto de corresponsabilidad (escuelas educadoras) para que participaran en programas de valores, de seguridad, de cuidado al medio ambiente, de promoción de la educación física y deporte y de derechos humanos.

- **Instituto Municipal de las Mujeres y sus desafíos frente a las violencias: de la precisión de los diagnósticos a la optimización de la oferta de servicios para la atención prioritaria**

El Instituto Municipal de la Mujer (INMUJER) se creó en el 2002, originalmente estaba a cargo de la esposa del presidente municipal en turno, de la misma manera que opera el Sistema DIF. Más tarde, el INMUJER se integró a la Dirección de Desarrollo Social como una Subdirección, y no fue sino hasta la administración 2013-2015 que se independiza nuevamente como un organismo desconcentrado. Las cinco áreas que integran el Instituto son: 1. Departamento de asesoría y patrocinio jurídico; 2. el Departamento de proyectos productivos; 3. Departamento de equidad y gestión a la mujer; 4. el Departamento de fomento integral a la salud de la mujer; y 5. el Albergue para mujeres en situación de violencia, que cuenta con un Centro Especializado de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, que fue construido en el año 2005 (en este centro podían

estar hasta tres días, si se encontraban en situaciones de violencia graves y no los tres meses estipulados por la Ley de Acceso a las Mujeres a una vida libre de Violencia).

La experiencia que ha recogido el Instituto en *Seminario* es la desconfianza absoluta en las instituciones, en especial con la policía:

Las mujeres se sienten violentadas por la policía, porque incluso cuando van a integrar una carpeta de investigación [les dicen]: “ya arréglese *para qué* no le calentó bien la comida a su esposo... ¿para qué [nos] lo llevamos, luego quién la va a mantener? Entrevista con Verónica C. Esquivel Estrada, Directora del INMUJER).

De las delegaciones que más presentan violencia intrafamiliar son: *Seminario*, San Pedro Totoltepec, San Cristóbal Huichochitán, San Pablo Autopan y *San Lorenzo* Tepaltitlán. Por ello, se formó una Red de mujeres, que se reúnen los martes de cada mes, en esta red han tenido presencia de las delegadas de *Seminario*, pero no así de *San Lorenzo*, que tiene una participación muy baja en las actividades del INMUJER (en total participan un aproximado de 28 señoras). MAIMA (Modelo de Atención Integral a Madres y Adolescentes embarazadas).

El Instituto cuenta con dos programas y tres proyectos orientados básicamente con el tema de la salud (atención psicológica, jurídica y diagnóstico médico) y la economía (proyectos de micro-negocio). Para Soraya Díaz Salgado, jefa del departamento de asesoría y patrocinio jurídico del INMUJERES, la violencia física y psicológica es uno de los principales problemas que aquejan a las delegaciones de *San Lorenzo* y *Seminario*, aunque destaca que los principales focos rojos del municipio en materia jurídica se encuentran en las comunidades de San Pablo Autopan y San Cristóbal Huichochitán, donde se presentan casos de maltrato infantil y abandono familiar.

La falta de confianza en las autoridades es algo que se percibe también desde la dirección del INMUJERES, por este motivo no acuden a esta instancia, ni al Centro de Justicia para Mujeres, que dependen de la Procuraduría General de Justicia. Sin embargo, en el municipio sí se atienden los juicios de pensiones alimenticias, guardia y custodia de menores y divorcios. El INMUJERES cuenta con el apoyo de Seguridad Pública en cuanto los reportes emitidos por el grupo especializado de Violencia de Género. Para las jóvenes (14 a 18 años) se llevaron talleres de autoestima y liderazgo, con la finalidad de empoderar a este grupo de edad, para que continuaran estudiando y conocieran más sobre derechos sexuales (un programa de educación

sexual). Las instancias con quienes se vincula el Instituto son: el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN); y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal) y la Dirección de Desarrollo Social (DIDESO).

- **Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil: continuidad en la política juvenil y fortalecimiento de los liderazgos positivos**

Los jóvenes necesitan incentivos y seguimiento.

En cuanto a la delincuencia, yo creo que es más un asunto de percepción.

Entrevista con, Josué Santamaría,
Director del Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil

El Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil tiene como objetivo fundamental: la participación y la inclusión de los jóvenes en el municipio, así como mejorar sus condiciones de vida en comunidad. Sus principales funciones son elaborar, difundir y supervisar los programas en beneficio de la juventud toluqueña, así como establecer y fomentar la participación con el sector público; y promover, gestionar mayores espacios de comunicación, así como canalizar a los jóvenes con problemas de adicciones a instituciones de salud. También está entre sus funciones apoyar a los jóvenes talentosos a promover sus habilidades en la educación, la cultura y las artes. El instituto tiene también como propósito brindar capacitación a los jóvenes.

El instituto se conforma por cuatro departamentos: 1. Departamento de capacitación al estudiante y a las juventudes; 2. Departamento de vinculación institucional y operativa; 3. Apoyo a la juventud; 4. Departamento de desarrollo estudiantil y análisis social. Entre las actividades principales del instituto se cuenta el otorgamiento de becas y la impartición de cursos, conferencias y foros. El instituto cuenta además con tres premios: el premio “Jorge Bucay” que se entrega a jóvenes de entre 12 y 29 años que se destaquen por destacados por su solidaridad, altruismo, compañerismo o labor social; el Premio Municipal de la Juventud, que se entrega por trayectoria y talento en la cultura, la educación y las artes; y el Premio Municipal de las Culturas Urbanas, destinado a reconocer las manifestaciones artísticas de la cultura urbana (pintura, graffiti, dibujo, música, parkour, skate, BMX, roller y baile urbano; y las categorías únicas son investigación documental audiovisual de las culturas urbanas que están en Toluca, fotografía y malabares).

En lo referente a la prevención de las adicciones, el Instituto cuenta con un Programa Integral de Jóvenes en Situación de Riesgo, el cual demanda la vinculación con otras dependencias del Ayuntamiento y privadas (Preceptoría, Centros de adaptación juvenil y Seguridad Pública y Vial). Adicionalmente, lleva a cabo acciones de intervención planeadas mediante el PRONAPRED, sin embargo, no se contempla a *Seminario* ni a *San Lorenzo* como beneficiarios de estas actividades, dado que no cumplen con las características estipuladas en las propias Reglas de Operación del Programa.

Para la cuestión de formación ocupacional, el Instituto opera el Programa Jóvenes sin Empleo, que impulsa ferias de empleo y capacitación (oficios básicos), apoyados por la Secretaría Municipal del Trabajo. Cuentan también con un Programa de Atención Integral a las Identidades Juveniles

Asimismo, llevan a cabo anualmente un Congreso Juvenil, donde participan ponentes (p.e. Omar Chaparro) que abordan distintos temas relacionados con los jóvenes. Mediante el Departamento de vinculación institucional y operativa se llevan a cabo visitas guiadas al palacio municipal, para que los jóvenes conozcan distintos aspectos institucionales (Cabildo y Ayuntamiento).

Las actividades específicas que se desprenden del Programa Jóvenes en Situación de Riesgo en *Seminario* son: consumo responsable, valores, embarazo en la adolescencia, autoestima, violencia en el noviazgo, adicciones y orientación vocacional. *Seminario* tiene actualmente cuatro beneficiarios con el programa de *Prepanet*, este programa se oferta de manera conjunta con la participación del Tec de Monterrey. También han tenido la presencia del Juvemóvil (proyecciones de películas y documentales), y la impartición de talleres de cultura urbana, que derivó en la realización de un mural en el mercado.

Desde la visión del Director del Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil, el que los jóvenes se reúnan no significa que lo sea con propósitos delincuenciales, aunque la percepción así lo consigne. Al respecto, recuerda lo que señaló la Presidenta Municipal, Martha Hilda González Calderón:

Yo vi a una bola de jóvenes que estaban ahí platicando, echando risa, etcétera, pero no significa que estén delinquiendo ¿cuáles son los factores que hacen pensar que están ahí delinquiendo: que hacen falta lámparas, porque estaba oscuro, y ellos están en *bolita*. Te voy a decir dónde estaban: estaban a 100 metros del módulo de policía. (Entrevista con, Josué Santamaría, Director del Instituto Municipal de la Juventud y Estudiantil).

Sin embargo, la desconfianza no afecta sólo a la percepción que se tiene de los jóvenes, sino también de los gobiernos. Ya que la desconfianza es uno de los principales obstáculos que enfrenta la autoridad municipal, y esto desemboca en falta de participación, apatía y la sensación de que “la autoridad siempre llega tarde”.

- **Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca. La continuidad y la permanencia: dos aspectos clave que contribuyen a la prevención.**

El director del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca (IMCUFIDET), Cristian Javier Valdés Arriaga, ha centrado sus esfuerzos en crear tanto programas de activación física para beneficiarios de todas las edades, como escuelas de iniciación deportiva (desde el año 2013 se han abierto 50 escuelas de iniciación deportiva). Como parte de las acciones que se llevan a cabo en términos de infraestructura, la dependencia ha rehabilitado espacios públicos como canchas de béisbol (y la correspondiente liga Municipal de béisbol), fútbol americano, fútbol profesional (como la cancha del parque ecológico de *Seminario* de pasto sintético), patineta y *hockey* sobre ruedas.

El espíritu que han buscado infundir a las acciones de gobierno es denominado “de deporte social”, partiendo de la premisa de practicar el deporte en espacios dignos. En *Seminario*, el IMCUFIDET trabaja en colaboración con el PRONAPRED para recuperar el Parque ecológico y sus dos espacios deportivos (cancha de basquetbol y canchas de fútbol rápido y fútbol profesional), así como los gimnasios al aire libre.

Se habilitó también un espacio para perros para que puedan ejercitarse. El IMCUFIDET propuso crear el centro de desarrollo social en el parque ecológico y convocó al DIF para trabajar la mediación de conflictos y el Comedor Comunitario para cocinar comida saludable para la gente que hace deporte. El IMCUFIDET se vinculó también al Programa federal de prevención de las violencias “Las glorias del deporte” en donde un exjugador profesional del Toluca enseña fútbol a

jóvenes en situaciones de riesgo en *Seminario* (en este momento ha iniciado el 2do periodo de tres meses y 160 jóvenes se han inscrito).

Las actividades que se han llevado a cabo en *Seminario* por parte del IMCUFIDET son las siguientes:

- Olimpiada Municipal Noviembre 2014
- Inauguración de la Remodelación del parque *Seminario* (rehabilitación de cancha de fútbol y basquetbol) 19 de Mayo de 2014
- Escuela de Iniciación Deportiva de fútbol de lunes a viernes de 15:30 a 17:00 hrs y basquetbol
- Torneo de Ciudades Hermanas Agosto 2014
- Copa Embajador 2014 Agosto 2014
- Glorias del Deporte en un horario de 08:00 a 12:00 hrs y de 16:00 a 18:00 hrs de
- Torneo PRONAPRED 10 de Octubre de 2014

En *San Lorenzo Tepaltitlán* (La Cruz Comalco) se habilitaron gimnasios al aire libre; lamentablemente en *San Lorenzo* no hay infraestructura ni espacio deportivo que permitan llevar a cabo un mayor número de actividades, sólo una cancha de fútbol rápido y unos columpios. Los factores por los cuales *San Lorenzo* cuenta con menos apoyos para el deporte son dos principales: *San Lorenzo* está, por un lado, más retirado del centro de Toluca que *Seminario*, y por el otro, los delegados han colaborado de manera limitada con el IMCUFIDET (a diferencia de los delegados de *Seminario*). De hecho el IMCUFIDET ha invitado a los delegados a buscar terrenos en venta para que se compren y habiliten como espacios deportivos, sin embargo a la fecha no han proporcionado información al respecto (Entrevista con Cristian Javier Valdés Arriaga, Director del IMCUFIDET).

No obstante lo anterior, en *San Lorenzo* también se cuenta con algunas actividades recreativas, vinculadas con el Programa Nacional de Prevención del Delito y las Violencias:

- Inauguración de Gimnasio al aire libre 02 de Abril 2014
- Torneo de Fútbol juvenil (PRONAPRED) 17 de Octubre de 2014

- Torneo de Basquetbol Juvenil (PRONAPRED) 17 de Octubre de 2014
- Tarde Deportiva 25 de febrero
- Mañana Deportiva 18 de Septiembre

Como se mostrados, en ambos *Territorios de Paz* existen eventos del Programa Nacional para la Prevención de las Violencias y la Delincuencia; la actividad que mayor respuesta tiene en ambos territorios son las clases gratuitas de *fitness*, dirigidas a la población en general, cuyo propósito es promover la salud a través de la actividad física. También ofertan para los niños y jóvenes una capacitación —y torneos— de ajedrez; con esta actividad han logrado formar una liga de ajedrez escolar, que se reúne en El Parque Ecológico en el caso de *Seminario*, y en la Biblioteca Pública Municipal José Luis Álamo Jardón, en el caso de *San Lorenzo*.

- **Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte. La proximidad cultural y la preservación del patrimonio como derechos de la ciudadanía**

El Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte, se creó durante la administración municipal 2013-2015, ya que el apartado de cultura estaba integrado en Desarrollo Social (DIDESO), junto con una dependencia de Comunidades Indígenas, de tal suerte que el 1º de enero de 2013 se crea el Instituto Municipal de Cultura y Arte, y en 2014 se le adicionan las atribuciones de Turismo. Para Mtro. Pedro García Muciño, Director del Instituto, el propósito básico es aprovechar la capacidad creadora de los toluqueños a través de las expresiones artísticas, así como aprovechar el gran potencial del turismo cultural.

Entre los principales programas de la dependencia se encuentra la revitalización del Centro Histórico, bajo la lógica de brindarle a los ciudadanos un espacio de convivencia. Las acciones concretas de este programa consistieron en recuperar espacios emblemáticos como la Plaza González Serrat, el Andador Constitución, la Capilla Exenta y la Alameda Central para que fuera sede de eventos culturales.

De manera paralela inauguraron un programa de proximidad cultural en el cual han llevado actividades de música, teatro y danza, en al menos diez delegaciones del municipio en la periferia. También cuentan con un programa con los grupos propios del Ayuntamiento, como la orquesta filarmónica, la banda municipal, el cuarteto de cuerdas, un ensamble de voces, un coro

y un ballet infantil y juvenil. Estos grupos se presentan en el Centro Histórico, así como algunas colonias urbanas.

Uno de los propósitos del Instituto es el fomento de festivales, tales como el Festival del Centro Histórico, y la Fiesta de la Música (en colaboración con Francia), y la actividad cultural por excelencia en Toluca, que es la Feria del Alfeñique (la celebración del día de muertos en Toluca).

En cuanto a la infraestructura cultural, sumaron a la ya existente Casa del Cultura (región sur: Cacalomacán), una más en la región norte (San Cristóbal Huichochitlán), así como la construcción de un Foro Cultural en la Alameda Central, la apertura del Museo del Alfeñique y del Museo de Sitio de Calixtlahuaca. Otra de las acciones que se llevaron a cabo desde el instituto es el impulso de un fondo editorial que integra cinco colecciones con alrededor de 17 títulos publicados, con los cuales se le ha apostado a fortalecer la identidad de los toluqueños, con reediciones de textos clásicos como “Toluca del chorizo” (1976) de Alfonso Sánchez García, además de investigaciones de los cronistas y algunos premios literarios.

Los criterios con el Instituto planea sus acciones en las delegaciones son: el equilibrio entre el norte y el sur del municipio, y la cantidad poblacional de las delegaciones y colonias, más que en un diagnóstico de necesidades. También, su presencia está en función de la designación de los *Territorios de Paz*. El Instituto lleva a cabo sus programas y actividades de manera más bien independiente respecto de las otras dependencias del Ayuntamiento.

- **Dirección de Desarrollo Económico: asociatividad, autogestión y actividad formal como factores clave para impulsar la economía comunitaria**

El año pasado repartimos —no repartimos, asignamos— prácticamente diez millones de pesos. La gente va pagando como tanda, semanal⁴⁸.

Entrevista con Francisco Javier Hernández Sepúlveda,
Director de Desarrollo Económico

La Dirección de Desarrollo Económico (DIDEE) tiene como objetivo primordial: planear, dirigir y vigilar la adecuada ejecución de programas referentes a la regulación de las actividades

⁴⁸ El director se refiere al Fondo de Apoyos a los Emprendedores Toluqueños (FONTOL).

industriales, comerciales, de servicios turísticos, artesanales, de abasto y de desarrollo rural sustentable; en el territorio municipal para fomentar el desarrollo económico del municipio⁴⁹.

En la administración 2013-2015 se llevan a cabo modificaciones importantes en la DIDEE, como la creación de una Unidad de Verificación Administrativa, que transfiere el personal y sus atribuciones de la Dirección de Desarrollo Económico a dicha Unidad, a la cual también se le integra personal y atribuciones de Desarrollo Urbano. Adicionalmente, desaparecen las Direcciones Generales del Ayuntamiento y se crean Direcciones de Área con sus respectivas Subdirecciones. La DIDEE está integrada por cinco áreas y un organismo desconcentrado: 1. Subdirección de fomento económico; 2. Subdirección de mercados; 3. Subdirección de regulación de comercio; 4. Subdirección de desarrollo agropecuario; y 5. El Instituto municipal del emprendedor toluqueño.

En palabras de la Subdirectora de Promoción Económica, la DIDEE del Municipio de Toluca se encarga de regular “desde el puesto de tamales que está en la calle, hasta las grandes empresas transnacionales, centro comerciales y corporativos; tianguis, mercados y rastro municipal” (Entrevista con Marcela Guadalupe Olguín Gutiérrez, Subdirectora de Promoción Económica de la DIDEE).

Una de las principales actividades que llevan a cabo en las delegaciones de *San Lorenzo y Seminario* son las de regularización (altas-bajas y licencias de funcionamiento) y fomento para el emprendedor (cursos, micro-financiamientos). Regulan la actividad comercial en vía pública (tianguis) y mercados. De acuerdo con Francisco Javier Hernández Sepúlveda, director de Desarrollo Económico, el ambulante tiene una presencia muy extendida en *Seminario*.

La DIDEE tiene presencia en los municipios a través de la acción municipal de gobierno denominada “Jornadas municipales de servicios”, que consiste en acompañamientos de todas las instancias del Ayuntamiento a un lugar donde de la ciudad se instalan carpas y se les ofrecen a las comunidades tanto información como servicios de las dependencias. Este ejercicio es una forma de trasladar al Ayuntamiento a distintos puntos de manera itinerante.

⁴⁹ DIDEE: <http://www.toluca.gob.mx/dep-direccion-de-desarrollo-economico>

En lo referente a los programas específicos de la DIDEE se encuentra el “Programa de hidroponía”, que consiste en llevar invernaderos de 20 metros cuadrados a un esquema de autoconsumo con un rango de excedente para comercialización. Este programa forma parte de las acciones que se hacen en el marco del PRONAPRED, y durante el primer año se instalaron 5 viveros por territorio y planeaban incrementar 7 más por cada Territorio de Paz. También cuentan con la Caravana del emprendedor, que consiste en articular a otras áreas para fomentar el empleo. También llevan a cabo acciones de capacitación y consolidación para negocios pequeños y medianos.

Otro de los programas que han administrado desde la DIDEE es el de microcréditos para emprendedores, denominado Fondo de Apoyo para Emprendedores Toluqueños (FONTOL). Este programa presta un monto de hasta cinco mil pesos, y requiere de cinco obligados solidarios, que deberán pagar la deuda adquirida por el titular, en caso de que éste omita pagar semanalmente el monto convenido. Esta medida no ha sido del todo bien recibida en las comunidades, quienes ofrecen resistencia para buscar a los “obligados solidarios”, así como para presentar los requisitos básicos estipulados por las Reglas de operación del programa (IFE, comprobante de domicilio y obligados solidarios). Otros de los programas, además de FONTOL, son: Bécate, Activos Productivos, Cocinas Económicas y Fondo Municipal del Emprendedor Toluqueño (Fomet). Del total de beneficiarios de los programas, el 80% son mujeres.

- **Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas. La habilitación de espacios urbanos como un detonante para la convivencia pacífica de las comunidades**

Al igual que otras dependencias del Ayuntamiento, existían la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Desarrollo Urbano, que se integraron en una sola al comenzar la gestión actual. Las atribuciones designadas para esta Dirección son: coordinar, dirigir y supervisar las acciones relativas a la ejecución de obras públicas, que sean materia de estudio, planeación y despacho de la Presidencia Municipal, a efecto de que se aumente y se mantenga la infraestructura municipal, promoviendo con ello el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio⁵⁰.

⁵⁰ Fuente: <http://www.toluca.gob.mx/dep-direccion-de-administracion-urbana-y-obras-publicas>

Dada la naturaleza de la dependencia, no cuentan con programas sociales como tal, sino que tienen un proyecto anual con metas asignadas, y planean en función del Presupuesto basado en resultados. Anteriormente contaban con cinco proyectos que integraba las actividades más relevantes, para el 2015 contarán con 12 proyectos, entre los que se encuentran: regulación del uso del suelo, patrimonio inmobiliario, patrimonio arquitectónico, instrumentación urbana (licencias de uso del suelo y de construcción); para el rubro de Obras Públicas cuentan con ocho proyectos: infraestructura urbana, pavimentación, banquetas, guarniciones, módulo de policía y una cancha de fútbol.

Dirección de Administración Urbana y Obras Públicas tiene mecanismos de participación ciudadana a través de las autoridades auxiliares (Delegados) a quienes se dirigen para consultar las prioridades en materia de Obra Pública. Sin embargo, los recursos y las prioridades no siempre compaginan. Durante 2014 hicieron 4 obras en *Seminario*, principalmente construcción de guarniciones y banquetas, rehabilitación de pavimento asfáltico y rehabilitación en una escuela primaria (Francisco Javier Gaxiola). En *San Lorenzo* únicamente tuvieron entrega de materiales para que los vecinos hicieran sus propias faenas en la calle Francisco I. Madero.

Los principales problemas que enfrentan ambas delegaciones son: vialidades y regularización de servicios. Estos problemas impiden en ocasiones implementar ciertos proyectos (p.e. pavimentación sin alcantarillado). Otro aspecto que se escapa de las manos de la planeación de Obra Pública es el crecimiento de la mancha urbana en ambas colonias, por lo que no es plausible tener control sobre la planeación de pavimentación (el ancho de la calle, los muros de las construcciones, etc.).

El Programa Fondo de Infraestructura Municipal (FIM) se concentra en las comunidades con menos recursos, donde existe rezago social, pero no incluye a *Seminario* ni *San Lorenzo*. Las Reglas de Operación del programa establecen las características de las colonias, a la par del CONEVAL, y las características de ambas delegaciones no corresponden con las estipuladas por dichas Reglas. La principal limitante que reconoce la Dependencia es el recurso con el que cuentan, ya que no siempre es posible tener una cobertura óptima de las necesidades de obra pública del municipio.

Para concluir este apartado de las dependencias municipales, se presenta un recuadro con los documentos y la información que en su momento se acordó que entregarían las dependencias para incluir en el presente diagnóstico.

Debido a circunstancias coyunturales, algunos titulares de las dependencias (DIDESO y Cultura) pidieron licencia para buscar nuevos cargos, ello tuvo como consecuencia la imposibilidad de cumplir con el compromiso de proporcionar información para incluirla en el informe de la presente asistencia técnica. Sin embargo, desafortunadamente tampoco se recibió la información comprometida con otras dependencias cuyos titulares permanecieron en el cargo (Subsecretaría de apoyo a la educación y Dirección de Gobierno):

Dependencia	Información pendiente
Dirección de Desarrollo Social	Número de beneficiarios de programas por delegación
Subdirección de apoyo a la educación	Datos de cronistas municipal/delegacional, y padrón de escuelas educadoras beneficiarios de programas por delegación.
Dirección de Desarrollo Económico	Número de beneficiarios de programas por delegación
Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte	Programas llevados a cabo en <i>San Lorenzo</i> y <i>Seminario</i>
Dirección de Gobierno	Programas y actividades derivadas del PRONAPRED
INMUJER	Resultados del Curso Taller de Prevención de las Violencias de Género y Familiar

A manera de conclusión del apartado de las dependencias municipales y los programas sociales en las delegaciones, es importante hacer hincapié en dos aspectos centrales:

1. Lo decisivo que resulta que las dependencias estén involucradas con las comunidades mediante una oferta clara de servicios, que sea difundida ampliamente en cada Delegación y que no sea de exclusivo conocimiento de las autoridades auxiliares (Delegados) y;
2. Que los programas implementados en las delegaciones tengan una frecuencia sostenida que permita a la comunidad apropiarse de ellos. El tema de la continuidad en los programas es determinante para poder evaluar los resultados de la administración en materia de participación social y comunitaria, así como de eficacia y pertenencia.

TERCERA PARTE



Practicando el diálogo productivo, Toluca, 2014.

VIII. Promoviendo la asociatividad

8.1 Conversatorio comunidad-policía en Seminario

Asistentes por parte de la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca: Comisario Arturo Michelet Hernández Flores, Director de la Secretaría de Seguridad Pública y Vial del Municipio de Toluca; Lic. Martha Serrano Gálvez, Jefa del Departamento de Prevención del Delito de la Dir. de Seguridad Pública; Lic. Rodolfo González, Director de Proyectos Especiales de la SSPV de Toluca; Andrés Roque Bata, oficial de policía; Tzen Hurtado, oficial de policía; Alejandro Almaráz, comandante de Seguridad. **Autoridades del Ayuntamiento:** Alejandro Colín, Secretario Técnico de la Presidencia; Lic. Felipe Morales Romo, Promotor deportivo del INCOFIDET; representante del DIF y Lic. Eric Josué Santamaría, Director del Instituto Municipal de la Juventud. **Equipo de Insyde:** Mtro. Alejandro Espriú, Coordinador de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia; Dra. María Eugenia Suárez, Responsable de la asistencia técnica.; Mtro. José Colomo, Asesor de Insyde; Mtro. Daniel Estrada, Asesor de Insyde; Mtro. Paulo Gutiérrez, Asesor de Insyde. **Vecin@s participantes:** Virginia Rubí García; Eulalia Salazar; Patricia Reyes Enríquez; Lourdes Alcántara y Arturo Rocha Hernández

La reunión dio inicio a las 17:18 horas y concluyó a las 18:40. **María Eugenia Suárez de Garay, Responsable de la asistencia técnica Insyde, se hizo cargo de la bienvenida e introducción al conversatorio *Comunidad-Policía*, agradeció la asistencia de vecinos y autoridades institucionales, y en especial a la Dirección de Policía y Seguridad Vial. Refirió que Insyde busca impulsar un proceso de reconciliación policía-comunidad, con la finalidad de resolver problemas específicos. Mencionó que sin la participación activa de la ciudadanía sería muy difícil llegar a soluciones plausibles. Expresó que el Conversatorio tiene la intención de atender los problemas que se han trabajado en la asistencia técnica.**

Enseguida, **Daniel Estrada**, responsable de Comunidad de Insyde, presentó a los asistentes de las distintas dependencias, y enunció los acuerdos de convivencia para el desarrollo del Conversatorio.

Luego de los acuerdos de convivencia, tocó el turno al **Comisario Arturo Michelet**, Director de la SSPV, quien mencionó que el trabajo policial no le correspondía a la ciudadanía, sino que esa

labor recaía principalmente en los policías, asimismo, señaló que uno de los aspectos principales que le interesaba fortalecer era la proximidad, y que entre los mecanismos designados para ello se encontraba la estrategia “Puerta a Puerta”, como una forma de articular a la ciudadanía y a la policía. Mencionó que las distintas instancias del Ayuntamiento trabajaban para llevar a cabo acciones que a cada dependencia le corresponden; también mencionó el programa de Jóvenes en riesgo, el cual cumple la función de atajar el problema del consumo de drogas mediante actividades deportivas y de generación de empleo. Adicionalmente, refirió que esta política tenía como propósito ayudar a los jóvenes que tienen problemas con la ley. El Comisario abundó que el trabajo de análisis delictivo que se hace desde la policía busca identificar las áreas de acción. Mencionó que más allá del partidismo, la policía se queda y que hay elementos que tienen más de veinte años en servicio. La primicia que anunció es que se implementaría una unidad policial para la comunidad, y que en breve presentarían a los oficiales que se sumarían a esta gestión.

La **Dra. María Eugenia Suárez** presentó a las ciudadanas (Eulalia Salazar y Virginia Rubí García) que hablarían los problemas y pidió que el ejercicio que se daría a continuación se debería centrar en la enunciación de soluciones conjuntas, y que para ello era de suma relevancia la participación de los actores institucionales.

La ciudadana Eulalia Salazar mencionó como el primer problema al robo, y que a ese respecto buscaban soluciones. Una de sus propuestas frente a los robos es que hubiera un mejor alumbrado para evitar áreas de riesgo. **Virginia Rubí** mencionó que los asaltos en *Seminario* se daban con lujo de violencia, este delito se da en diferentes espacios de la comunidad, mencionó. Señaló que el asalto era con arma blanca (navajas), y que las principales víctimas eran los negocios y los transeúntes.

El **Comisario Michelet Hernández Flores** mencionó que anteriormente habían estado en la comunidad y llevaron a cabo la entrega de trípticos y reiteró que en breve entregarían la unidad nueva. El Comisario abundó respecto de los diferentes problemas que han gestionado desde la Secretaría de Seguridad Vial.

La **Dra. Suárez** mencionó que era muy importante que los funcionarios intervinieran para mencionar cómo podrían contribuir desde sus instancias para atender los problemas planteados

en la agenda comunitaria. Pidió a la ciudadanía que hablara de la incidencia, y en especial, que mencionaran los detalles particulares que ayudaran a atajar el problema.

El ciudadano **Arturo Rocha**, presidente de COPACI, señaló que no se presentan la denuncia porque no se hace nada por parte de la policía y que cuando se denuncia se teme a las represalias. Mencionó que él había preguntado a su comunidad qué es lo que le dirían al Comandante.

La ciudadana Lourdes Alcántara mencionó como segundo problema la violencia entre jóvenes. Señaló que este era un problema. También habló sobre la violencia familiar, y sobre el desconocimiento de la policía para tratar a las víctimas.

La Dra. María Eugenia Suárez de Garay refirió que el seguimiento por parte de la ciudadanía era de suma relevancia. Pidió que hubiera un reunión posterior para dar seguimiento a las acciones acordadas.

Daniel Estrada, del Equipo de Insyde, agradeció a las y los participantes de la comunidad por su participación, así como al equipo de comunidad y a **Rodolfo**, Director de Proyectos Especiales de la SSPV del Municipio de Toluca. **La C. Lourdes Alcántara** agradeció la visita y pidió apoyo para la comunidad y dar seguimiento en los rondines. **José Colomo**, del equipo consultor de Insyde, agradeció a los policías que se capacitaron, y pidió que se les permitiera poner en práctica lo aprendido, para superar la idea de que más patrullaje y pláticas son la única ruta para la seguridad.

La Dra. Suárez mencionó que se iba con la sensación de que la ciudadanía no tenía claridad respecto de la cartera de servicios del Ayuntamiento, y que en ese sentido las distintas instancias debían ofertar y difundir cuál era su papel.

Acuerdos

1. Respecto de los asaltos (**en la calle, transporte público, negocios y casas**), se acordó mejorar la comunicación entre comunidad policía y ofertar programas de capacitación sobre cómo proceder frente al delito. Se acordó también conocer mejor a los policías asignados en

la comunidad y que no se cambien de manera tan frecuente. Se convino hacer un trabajo conjunto con padres de familia para diseñar un patrullaje más adecuado para las necesidades de la comunidad.

- Responsables: Lic. Martha Serrano, Jefa de Dpto. de **Prevención del Delito y la Comunidad**.
2. Respecto de la violencia entre jóvenes: Intervención de programas deportivos y culturales, Educación para la Paz, Programas de Empleo para Jóvenes, así como programas para prevenir la violencia social. Por parte del Instituto de la Juventud se ofrecieron a impartir pláticas sobre valores, autoestima, violencia en el noviazgo y sobre adicciones, también se mencionó llevar a cabo una feria de Empleo y recuperar espacios públicos a través del Juvemóvil. Se pidió que se estos programas sean permanentes. Se manifestó el compromiso para otorgar becas deportivas y descuentos en los gimnasios. Se mencionó la importancia de la intervención de la procuraduría y su área de atención a víctimas.
- Responsables: Lic. Eric Josué Santamaría, Director del **Instituto Municipal de la Juventud, la Procuraduría y la Comunidad**.
3. Respecto de narcomenudeo: Articulación con la policía y la procuraduría, así como con el Instituto Mexiquense contra las Adicciones y el DIF. Se ofreció el servicio de denuncia anónima, mediante volantes muy puntuales y llamadas.
- Responsables: **Dirección de Seguridad Pública y Vial, Procuraduría, Instituto Mexiquense contra las adicciones, DIF y Comunidad**.
4. Respecto del problema de violencia familiar: Reunir un grupo sustancial de mujeres para llevar a cabo una capacitación.
- Responsables: **Dirección de Seguridad Pública y Vial**, a través del área de Proyectos Especiales y las Unidades Móviles (2), Lic. Martha Serrano, Jefa de

Dpto. de **Prevención del Delito, INMUJERES (diversidad sexual y equidad de género), Fiscalía y Subprocuraduría y la Comunidad.**

5. Recuperar espacios públicos para el transeúnte (casa de empeño, y otros negocios locales), que impiden el tránsito de quienes viven en la comunidad.
6. Se acordó que la comunidad se reuniría con los oficiales, Carlos y Andrés, quienes se capacitaron en el método D'ARMA, para compartir el aprendizaje.

8.2 Conversatorio comunidad-policía en *San Lorenzo*

Asistentes por parte de la Dirección de Seguridad Pública y Vial de Toluca: Comisario Arturo Michelet Hernández Flores, Director de la Secretaría de Seguridad Pública y Vial (DSPV) del Municipio de Toluca; Lic. Martha Serrano Gálvez, Jefa del Departamento de Prevención del Delito de la DSPV; Lic. Rodolfo González, Director de Proyectos Especiales de la DSPV de Toluca; Andrés Roque Bata, oficial de policía: Alejandro Almaráz comandante de Seguridad; comandante Rosario de Jesús Nava, Coordinador de la Subdirección Norte; comandante Jorge Hernández Romero, Responsable de la Región 11. **Autoridades del Ayuntamiento:** Alejandro Colín, Secretario Técnico de la Presidencia; Lic. Felipe Morales Romero, Promotor deportivo del INCOFIDET; Lic. Eric Josué Santamaría, Director del Instituto Municipal de la Juventud; Lic. En Derecho, Fátima Duran, abogada del departamento jurídico del INMUJERES. **Equipo de Insyde:** Dra. María Eugenia Suárez, Responsable de la *asistencia técnica*; Mtra. Chloé Campero, Asesora; Mtro. José Colomo, Asesor; Mtro. Daniel Estrada, Asesor; y Mtro. Paulo Gutiérrez, Asesor. **Madres, Padres de Familia y Maestros de la Escuela Secundaria José Vasconcelos:** Profesor, Óscar Mendoza; Ciudadana Crusanta Mendoza; Ciudadana Alma Nolasco; Director, Federico Arzate Consuel

La reunión dio inicio a las 18:18 horas y concluyó a las 20:02 horas. **José Colomo**, Asesor de la *asistencia técnica* Insyde, se hizo cargo de la bienvenida e introducción al conversatorio *Comunidad-Policía*, agradeció la asistencia de las madres de familia y de las autoridades institucionales, y en especial a la Dirección de Policía y Seguridad Vial. Refirió que el propósito de este Conversatorio era dar seguimiento al análisis de problemas y sus posibles soluciones; enseguida, cedió la voz a **Daniel Estrada**, responsable de Comunidad de Insyde, quien presentó

a los asistentes de las distintas dependencias, y enunció los acuerdos de convivencia para el desarrollo del Conversatorio.

El **Comisario Arturo Michelet**, agradeció a la mesa directiva de padres de familia y al personal docente, también agradeció al director de la secundaria, 323 “José Vasconcelos”. Mencionó que Toluca es la capital del estado y uno de los municipios más poblados (debajo de Ecatepec y Netzahualcóyotl), y que la estructura de la policía estaba constituida por 897 elementos. Asimismo, refirió que la policía estaba organizada en dos turnos, y su división se organizaba de la siguiente forma: policía rural, policía canina y policía de grupos especiales. Señaló que paradójicamente la ciudadanía no confía en la policía, pero cada vez pide más policía. Destacó que la policía no representa a ningún partido, y que independientemente de quién gobierne, la policía es la misma. Pidió que hubiera participación conjunta entre la policía y la ciudadanía, y pidió a la ciudadanía que conociera cuáles eran las atribuciones de la policía, y cuáles de otras instancias.

Daniel Estrada, Responsable de Comunidad de Insyde, presentó a las madres y profesores que hablarían de los problemas.

Las intervenciones del **Comandante Michelet**, Director de SPV, luego de cada problema presentado se resumen a continuación:

- Mencionó que era importante invitar a la procuraduría y puso a la disposición de la escuela y la comunidad el área jurídica de la dirección a su cargo.
- Destacó que uno de cada diez delitos son los que se denuncian, y que eso incentiva a los delincuentes a actuar con mayor libertad.
- Pidió que no confundan índice delictivo con índice de ingesta de sustancias y drogas. Que si bien el consumo es una falta, el tráfico y el narcomenudeo sí es un delito.
- Insistió en que si no se decidían a denunciar, al menos pedía que reportaran los incidentes.
- Ofreció dar a cada asistente a la reunión, dar una de sus tarjetas con su teléfono, donde él mismo respondía, de este modo sería posible detectar luego del reporte, el modus operandi de los delincuentes.
- Entre las estrategias que ofreció luego de los reportes, se encuentran: rediseño del patrullaje y asignación de operativos en taxis.

- El comandante mencionó que había que apostarle a los jóvenes. Finalmente, el Comandante puso a la disposición de la comunidad el grupo especializado de apoyo donde se atiende a la víctima quien recibe asesoría jurídica, para levantar un acta ante una autoridad superior.

El profesor **Óscar Mendoza** presentó el primer problema identificado por la comunidad: Robo (transeúnte, transporte público, autopartes, robo en casa habitación, con violencia). Mencionó que este es un problema recurrente y que se presenta en distintas formas. Lamentó que no estuviera el Delegado Municipal.

La ciudadana **Crusanta Mendoza** presentó el problema de Narcomenudeo. Expresó que el narcomenudeo es un delito que afecta principalmente a la percepción de seguridad en las comunidades y la escuela, donde se ha llegado a detectar venta. Si bien el narcomenudeo está relacionado con aspectos de salud pública, es importante mencionar que uno de los problemas que derivan de él, tiene que ver con el robo como estrategia para tener acceso a la droga. Entre los vecinos se identifica un número importante de puntos de venta, pero no han visto que se le dé seguimiento a las denuncias y quejas para erradicar el comercio de droga.

La ciudadana **Alma Nolasco**, señaló que el acoso es un problema derivado de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, y que se da en la escuela y en los hogares. Para quienes sufren acoso y hostigamiento, el desempeño escolar se ve afectado, e incluso repercute en su salud, así como en el desarrollo social y comunitario.

El director **Federico Arzate Consuelo** habló sobre el problema de “Pelears y lesiones”, señaló que la violencia es un problema que involucra tanto a jóvenes como a adultos, y que entre sus principales consecuencias se encuentran las lesiones que pueden resultar de enfrentamientos entre pandillas o grupos de jóvenes. Dijo que este problema también está relacionado con la percepción de un clima de violencia, aunado a una falta de iniciativas que fomenten la prevención del delito y la violencia.

Acuerdos

1. Respecto del problema del robo: se acordó crear grupos de seguridad para hacer rondines con el apoyo de las fuerzas de seguridad, y que hubiera un patrullaje más sostenido. Programar una reunión con padres de familia para proporcionar el número de denuncia y dar a conocer el Programa de Subsemun en beneficio de la comunidad. Se articulará el operativo “Transporte Seguro”. Se mencionó que un punto crítico para el robo en transporte público se da en Lombardo Toledano por la mañana, alrededor de 8:30 a 9:00 am, y de 18:00 horas a 19:30 horas. Quedó también como acuerdo que con la finalidad de coproducir seguridad la comunidad incentivaría la denuncia.
 - Responsables: Policía Municipal, mesa directiva y padres de familia.
2. Respecto del problema del narcomenudeo, se acordó que se implementarían programas para rescatar espacios públicos en coordinación con el Instituto del Deporte. La comunidad ayudaría con la convocatoria y las instituciones se harían cargo de los programas. Respecto de las adicciones se ofreció que la comunidad podría tomar un diplomado (sábados, cada 15 días). Por parte del Instituto del Deporte se ofreció el programa de Activación Física en la Cruz Comalco y ofreció hacer un torneo donde participe la ciudadanía y así favorecer la prevención. También se acordó promover la oferta de servicios en la comunidad y en la escuela. Por parte de la SSPV se hizo el compromiso de entregar un formato de denuncia anónima en la junta de padres de familia. Se pidió que se designaran enlaces de las instituciones para dar seguimiento a las actividades deportivas con la escuela y así integrar al turno vespertino. El enlace para esta acción es el **Lic. Felipe Morales Romo**, Promotor deportivo del INCOFIDET.
 - Responsables: Instituto Municipal del Deporte, Instituto de la Juventud, la escuela 323, José Vasconcelos, y la comunidad.
3. Respecto del problema de acoso, se acordó enviar a la Unidad de Violencia de Género por parte de la DSPV, así como coordinar con el Gobierno Federal el Programa Virtual contra el acoso sexual. La **Lic. Fátima Duran**, abogada del Departamento Jurídico del INMUJERES se ofreció como enlace con la escuela y la comunidad. Un acuerdo final fue que en las reuniones bimestrales se invitaría a la policía para generar un vínculo permanente. Quedó pendiente

establecer el enlace para las reuniones con el **Lic. Rodolfo González**. Se acordó traer la unidad de apoyo de atención a víctimas, pasando las vacaciones.

- Responsables: INMUJERES Municipal, INMUJERES Federal, DSPV, Secundaria y Comunidad y la **Lic. Martha Serrano Gálvez**.

4. Respecto del problema de peleas y lesiones se acordó que habría una mayor presencia de patrullaje para la disuasión. Adicionalmente propusieron implementar el Programa Mochila Segura.

- Responsables: DSPV y Escuela Secundaria 323, José Vasconcelos y Comunidad.

Por último, uno de los asistentes de la comunidad mencionó que sería importante establecer los tiempos de respuesta, corto, mediano y largo plazo. A ello respondió el Comisario: que por parte de la DSPV las acciones comprometidas se llevarían a cabo inmediatamente. La **Dra. María Eugenia Suárez** dijo que como parte de esta iniciativa habría una última visita para presentar los resultados de esta *asistencia técnica*, donde se pudiera hablar de los avances resultado de esta asistencia. Pidió la comunidad que diera seguimiento a los acuerdos.

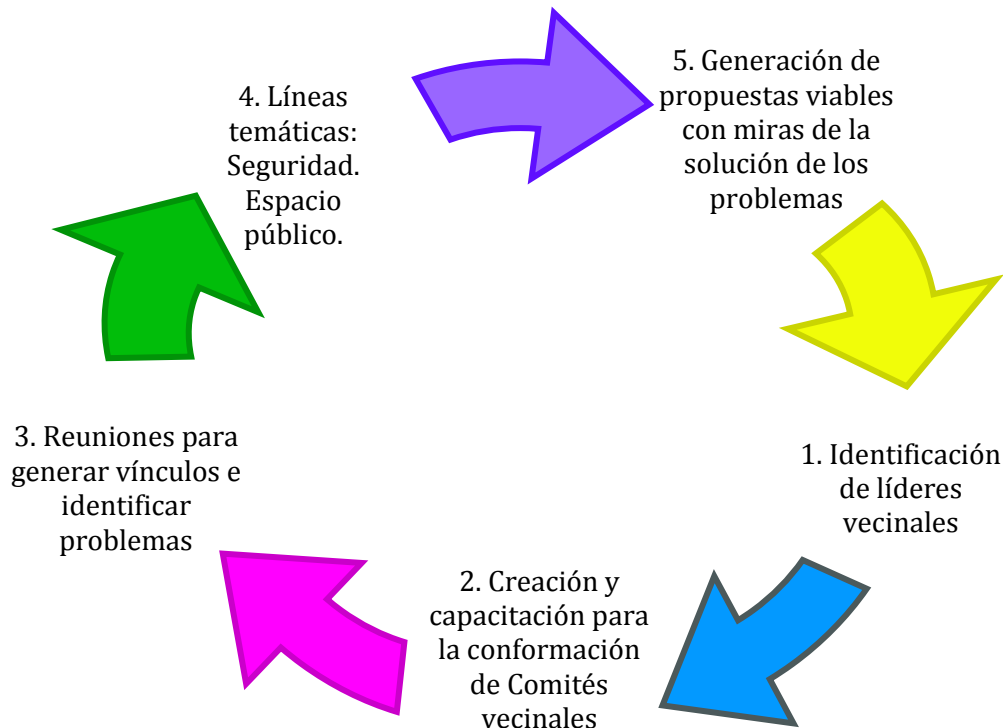
El **profesor Óscar Mendoza** pidió que la comunidad debe denunciar, e insistió en que el jefe de sector garantice un patrullaje más estratégico y que brinde más apoyo. El Comandante Rosario de Jesús Nava, Coordinador de la Subdirección Norte, señaló que buscaría acercarse a la comunidad para ir replicando acciones que ayuden a una mejor seguridad. Pidió que la comunidad sea los ojos y los oídos de la policía en la calle.

El **director Federico Arzate Consuelo** comentó que cada mes tienen una reunión de consejo técnico (el último viernes de cada mes), y se comprometió a que en dicha reunión comentaría el ejercicio que se llevó a cabo en la *asistencia técnica* de Insyde, para que otros compañeros conozcan el análisis que se ha hecho de los problemas en la comunidad y en la escuela.

Daniel Estrada, del equipo de comunidad de Insyde, agradeció a todas las personas involucradas.

8.3 Ruta de recomendaciones a corto plazo para las comunidades *Seminario* y *San Lorenzo*

Las comunidades de intervención tienen especificidades que requieren actividades puntuales en cada uno de ellos. A grandes rasgos se proponen los siguientes ejes acción:



Identificar líderes vecinales requiere de la observación para definir quiénes son las personas adecuadas, ya que también requieren tener legitimidad comunitaria. Dada la experiencia derivada de este *asistencia técnica* se sugiere que en el Parque Ecológico, así como en la Escuela Secundaria José Vasconcelos (a menos que se encontrara otro espacio en la misma comunidad) podrían impulsarse talleres para que vecinos y vecinas de cada comunidad elijan a personas con reconocimiento e interés en representar a la colonia o calle en temas de seguridad y especialmente en la relación con la Policía Municipal de Toluca. Debido a que los *Territorios de Paz* incluyen diferentes colonias, podría haber líderes comunitarios cada dos calles y que posteriormente se formalice su participación por medio de comités vecinales. Ello si se reconoce que los COPACIS han perdido legitimidad ante los vecinos. Lo que acá se sugiere es una organización que funcione especialmente para la atención de la seguridad y que pueda tener relación con otras formas y espacios de participación que ya existen. La conformación de esta

organización comunitaria requiere interés y compromiso, ya que se deberán capacitar en cultura de paz, mediación de conflictos, género, identidad barrial, población vulnerable como niños y jóvenes, entre otros. Al realizar estas capacitaciones con apoyo de diferentes instituciones municipales y organizaciones de la sociedad civil, se busca el aprendizaje pero también la vinculación y confianza al interior de los comités vecinales. La capacitación permitirá que los comités vecinales o redes vecinales funjan como replicadores en sus calles y colonias para que la información sea compartida y apropiada por la población.

Las actividades realizadas de manera grupal y con enfoque comunitario permitirán establecer líneas base para que los comités o redes vecinales identifiquen problemas o áreas de oportunidad en su colonia. Las capacitaciones deberán realizarse de tal manera que los asistentes reflexionen y poco a poco se motiven a tener una mirada constructiva de su comunidad. Derivado de ello podrán reunirse dos veces al mes con los vecinos para capacitarlos y/o identificar problemas o asuntos generales a tratar. Las actividades realizadas en los comités o redes permitirán que existan canales de comunicación constante y de respeto al interior de la comunidad, lo que facilitará generar lazos de confianza y realizar actividades claras y estructuradas con dependencias municipales, especialmente con la Policía Municipal de Toluca, ya que los miembros de los comités o redes vecinales podrían exponer los problemas comunitarios. Una vez expuestos los problemas se deberá llevar a cabo un análisis de la información que tienen y pueden pedir el apoyo a la propia Policía Municipal para que de manera conjunta trabajen en la formulación de un plan de trabajo con soluciones viables y que involucren a la comunidad y la policía como actores principales. Es importante mencionar que durante las asambleas de los comités y redes vecinales es necesario que cada una de las dependencias municipales presenten los programas y actividades que realizan; esta información debe aceptar canales de comunicación directos entre autoridades y comunidades para que estas últimas puedan recurrir a esas instancias en busca de acuerdos para las soluciones a los problemas definidos.

A continuación se presentan algunas áreas a considerar por las dependencias del municipio y otros polígonos, ya que se definen como áreas débiles o fortalezas que pueden replicarse en otras áreas:

- Es muy importante que se recuperen los espacios públicos y recreativos en ambos *Territorios*. Para ello se recomienda la participación de la Dirección Municipal de Desarrollo Social, para que precisamente haga las gestiones necesarias ante la Secretaría de Desarrollo Social y lograr impulsar estos proyectos. También se recomienda que los programas de Prevención del Delito estén presentes en todas las colonias y barrios de los *Territorios de Paz*, ya que el trabajo con bases sociales no está del todo fortalecido y es de suma importancia que vecinos se vean beneficiados con los programas.
- Se recomienda continuar con el trabajo que tanto Prevención del Delito, como otras instancias del Ayuntamiento han llevado a cabo con la Escuela Secundaria José Vasconcelos y con el grupo de vecinas que participaron en esta iniciativa. Es vital encontrar los mecanismos ciudadanos e institucionales para replicar estas acciones en otras áreas de los *Territorios de Paz*. Un aspecto clave es identificar y fortalecer los liderazgos de jóvenes, que tengan la capacidad de trabajar en asociatividad con las instituciones y que conozcan la importancia de la recuperación de espacios, así como la de los vínculos comunitarios y el trabajo conjunto.
- En *San Lorenzo* es necesario e impostergable un diagnóstico profundo de la situación de los jóvenes y sus problemas. Se recomienda un trabajo de reconciliación policía-comunidad pero orientado estratégicamente a la población joven que esté involucrada en violencias. La labor que pueden llevar a cabo en la zona los líderes sociales o las instituciones municipales en actividades deportivas son muy relevantes, pero es necesario involucrar a nuevos actores de cambio que abran nuevos panoramas y alternativas para la paz en este *Territorio*. Otro aspecto importante es buscar una alternativa para “despartidizar” la participación ciudadana tanto en *San Lorenzo* como en *Seminario*.
- Se recomienda una capacitación continua para quienes participan tanto en los COPACIS como en la asociación de comerciantes (si existieran). Un aspecto positivo que debe potenciarse es que los líderes de comités o redes vecinales sean muy jóvenes y tengan un gran interés y entusiasmo en poner en práctica lo aprendido en las capacitaciones que pudiese brindar el Ayuntamiento y sus distintas áreas en materia de prevención, solución de problemas y asociatividad policía-comunidad.. Se recomienda que Prevención del Delito

cultive permanentemente una relación productiva y activa con las comunidades de los *Territorios de Paz* y que no se limite a las pláticas informativas. Si bien es importante la participación de vecinos y comerciantes, se recomienda que establezcan agendas con responsabilidades compartidas y acuerdos mutuos, esto con la finalidad de que los esfuerzos en materia de seguridad no sean aislados.

Beneficios para la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana

El propósito de la asistencia técnica brindada por el Instituto para la Seguridad y la Democracia en materia de reconciliación policía-comunidad ha sido contribuir a reducir las vulnerabilidades y mejorar la calidad de vida de los habitantes de comunidades locales específicas a través de la promoción de la seguridad ciudadana y las acciones de policía comunitaria. Esta intervención ha buscado la integración de distintos esfuerzos interinstitucionales y comunitarios con el fin de alentar un cambio en el bienestar social a través del ejercicio del derecho humano a la seguridad.

El planteamiento metodológico de Insyde para la realización de este proceso de inmersión en Municipio de Toluca ha sido fundamentalmente de naturaleza cualitativa y exploratoria. A continuación se enlistan los beneficios y contribuciones del acompañamiento técnico que se llevó a cabo:

- Se identificaron, mediante una exploración-diagnóstico cualitativo, las deficiencias institucionales, así como los desafíos y posibilidades que enfrenta el ejercicio profesional de la Policía Municipal de Toluca. Estas últimas se convierten en una importante área de oportunidad que podrá contribuir a perfilar un diseño adecuado para implementar acciones de policía comunitaria y de proximidad en la institución. Asimismo, posibilitará el diseño e instrumentación de procesos de largo aliento que impulsen la profesionalización de sus miembros como parte de un modelo policial más democrático en el que las comunidades puedan fungir como actores centrales en la coproducción de su propia seguridad.
- Se logró identificar, mediante la exploración-diagnóstico, las capacidades instaladas y la disposición comunitaria disponible para transformar al proceso de participación en acciones preventivas y de asociatividad con la institución policial. La participación social debe ser entendida como una estrategia transversal de prevención social más activa y más profesional que la convierte en un actor clave para la recolección de información sobre problemas de seguridad en los territorios; de ahí la importancia del diálogo con la comunidad organizada y el desarrollo de planes de acción integrales que busquen erradicar o disminuir las causas y factores que provocan los problemas específicos de seguridad en los territorios.

- Se propició y logró un primer ejercicio de interlocución policía-comunidad, que permitió a la policía y a los ciudadanos iniciar un diálogo propositivo como una manera de contribuir a construir una cultura de seguridad, convivencia y cohesión social en el ámbito local, además de un trabajo productivo y una asociatividad. Durante este conversatorio fue posible que policía y comunidad plantearán una ruta de acción a corto plazo para promover la seguridad ciudadana y la convivencia. La intención ha sido mostrar a los diversos actores que han participado en este proceso que gestionar soluciones a la problemáticas de manera conjunta, coordinada e interrelacionada entre ciudadanos, autoridades y organismos diversos puede contribuir a mejorar la calidad de vida; generar espacios más seguros y armónicos, así como fomentar la cultura de paz y la cultura de la legalidad.
- Se identificó la percepción que los ciudadanos de los territorios intervenidos tienen respecto al trabajo de los policías, así como la confianza de la población en la institución de este municipio. Resulta indispensable conocer y entender el entramado de relaciones, factores y causas que originan ciertas percepciones de inseguridad entre los habitantes a fin de establecer rutas de acción claras y precisas que aborden sus principales preocupaciones, ya sean objetivas o subjetivas.

El acompañamiento técnico del Instituto ha estado fundado en un método flexible que permite el uso y aprovechamiento de técnicas que refuerzan el proceso diagnóstico y formativo de los actores participantes en el proceso. Así pues, la intervención realizada en los territorios de paz del Municipio de Toluca misma que ha sido sustentada en el reconocimiento y sistematización de capacidades y desafíos, presentes y potenciales-permitirá en su conjunto la identificación de insumos que contribuirán al trabajo de conversión paulatina de estos territorios hacia comunidades más seguros. Teniendo este último objetivo en mente, estamos convencidos que esta metodología, puede replicarse, con éxito, en otros municipios con contextos y condiciones similares.

Bibliografía

Ambrogi, A. (05 de 10 de 2014). *No más policías "zombies"*. Obtenido de www.excelsior.com.mx:
<http://www.excelsior.com.mx/opinion/andrea-ambrogi-dominguez/2014/10/05/985218>

Animal Político (7 de agosto de 2013), *Los "ninis" son "ninis" porque quieren: 58% de los mexicanos*. Encuesta levantada por Parametría S.A. de C.V. Obtenido de <http://www.animalpolitico.com/2013/08/los-ninis-son-ninis-porque-quieren-58-de-los-mexicanos/#axzz2wZeV6UvJ>

Azrate, Jorge (2011), *Región y desigualdades económico-sociales. El caso del valle de Toluca y el valle del Mezquital*. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Ayuntamiento de Toluca (2013), *Bando Municipal de Toluca*. México.

Ayuntamiento de Toluca (2013), *Plan de Desarrollo Municipal*, México.

Ayuntamiento de Toluca (2014), *Informe "Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia"*, Toluca.

Bauman, Zygmunt (2007), *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, México.

Bayley, David (1994) *Police for the future*, Oxford University Press, New York, 1994.

Bobeá, Lilia (2003), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Brotat, Ricard, "Un concepto de seguridad ciudadana", documento de trabajo, Barcelona, s/f.

Cano, I. (14 de Marzo de 2014). *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.iidh.ed.cr>

Carrión, Fernando (2009), "Tematizar la seguridad ciudadana: una propuesta metodológica", en *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, FLACSO-Ecuador, Quito.

Cárdenas, Eusebio (2006), *Transporte y exclusión en Toluca, Estado de México*. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Dammert, Lucía (2009), "Reforma policial en América Latina", en *La seguridad ciudadana: un reto de las democracias*, CIES-SAFE WORLD, 2009, Disponible en <http://www.cies.wordpress.com>

Desarrollo, C. d. (11 de Febrero de 2014). *CIDAC*. Obtenido de <http://cidac.org>

Frühling Hugo y Tulchin, Joseph (2005), *Crimen y violencia*, Siglo XXI Editores, Santiago de Chile.

Frühling, Hugo y Candinam, Azun (2005): *Policía comunitaria y estrategias de resolución de problemas*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BID, Washington.

ICESI- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (2009): ENSI 6 –Encuesta Nacional sobre Inseguridad, México.
http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi6.asp

Instituto Nacional de Geografía e Informática. (1990). *Censo General de Población y Vivienda*.

Instituto Nacional de Geografía e Informática. (2000). *Censo General de Población y Vivienda*.

Instituto Nacional de Geografía e Informática. (2005). *II Conteo de Población y Vivienda*.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

Martínez, H. Verónica (2008), *La periferia y la transición de lo rural a urbano en la Zona Metropolitana de Toluca, Estado de México (1990-2005)*, FLACSO, México.

Moloeznik, Marcos Pablo, David A. Shirk y M. Eugenia Suárez (2011): “Justiciabárometro: Reporte Final del Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez”, Justice in Mexico Project, El Colegio de Chihuahua, CONAVIM, El Colegio de la Frontera Norte, University of San Diego, México.

Reyes Ferriz, José (2008), “Seguridad Pública: Retos y Soluciones”, ponencia presentada en el V Foro Internacional Agenda desde lo Local, León Guanajuato, 29 de Octubre.

Román Sánchez, Y. y Cervantes Arenillas, D. (2013), *El empleo precario de jóvenes asalariados en México. El caso de Toluca, Tijuana y Mérida (2005-2010)*, en Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

Rowllan, Allison (2005) “Reto en el desarrollo de políticas de seguridad pública en los municipios mexicanos”, ponencia presentada en el X Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Saín, Marcelo (2010), *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Prometeo, Buenos Aires.

Salgado, Juan (2009): “Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia”, CIDE, México.

Sampson, Robert (1999): en ONU Hábitat (2010): *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas cohesión social y seguridad ciudadana*. Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Scott, Michael and Stuart Kirby (s/f) *Implementing Pop: leading, structuring and managing a problem-oriented police agency*, www.popcenter.org

Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, (2005), ILANUD, Costa Rica.

Sozzo, Máximo (2005) “Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina”, en *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*, Siglo XXI Editores, México.

Suárez de Garay, María Eugenia (2010), “Violencia, criminalidad y medios de comunicación desde América Latina. Algunas reflexiones en tiempos de globalización”, en *Política Criminal y Globalización*, Universidad de Guadalajara/Universidad de Deusto/Universidad de Rosario, Guadalajara.

U.S. Department of Justice (2003), Office of Community Oriented, Policing Services, USA.

USAID- INSYDE. (2013). *Policia Comunitaria Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación*. México, D.F.: USAID.

Vandershueren, F. (2005). Desafíos de la Seguridad Ciudadana. *Persona y Sociedad*, 11- 32.

Vandershueren, F. et al (2010) *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. ONU Hábitat, Universidad Alberto Hurtado.