



Comisión Nacional para
Prevenir y Erradicar la
Violencia contra las Mujeres

SEGOB

**Gobierno
FEDERAL**



**DIAGNÓSTICO SOBRE LA REALIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL DE
LOS ENTORNOS LOCALES PARA EL DISEÑO DE INTERVENCIONES EN
MATERIA DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA
REGIÓN NORTE: EL CASO DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA**

MÉXICO, 2009

COORDINADOR GENERAL

Laurencio Barraza / Organización Popular Independiente

INVESTIGADORES/AS PARTICIPANTES

Delia Acosta / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Hugo Almada Mireles / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Ma. de Lourdes Almada Mireles / Secretaria Ejecutiva de la Mesa de la Infancia en
Juárez
Lourdes Ampudia Rueda / ICOSA
Catalina Castillo / Organización Popular Independiente
Leticia Castillo / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Nemesio Castillo Viveros / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Luis Antonio Corral / Abogado independiente
Wilebaldo Martínez Toyos / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Maria del Socorro Velazquez Vargas / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Índice

Introducción	3
Capítulo I Empleo y estructura económica en el contexto de la crisis en Ciudad Juárez: las amenazas de la pobreza y la violencia	12
Capítulo II Situación y evolución demográfica en Ciudad Juárez	57
Capítulo III Las familias en Ciudad Juárez	85
Capítulo IV Especulación del suelo, vivienda e infraestructura urbana en Ciudad Juárez	121
Capítulo V La situación de los servicios de salud, cultura, recreación y deporte	160
Capítulo VI Las políticas sociales en Ciudad Juárez	194
Capítulo VII La evolución de las actividades ilegales en la ciudad: notas sobre la cultura de la ilegalidad	226
Capítulo VIII La aplicación del nuevo modelo de justicia penal en el Estado de Chihuahua	238
Capítulo IX El papel de los medios de comunicación en la violencia social de Ciudad Juárez	270
Capítulo X Capital social y nivel de cohesión social en Ciudad Juárez	296
Capítulo XI Ciudad Juárez: ¿Qué inventar ahora? Un intento de conclusión?	324

INTRODUCCIÓN

Hugo Almada Mireles

Cuando terminamos la edición de *La Realidad Social de Ciudad Juárez*, hace apenas tres o cuatro años, advertíamos ya de la gravedad de la situación social de la ciudad, abandonada durante muchos años por los diferentes ámbitos de gobierno en los rubros más importantes de la política social. Escribíamos entonces:

En Ciudad Juárez pareciera haber habido un acuerdo tácito entre el grupo dominante (unos cuantos empresarios, las autoridades municipales y en alguna medida las estatales) en el tenor de que su responsabilidad es proveer empleos, vivienda, los servicios básicos para ésta (agua, luz, drenaje), las vialidades grandes para la circulación de vehículos y fuerza pública para garantizar las inversiones.

El presupuesto y la obra pública del Gobierno del Estado y del Municipio han tenido esa dirección, así como los grandes negocios con la especulación de la tierra, la llegada de maquiladoras y la construcción. De todo lo demás, *nada que ver*. No es su responsabilidad. El resto de las responsabilidades se ha dejado sobre la espalda de los propios ciudadanos, o de las iglesias u organismos civiles que han entrado al quite, sin recursos del Estado ni del Municipio. (H. Almada 2008: 93)

Advertíamos también de los graves riesgos que corría ya la ciudad, ante la crisis en materias como la salud o la educación y la situación de vulnerabilidad y falta de apoyo en la que se encontraban los grandes grupos sociales. Y planteábamos la necesidad de un nuevo modelo de política social, que implicara una redefinición de las prioridades y pusiera en el centro la atención a las necesidades más apremiantes de la gente y a los problemas más urgentes de la ciudad.

No podíamos sin embargo prever lo que vendría después. No solamente no avanzamos hacia la articulación de un Plan de Acción Social concertado entre los diferentes sectores, que hubiera sido no sólo deseable sino indispensable, sino que la división en esos años del llamado

Cártel de Juárez y el desafío abierto al Estado Mexicano, por una parte, y la obcecación, la falta de visión y de una conducción adecuada del Gobierno Federal, por la otra, han llevado a la ciudad a una violencia y una crisis sin precedentes.

Posterior al diagnóstico antes dicho, Ciudad Juárez ha entrado en una crisis particularmente grave de inseguridad y de violencia, que la ha colocado como *la ciudad más violenta del mundo*. La cifra anual de homicidios pasó de una entre 200 y 300 durante el período comprendido entre 1991 y 2007, a 1607 durante el 2008 y 2656 en 2009, lo que sobre la base de la estimación actual de la población implicaría un poco más de 200 por cada 100 mil habitantes. De los homicidios en todo el país, el 27.6% se cometió sólo en Ciudad Juárez. Y más grave aún que esto ha sido el incremento a niveles difícilmente narrables de delitos como el secuestro, la extorsión o “cobro de piso” y el robo mediante el asalto a mano armada conocido como “car-jacking”.

La crisis no sólo no resuelve las necesidades sociales sino que las profundiza, y nos plantea la necesidad de actualizar el diagnóstico, tratando de profundizar nuestra comprensión de la realidad de la ciudad y sobre todo, de abonar en la conciencia y tratar de mover las voluntades de quienes toman decisiones para que en esta ocasión realmente logremos un Plan de Acción Social concertado, que ligado a las necesarias resoluciones en materia de seguridad pública empiece a transformar la realidad y nos permita a las y los juarenses vislumbrar una ciudad donde se pueda vivir con justicia y en paz.

El presente trabajo tiene como antecedente la investigación realizada a instancias de la Organización Popular Independiente (OPI) y el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social, que contó con la valiosa colaboración del equipo de Incide Social, A.C., y culminó con la publicación en dos tomos del libro *La Realidad Social de Ciudad Juárez*, por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

La Realidad Social de Ciudad Juárez era en realidad una investigación de segundo piso, que daba cuenta e integraba las investigaciones más relevantes que se habían hecho sobre la realidad social de la ciudad, y las complementaba con un riguroso análisis de las distintas estadísticas disponibles y con entrevistas puntuales a los actores claves.

El tomo I, *Análisis Social*, coordinado por Clara Jusidman, incluía capítulos sobre la Situación Demográfica, las Relaciones de Convivencia y Familiares, el Empleo, la Industria Maquiladora de Exportación, la Educación, la Salud, la Situación de Seguridad y la Vivienda.

El tomo II, *Análisis Territorial*, coordinado por un servidor, recuperaba y agrupaba la estadística desagregada existente para la ciudad, dividiéndola para su análisis en tres grandes ciudades y 14 zonas, cada una de ellas lo más homogénea hacia su interior y lo más contrastante hacia las demás zonas. Partiendo de los hallazgos más importantes del tomo I, procedía a hacer la comparación y el análisis para estas 14 zonas sobre la Composición de la Población, la Dinámica del Empleo y la Atención a la Niñez, la Pobreza y la Vivienda, la Salud, la Educación y finalmente incluía un apartado sobre Violencia, Drogas e Inseguridad Pública.

La Realidad Social de Ciudad Juárez tuvo tan gran aceptación que la edición se agotó rápidamente. Se reveló como un acierto y un instrumento importante para la planificación y el desarrollo social en ciudades que, como Juárez, requieren puntualmente intervenciones emergentes en el tema, y se ha constituido en una de las referencias obligadas para la comprensión de la realidad de la ciudad.

Este antecedente, junto al reto que representa el incremento de la inseguridad y la violencia en algunas de las ciudades mexicanas, llevó al planteamiento que da curso al presente trabajo.

Coordinado nuevamente por Clara Jusidman y el equipo de Incide Social, A.C. y auspiciado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la Secretaría de Gobernación, el presente texto forma parte de un proyecto más amplio que estudia comparativamente la realidad social de seis ciudades mexicanas, desde la perspectiva específica de resaltar aquellos hechos o realidades sociales que constituyen factores precursores, componentes o detonantes de la violencia.

El trabajo sobre Ciudad Juárez, auspiciado y coordinado generosamente por la Organización Popular Independiente, OPI, forma parte entonces de un conjunto mucho más amplio, que incluye investigaciones similares y comparables en primer término de la ciudad de Tijuana, que al igual que Juárez se encuentra localizada en la Frontera Norte de México y tiene una historia y un contexto social en muchos aspectos similares al nuestro, desde los que es posible reflejar y aprender sobre lo que sucede en nuestra ciudad, y que incluye además estudios comparables para las ciudades de Guadalajara y Aguascalientes, en el centro del país, y para Mérida y Tapachula, en el Sureste.

Como ha quedado de manifiesto ya en las reuniones con los coordinadores e investigadores de los distintos equipos, el abordaje comparativo de los factores precursores o componentes de la violencia, y de la manera como han sido abordados política o socialmente en las distintas ciudades,

enriquece la visión y las posibilidades de comprensión de nuestras realidades, tanto en el caso de aquellas ciudades que se encuentran inmersas ya en una situación insostenible de violencia (como es el caso hoy de Ciudad Juárez), como de aquéllas en que la presencia de factores precursores es todavía posible de identificar y de abordar desde mejores condiciones.

Para Ciudad Juárez, la presente investigación sistematiza en este contexto los factores demográficos, económicos, sociales y culturales que se constituyen en precursores y en detonantes del fenómeno de la violencia; y trata además de detectar aquellos otros que contribuyen o pueden contribuir a su contención y a la construcción de espacios no violentos, tanto familiares como sociales. Pretende ser un instrumento de análisis sobre los factores que inciden en el incremento de la violencia y contribuir a la elaboración de políticas de prevención y de contención de ésta.

Se busca comprender la violencia social desde una perspectiva de totalidad, como producto de las relaciones sociales que vivimos y entendiendo las contradicciones entre los diferentes grupos y estratos sociales de la localidad –así como los condicionamientos estructurales de los que son objeto–, de manera de poder incidir de una manera más adecuada en el diseño de las políticas públicas necesarias para su contención. Y destacar, en ese sentido, aquellos aspectos sobre los que sería posible intervenir con políticas y programas públicos –y privados, sociales y civiles–, en una amplia estrategia de colaboración para la contención y prevención de la violencia.

De manera más específica, constituyen objetivos del estudio:

1. Estudiar las condiciones demográficas, de desarrollo urbano, sociales, económicas y culturales que han contribuido en Ciudad Juárez al desarrollo de entornos violentos, tanto familiares como sociales.
2. Detectar los factores sociales componentes y agravantes de la violencia que implican un mayor riesgo en la situación actual.
3. Detectar los factores de resiliencia para enfrentar contextos o situaciones adversas, así como posibles acciones tendientes a la restauración de la convivencia y la armonía.
4. Ubicar y plantear las intervenciones sociales específicas más urgentes y necesarias, contribuyendo al desarrollo de un Plan de Intervención Social.

Con este propósito, el presente estudio abarca las principales problemáticas sociales de la ciudad, divididas para su estudio en 11 capítulos, y contó para su desarrollo con el concurso de los mejores especialistas o investigadores en cada uno de ellos. Si bien la división es temática, se destacan en cada uno de ellos las condiciones necesarias para el desarrollo de la infancia y la juventud, así como los factores que inciden en la seguridad de las mujeres.

Metodológicamente se trabajó con base en diseños mixtos, en los que se incluyen tanto herramientas y técnicas de investigación y análisis cuantitativos como cualitativos. En mayor o menor grado, cada uno de los capítulos aquí presentados incluye:

- La revisión de la información estadística disponible, tanto de INEGI como de las distintas fuentes oficiales y públicas.
- La revisión y síntesis de las investigaciones sobre Ciudad Juárez relacionadas con el tema, así como de las investigaciones cercanas relevantes.
- Realización de entrevistas con informantes clave, para conocer su información y percepción de la realidad. (Dirigentes de organizaciones civiles, académicos, funcionarios, periodistas, empresarios, líderes comunitarios y sociales)
- Realización de grupos focales con jóvenes, mujeres, niños y en su caso, con miembros activos de organizaciones civiles o de movimientos sociales de distintos estratos sociales.

En el capítulo I, *Empleo y Estructura Económica en el Contexto de la Crisis en Ciudad Juárez. Las amenazas de la pobreza y la violencia*, Lourdes Ampudia analiza la estructura del empleo en la ciudad, mostrando como la crisis ha implicado no sólo la expulsión del mercado laboral o paro técnico de un gran número de trabajadoras y trabajadores sino la precarización de las condiciones de trabajo de la gran mayoría de ell@s, y la manera como la inseguridad ha golpeado las actividades del comercio y los servicios turísticos de la ciudad, dificultando incluso gravemente el desarrollo de la pequeña economía informal. El impacto de esta crisis sobre los movimientos de la población, la transformación de las familias y las condiciones sociales de la ciudad es tan grande que hemos preferido incluirla como primer capítulo, de manera de poder apreciar mejor su impacto en los artículos subsiguientes. Lourdes Ampudia es maestra en Economía Regional y coordinadora académica del ICESA, y una de las mejores estudiosas en el tema.

En el capítulo II, *Situación y Evolución Demográfica en Ciudad Juárez*, Wilebaldo Martínez analiza la evolución de la población en el municipio de Juárez y las características sociodemográficas particulares de ésta, los movimientos recientes de la población y la manera como una ciudad altamente receptora de migración se ha visto afectada por la crisis económica y la inseguridad reciente, señalando los problemas y retos que esto plantea. Wilebaldo es maestro y candidato a doctor en Demografía por el Colegio de México y coordinador del Centro de Investigación Social y Métrica Económica de la Universidad.

Socióloga y maestra en Desarrollo Humano por la Universidad Iberoamericana, Lourdes Almada desarrolla el capítulo III, *Las Familias en Ciudad Juárez*, en el que muestra el crecimiento y los cambios en la distribución espacial y la composición de los hogares en la ciudad. Con base en su experiencia como coordinadora de la Red de OSC para la Infancia, integra luego un fino análisis cualitativo en el que describe las dinámicas de trabajo y organización familiar, el agotamiento de las mujeres y la ausencia de vínculos y el abandono de las nuevas generaciones ante la precariedad del cuidado infantil. Analiza también las maneras como la crisis económica ha golpeado a las familias: el hambre, la deserción escolar y hasta la pérdida de la vivienda; y la manera como las ha impactado la violencia 2008-2010, en particular la mayor vulnerabilidad y riesgo permanente en que se encuentran adolescentes y jóvenes.

Especulación del Suelo, Vivienda e Infraestructura Urbana en Ciudad Juárez es el título del capítulo IV, en el que Delia Brenda Acosta muestra las diferentes problemáticas del desarrollo urbano y la manera como se convierten en factores precursores o generadores de violencia: la manera como ha crecido la ciudad, con base en la especulación del suelo, los nuevos desarrollos que desmembran aún más la de por si dispersa mancha urbana y sobre todo los problemas del explosivo crecimiento y luego abandono de gran parte de las viviendas “de interés social” que recrean una serie de factores ligados a la violencia y se a menudo encuentran correlacionados al crecimiento de la delincuencia juvenil. Delia Brenda Acosta es psicóloga y maestra en Ciencias Sociales por la UACJ.

En el capítulo V, *La Situación de los Servicios de Salud, Cultura, Recreación y Deporte*, Socorro Velázquez hace un fino análisis sobre el nivel de cobertura y el estado que guardan los servicios de salud en la ciudad y los escasos recursos que se destinan a ello; así como de la situación y los retos de la salud en general en la ciudad, integrando además la visión de

problemáticas acuciantes como la situación de las adicciones y la salud mental. En el mismo trabajo nos ofrece también panoramas sobre la situación de la cultura y el deporte en Ciudad Juárez, la infraestructura y los programas con que se cuenta. Socorro Velázquez es maestra y candidata a doctor en Demografía por el Colegio de México.

Finalmente, en lo que de algún modo es el último trabajo de esta primera parte, Catalina Castillo y Laurencio Barraza analizan *Las Políticas Sociales en Ciudad Juárez, 2002-2010*, en el capítulo VI. Reconocidos dirigentes sociales ambos, Castillo y Barraza discuten las modificaciones que trajo consigo la alternancia política en la ciudad y la concepción de política social que introdujeron las administraciones panistas, para luego detenerse en el análisis a detalle y la crítica de los programas sociales llevados a cabo por las tres últimas administraciones municipales: la de Jesús Alfredo Delgado (PAN) 2002-2004; la de Héctor Teto Murguía (PRI) 2004-2007; y la de José Reyes Ferriz (PRI) 2007-2010. El análisis muestra la insuficiencia y la falta de visión estratégica, – cuando no la intención meramente electoral– de los programas sociales de las administraciones municipales, que ha tenido sin duda que ver con el deterioro de las condiciones de vida en nuestra frontera. Catalina Castillo es socióloga y maestra en Educación por la UACJ y presidenta de la Organización Popular Independiente (OPI).

Los tres trabajos siguientes integran de alguna manera una unidad en la que se revisa la influencia que diferentes elementos han tenido sobre la situación de violencia que vive nuestra ciudad.

En el capítulo VII, *La Evolución de las Actividades Ilegales en la Ciudad. Notas sobre la Cultura de la Ilegalidad*, Laurencio Barraza hace un recorrido por las etapas de la historia de la ciudad, mostrando como su condición fronteriza, la lejanía y dificultades para el abasto nacional y una relativa ausencia o permisividad del Estado, generaron una cultura de tolerancia hacia el contrabando y otras prácticas ilegales o extralegales que permearon la cultura de la ciudad y que fueron aprovechadas posteriormente por el narcotráfico para la corrupción de las instituciones; exponiendo las dificultades que representa actualmente para la legalidad y el Estado de Derecho una cultura en la que “la ley” no necesariamente representa “lo bueno”, o “lo justo”, y resulta en muchos casos inoperante. Laurencio Barraza tiene estudios de Sociología y maestría en Ciencias Sociales por la UACJ y es fundador y dirigente de la Organización Popular Independiente desde hace 23 años.

Un tanto distinto en cuanto a su estilo resulta el capítulo VIII, *La Aplicación del Nuevo Modelo de Justicia Penal en el Estado Chihuahua*, en el que Luis Antonio Corral hace un riguroso y polémico análisis de la reforma al sistema de justicia implementada en el Estado, criticando puntualmente los artículos que recogen las propuestas fundamentales del nuevo modelo y señalando las causas de su inoperancia y las graves consecuencias que su implementación ha tenido en el incremento de la violencia en la entidad. Luis Antonio Corral es licenciado en derecho por la UACJ, asesor jurídico de varias organizaciones civiles y abogado litigante en diversas materias.

En el capítulo IX, *El Papel de los Medios de Comunicación en la Violencia Social de Ciudad Juárez*, Leticia Castillo realiza un balance del papel y la penetración de los medios de comunicación en el sentimiento de inseguridad y de violencia en la ciudad. Leticia analiza la producción y oferta noticiosa en Juárez y los diferentes estilos noticiosos en los medios de comunicación, describiendo la manera como la información abundante y detallada, muchas veces superficial, que presentan a diario afecta la percepción e de la ciudadanía. Además de una especialista notable en materia de medios de comunicación, Leticia Castillo es maestra en Ciencias Sociales por la UACJ y actualmente coordina el programa de Sociología en dicha institución.

Finalmente, en el capítulo X, *Capital Social y Nivel de Cohesión Social en Ciudad Juárez*, Nemesio Castillo hace un balance sobre la localización geográfica y temática y las características y logros de las organizaciones civiles en Juárez, analizando sus aportes como sustitutas del Estado en materia social y las dificultades para una mayor articulación y para la visibilidad y participación cívica, o para la generación y posibilidad de implementación de políticas públicas que defiendan efectivamente los derechos sociales. Nemesio Castillo es maestro y doctor en Ciencias Sociales por la UACJ.

Cada uno de los capítulos mencionados incluye el señalamiento de los factores que han contribuido a generar o que son componentes o detonantes de la violencia que hoy sufrimos, así como el señalamiento de propuestas que pueden contribuir a disminuir la desigualdad y la violencia y a mejorar las condiciones de vida en nuestra ciudad.

En la realidad actual de la ciudad esto es necesario pero no suficiente. Más allá del aporte que estos trabajos signifiquen para la comprensión de la realidad de Juárez y de los múltiples factores asociados a la violencia, estamos convencidos de que la tarea más ardua se ubica

adelante, la de conjuntar voluntades y crear las acciones necesarias para revertir el rezago social y la violencia que hoy caracterizan nuestra ciudad. El paso más difícil es el primero, ojalá este documento represente ese ponernos de pie y emprender ese camino.

Un agradecimiento fuerte a la Organización Popular Independiente (OPI), a su equipo por impulsar este diagnóstico, por su tiempo y su esfuerzo ya que fueron momentos difíciles y sin embargo la avanzó este proyecto.

CAPÍTULO I

EMPLEO Y ESTRUCTURA ECONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DE CIUDAD JUÁREZ: LAS AMENAZAS DE LA POBREZA Y LA VIOLENCIA

Lourdes Ampudia Rueda

Ciudad Juárez ha sido una localidad de grandes transformaciones, su historia y ubicación trasciende lo local. Desde la década de los años 30 se desarrollaron actividades económicas caracterizadas por el entorno binacional como la prohibición de la producción y consumo de alcohol en los E.U.; centros nocturnos y comercio informal fueron instalados en la ciudad. A la par su población también se transformó en la medida que la precariedad del campo mexicano aumentaba; la migración dejó su cuota mediante la movilidad de miles de trabajadores agrícolas hacia el norte bajo el Programa Bracero, una vez que este fue cerrado, las oportunidades laborales en los campos estadounidenses cayeron. El éxodo hacia Juárez generó una concertación de trabajadores agrícolas, el Valle de Juárez y la producción agrícola tuvo su época de su auge entre los años cuarenta y sesenta. No obstante, el crecimiento de la mancha urbana, y las grandes demandas de infraestructura y vivienda crearon una fuerte crisis en la ciudad, más de 40 mil personas se encontraban sin empleo. (Loera, 1990)

La visión local para resolver estos problemas orientaron una nueva etapa, a partir de 1965, el crecimiento y relativo desarrollo se basó en políticas de atracción de industrias de uso intensivo de

mano de obra de baja calificación, requiriendo fuerza laboral para el ensamble, las contrataciones se orientaron hacia la mano de obra femenina, cuya integración al mercado de trabajo ocurrió en condiciones de carencia e ineficiencia de la infraestructura social necesaria para atender a sus familias, particularmente a los niños. Esta tendencia desplazó a los varones, los cuales optaban por regresar al campo agrícola hacia EU, lo que conformó un componente social de la familia uniparental y elevó las responsabilidades de las madres hacia las triples jornadas laborales (hijos, casa y empleo).

A partir del establecimiento de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) se conformó en la localidad una estructura demográfica y ocupacional de características singulares, hombres y mujeres jóvenes llegaron a la ciudad por miles; la mayoría de ellos con baja escolaridad y de origen rural, para incorporarse a los empleos obreros que la IME generó de manera exponencial desde la década de los setenta hasta finalizar los años noventa en 1990.

Durante más de cuarenta años la composición ocupacional que tiene este mercado laboral - empleo de altas jornadas y bajos salarios- ha fragmentado a las familias y las ha obligado a diseñar sus propias estrategias de sobrevivencia ante las constantes y crecientes carencias de infraestructura urbana y social y que a la vez les permita tener algún ingreso.

El fenómeno de la maquiladora creó la paradoja del crecimiento en Ciudad Juárez, por un lado, generó empleo de baja calificación y derrama salarial de bajos ingresos en la localidad -por la gran cantidad de trabajadores que ocupa-, demanda de infraestructura económico-industrial como parque industriales, vialidades, transporte industrial y servicios (aduanales, y pocos al productor); y por otro, contribuyó a la construcción de la precariedad laboral y a la conformación de una masa trabajadora vulnerable, que fue perdiendo su poder adquisitivo a los largo de cuarenta años, al grado de nutrir la formación de cinturones de miseria.

Los sectores productivos y la sociedad en general han observado con relativa pasividad dicha tendencia, las decisiones políticas y empresariales soslayaron por muchos años¹, una industria que requiere mano de obra barata, es decir de trabajadores que poco desarrollo encontrarán en sus largas y tediosas trayectorias laborales, conformando una “población de trabajadores de maquila” altamente vulnerables por la estructura de propiedad que tiene la IME, (9 de cada 10 empresas es

¹ Pese a los estudios sobre cambios, crecimiento económico y aprendizajes tecnológicos que se generaron en otros países como los asiáticos, (Carillo y Hualde, 1999)

de capital extranjero, principalmente de E.U.) ante las crisis económicas internacionales que afectan directamente el comportamiento del empleo.

Después del crecimiento expansivo del empleo en Juárez durante más de tres décadas, la crisis ocurrida entre 2000-2003, mostró su primera gran amenaza, más de 60 mil trabajadores quedaron sin empleo, las industrias maquiladoras encontraron mejores condiciones y factores para la producción en otros sitios del mundo: “La maquiladora se fue de la ciudad”.

Ante las crisis, se puede plantear la pregunta ¿Que hacen los trabajadores cuando pierden el empleo? En estructuras económicas diversificadas los trabajadores tienden hacia una movilidad horizontal, es decir buscan trabajos en otras ramas económicas desempeñándose en similares competencias laborales y tratando de mantener el mismo nivel de ingresos; no obstante, en economías especializadas, la búsqueda de empleo se hace compleja, las capacidades que los obreros han desarrollado durante décadas, son habilidades especializadas, generalmente los trabajadores que pierden su empleo tendrán dificultades para encontrar un nuevo trabajo en tanto permanezca la crisis, si la búsqueda se alarga, buscarán alternativas en el mercado informal. El trabajo informal aumenta, principalmente en las actividades del comercio y los servicios de requerimientos mínimos de conocimientos y habilidades, tales como los trabajos domésticos, de mantenimiento, de fontanería, plomería; los trabajos de albañilería, pueden elevarse las subcontrataciones, las condiciones de subempleo o incluso la ocupación sin pago.

Un primer supuesto de este apartado es que la políticas para el crecimiento económico se apostó en la generación de empleos vía la IME, la que en su momento resolvió un problema de ocupación masiva, no obstante, el modelo lejos de ser sustentable, amalgamó un importante problema estructural de tipo económico-social-político-cultural denominado por Montero, Teresa (2010) catástrofe social que vive hoy Ciudad Juárez: la precariedad laboral y salarial de miles de trabajadores. Con la caída del ingreso familiar ya sea por la falta de empleo o por las condiciones precarias del mismo, las familias han perdido su capacidad adquisitiva y con ello su calidad de vida.

Pese a que Ciudad Juárez alcanzó pleno empleo en diversos momentos del crecimiento económico ocurrido, posibilitado por las tendencias de la diversificación de la estructura económica de la década de los noventa, con una estructura salarial complementada por las prestaciones extrasalariales no formales que ofrecía en general la IME vía bonos de productividad, asistencia, puntualidad, alimentación, transporte e incluso por recontractación, la localidad se convirtió en un polo

de atracción de la población migrante, la IME impulsó la movilidad de miles de trabajadores rurales, quienes llegaron a la ciudad pagando altos costos sociales, nuevos grupos étnicos que abandonaron sus tierras y sus redes sociales. A la precariedad laboral, se sumaron los procesos de adaptación social de los migrantes, la falta recursos para enviar a los hijos a la escuela o tener una vivienda adecuada para sus crecientes familias. En la segunda hipótesis de trabajo se argumenta que la precariedad, la falta de oportunidades, la pobreza, la desesperanza acumularon en el tiempo un escenario de frustración en las miles de familias de Juárez. Desde 1993 se empezó a notar la gravedad del problema revelada en la violencia; primero hacia las mujeres, con los multi-documentados feminicidios, mujeres trabajadoras, madres y/o jóvenes. Más tarde se exacerbó el problema hacia la violencia intrafamiliar y maltrato infantil; luego, la desbordada violencia asociada a la delincuencia y el narcotráfico, que trajo como consecuencia un enorme riesgo hacia la catástrofe social de nuestra sociedad.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo la conformación de la estructura económica y laboral de Ciudad Juárez, fueron creando factores precursores, detonadores o de riesgo de la pobreza y la violencia.

En el primer apartado se expone la metodología utilizada, en un segundo apartado se da una introducción al contexto de cambio de la composición del empleo bajo detonantes de la globalización debido al cambio tecnológico y en consecuencia en la estructura ocupacional de las regiones, en el tercer apartado se presentan las tendencias de la estructura economía local como generadora de empleo. Un cuarto apartado se desarrollan las características del mercado laboral en Ciudad Juárez, en la que se desarrollan el comportamiento del mercado laboral analizado por la oferta de trabajo y las tendencias de empleo que mostró la IME como motor dinamizador de la economía local. El quinto segmento relaciona el análisis de los dos apartados anteriores con la identificación de factores precursores, detonantes y de riesgo asociados a la violencia ocurrida en Ciudad Juárez

Metodología

El mercado laboral de Chihuahua en un contexto de crisis y sus efectos en Ciudad Juárez se aborda desde una perspectiva temporal desde la década de los ochenta como antecedentes y análisis de la estructura económica periodo 1999- 2004, mediante el análisis de los Censos Económicos de

Ciudad Juárez. Las características del mercado laboral se abordan desde la perspectiva de la oferta laboral, es decir, sobre la información que proporcionan los trabajadores a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE: 2005-2009 del INEGI. Mediante un análisis de potencial económico se elaboran dos indicadores a saber, un coeficiente de localización, utilizado para reconocer las tendencias de la especialización de la mano de obra local dentro de las actividades económicas locales. Otro índice es el de diversidad económica, mismo que utilizamos para identificar si la existencia de otras actividades económicas permitieron mejorar la estructura económica y con ello posiblemente reducir la vulnerabilidad de la economía local ante la crisis.²

Para el apartado de identificación de factores, el apoyo metodológico fueron dos talleres de discusión y análisis multidisciplinarios realizados con expertos en los temas pero bajo el contexto de la violencia en la localidad.

El contexto del mercado laboral

Con el creciente desarrollo de las tecnologías de información y comunicación TIC's caracterizadas por la centralidad de la información tanto en los procesos como en los productos (Martín-Llaguno, 2006) se han generado nuevos escenarios laborales mundiales que implican la ampliación de un determinado tipo de mano de obra, y cambios en el paradigma organizacional. En la esfera productiva ha tenido lugar una expansión sin precedentes del sector servicios, que ha exigido la ampliación de la fuerza laboral y que ha impulsado el cambio demográfico más importante del siglo XX: la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral remunerado. El incremento de las exigencias productivas ha empujado a las mujeres a integrarse en el mercado de trabajo y a tener que asumir un papel importante en la economía familiar. Las mujeres jefas de familia y las parejas de doble ingreso han aumentado, como ha ocurrido también en las jornadas laborales.

En México, cada vez con más frecuencia se manifiestan cambios en las ocupaciones de los trabajadores y trabajadoras, el cambio tecnológico deja clara huella de ello, desplazando a muchos de ellos de un trabajo a otro. En el mejor de los casos, aquellos trabajadores que escalan en la educación formal ascienden en puestos y ocupaciones; pero para los trabajadores en general las condiciones de trabajo y las mejoras salariales suelen ser poco evidentes.

² Los resultados son estimaciones desagregadas a partir de los datos reportados para el Estado de Chihuahua.

El mundo actual enfrenta una de las peores crisis económica y financiera que hayan vivido los países desarrollados y en desarrollo, repercutiendo significativamente en la caída del empleo y la pérdida de la calidad de vida de miles de trabajadores. Hoy día, para México los efectos negativos son exacerbados por la existencia de otros problemas estructurales como el de la violencia e inseguridad, la creciente actividad del narcotráfico y a la vulnerabilidad de la salud derivado de una anunciada pandemia por el virus de influenza durante el 2009 (H1N1).

Este complejo escenario, basado en un problema estructural tiene un exponencial efecto negativo en las posibilidades del desarrollo de los trabajadores mexicanos que enfrentan cada vez más en un estado de alta vulnerabilidad, con mayor precariedad y empeoramiento de las condiciones de vida -deterioradas desde la década de los 70s con la recurrente caída del poder adquisitivo-.

Los antecedentes de esta crisis se observan en diversos estudios que revelan que los cambios económicos de los últimos 40 años han afectado profundamente al mercado laboral, López, Julio (1999), Pedrero, Mercedes (2003). Al respecto señalan que desde 1982, el crecimiento del empleo formal ha estado por debajo de las necesidades de generación de fuentes de trabajo estables y adecuadamente remuneradas que se requieren en el país. Lo anterior se considera como un desequilibrio estructural del mercado formal de la fuerza laboral que no fue resuelta durante los años 1988-2003 ni aun con los repuntes expansivos que tuvo la economía mexicana, sino al contrario la situación se agravó considerablemente dada la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994, la salida de capitales golondrinos, el incremento de las tasas de interés y en consecuencia, la cartera vencida para cientos de empresas provocó el cierre de fuentes de empleo en la que mucha gente perdió su trabajo asalariado. En 1995, 2000 y 2004 se han registrado tasas de desempleo mayores que en los años previos (cifras de desempleo abierto de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, INEGI).

El deterioro del mercado laboral no solo se revela en la pérdida de las plazas sino también en las condiciones laborales, fenómenos como la feminización del mercado laboral iniciada en las grandes ciudades del país desde la década de los 70, la pérdida del trabajo de los varones y la creciente competencia e inserción laboral de la mujeres en trabajos antes considerados para los hombres, son una muestra de ello. Mercedes Pedrero, señala que durante el periodo 1994-2003 en México las mujeres incrementaron su participación en el mercado de trabajo; -más intensamente en

las urbes de baja concentración, (ciudades con menos de 100 mil hab.) y se mantuvieron casi de la misma manera para las grandes urbes-. Particularmente aumentó el trabajo extradoméstico; se elevó la participación de las mujeres casadas y con hijos, aunque la tasa más alta corresponde a las separadas y divorciadas. Las tasas de participación más altas del periodo corresponden a mujeres sin hijos o con pocos hijos y jefas de hogar, y observó una relación positiva entre mayor escolaridad y mayor participación en actividades económicas.

El fenómeno de feminización del trabajo sugiere mayores ingresos en las familias, no obstante, las condiciones laborales han manifestado deterioro. Los trabajos de Pedrero, 2003; Burgos y Mungaray, 2007, mostraron que aumentó la jornada laboral femenina, y se mantuvo la brecha salarial entre mujeres y hombres a favor de estos últimos³, es decir, no hay una mejora en los ingresos en términos reales ya que continuó la pérdida del poder adquisitivo; además aumentó la proporción de asalariadas sin seguridad social, y se dio una recomposición hacia ocupaciones que en otros tiempos habrían significado un ascenso social, como el tener más presencia en trabajo obrero y profesional pero, en todo caso, los ingresos reales cayeron para todos los grupos.

Ambos estudios revelan que bajo la política neoliberal, el mayor esfuerzo comprobado por más años de escolaridad, mas horas de trabajo y mejor ubicación en la escala ocupacional no se ha visto compensado por mejores retribuciones; por el contrario, en términos reales se obtienen menos ingresos por hora trabajada. En algunos aspectos la brecha entre hombres y mujeres se ha reducido, pero ha sido más por el mayor deterioro del trabajo masculino que por ventajas para las mujeres en términos absolutos.

No obstante esta tendencia nacional del mercado laboral, en cada región del país los cambios y reacciones del mercado marcan diferencias que pueden ser significativas y estar relacionadas con las políticas de fomento y apoyo a la economía regional y a los programas específicos del desarrollo social.

Tendencias de la economía local como generadores de empleo

A partir de la década de los 80's, el estado de Chihuahua, comenzó a jugar un rol importante al intensificar el desarrollo de la actividad económica y de manera más intensa la de las manufacturas

³ "...De acuerdo con los resultados esperados, el género también influye en los salarios reales de los trabajadores, ya que se identifican mayores remuneraciones de los hombres que las mujeres. En el periodo analizado, el diferencial amplio en 1984 tendió a reducirse hasta niveles de 12% en 2002". pp 102.

bajo el régimen de la industria maquiladora de exportación (IME) en sectores como el automotriz, eléctrico y electrónico; ramas de actividad económica estrechamente ligadas a industrias ubicadas en diversas partes del mundo, cuya fragmentación de sus procesos productivos comenzó a reubicarse en localidades como Ciudad Juárez, bajo procesos productivos caracterizados por sus requerimientos de mano de obra intensiva de empresas transnacionales que buscaban principalmente fuerza laboral de baja calificación y menor costo.

La creciente tendencia hacia la especialización también observó la presencia de otros factores que determinaron la atracción de nuevos tipos y crecimiento de la actividad económica en la región, tales como una fuerte interdependencia entre las actividades sectoriales tradicionales⁴, la proximidad de la fuente de recursos para la producción de bienes,⁵ la orientación al mercado de productos finales que abastece el consumo interno, así como la tendencia a la formación de economías de aglomeración como sucedió en Ciudad Juárez.⁶ En esta localidad, este fenómeno de transición comenzó mucho antes (a partir de la década de los sesenta) al iniciarse un dinámico crecimiento de la IME acompañado de otros factores como el progresivo deterioro de la estructura económica tradicional, -referido a la caída de las actividades primarias y procesos industriales articulados a éstas-, el auge del comercio a gran escala y la fuerte concentración poblacional.

Sus detonantes fueron la creciente tasa de migración, la producción manufacturera impulsada por las actividades primarias, debido a la dependencia intersectorial⁷, lo cual indicaba la presencia de factores tradicionales identificados principalmente por la necesidad de abastecer el mercado local y posteriormente por la concentración y disposición de mano de obra barata. Adicionalmente debe considerarse que este fenómeno respondió en gran medida a la adopción de otras formas de organización de la producción y a la nueva división internacional del trabajo en el

⁴ Tales como la producción agrícola y el desarrollo de la industria de alimentos, la explotación de bosques referida a la producción de productos de aserradero, madera y muebles, y la elaboración de productos de celulosa y papel, o bien, la producción de materiales de madera.

⁵ Lo cual permitió hasta los años ochenta el desarrollo de la industria del hierro y del acero y actualmente la producción de minerales no metálicos

⁶ Las economías de aglomeración se derivan de la concentración de actividades económicas en un lugar específico, derivado de las ventajas que proporciona la proximidad geográfica y la reducción de los costos de producción.

⁷ La interdependencia sectorial se hizo evidente, ya que la economía del estado se basaba en la minería -localizada principalmente en las zonas meridionales y suroeste del estado-; la explotación de bosques (productos de aserradero y madera); la cría de ganado generalmente producido para la exportación; y la agricultura, en la cual se producían granos y frutas, principalmente manzana (70% de la producción nacional). Almada, Hugo (1990)

contexto internacional, pero principalmente, debido a la política económica seguida por el gobierno federal mexicano; a la fuerte crisis económica y a la necesidad de divisas.⁸

Esta concentración de población -acumulada desde la década de los sesenta-, propició a la vez que la localidad se convirtiera en un polo de atracción para la ubicación de nuevas industrias maquiladoras atraídas por los bajos salarios (en 1991 la diferencia salarial entre USA y México era de 5 a 1, en tanto que para el 2000 fue de 8 a 1 veces en el año 2000)⁹, lo que significó hasta la década de los 90, una importante reducción en los costos de producción de las industrias extranjeras instaladas en Juárez. Pero también fue significativamente atractivo para la población desde nuevos puntos de origen en el interior del país. La característica principal de esta población inmigrante ha sido su baja escolaridad y calificación laboral ya que la mayoría proviene de zonas rurales, dando como resultado una movilidad de tipo horizontal, es decir, cambiaron de un empleo de un sector a otro en el que se puede dar la inserción laboral con bajo nivel salarial como ejemplo la población pasaba de la ocupación de peón rural a la de operador u obrero, este rasgo posiciona a los trabajadores migrantes en un estado de segregación que solo podrían superar mediante la acumulación de aprendizaje dentro de sus procesos y experiencias laborales.¹⁰

Durante la década de los 90's, se identificó en Juárez un alto dinamismo económico que puso en evidencia la sinergia de un sistema ligado a la actividad económica estadounidense, ya que una parte importante de las maquiladoras¹¹ instaladas tienen origen de capital estadounidense. Su importancia radica en la conformación de una creciente aglomeración urbana en población, en su economía, su extensión territorial urbanizada y su equipamiento e infraestructura dentro del estado de Chihuahua. No obstante, esta dinámica tiene un alto grado de vulnerabilidad por la alta interdependencia económica que existe entre las maquiladoras y las fluctuaciones económicas de los Estados Unidos. El crecimiento económico local presenta una paradoja respecto a su evolución, por un lado crece la infraestructura y el equipamiento industrial y por otro crece la demanda y el

⁸ Por ello, la industria maquiladora ha encontrado circunstancias favorables para su localización en la región fronteriza y ha sido fomentada por la política de los gobiernos federal y estatal. Existen además de la maquiladora, otros elementos, como su expansión territorial y su amplia frontera con Texas y Nuevo México en los E.U.

⁹ Cálculo elaborado con datos de Desarrollo Económico de Cd Juárez A.C. Fuente: Banco de México.

¹⁰ De acuerdo a la discusión con el grupo de expertos, Wilebaldo Martínez Toyos menciona que la migración ha jugado un papel fundamental en la nueva composición del mercado laboral en Ciudad Juárez, típicamente la movilidad ha sido desde lo rural hacia las zonas urbanas y del sur hacia el norte. La frontera con los Estados Unidos han representado desde la década de los años cuarenta un fuerte factor de atracción para los trabajadores mexicanos. Seminario de discusión con expertos realizado los días 29 de noviembre y 26 de diciembre 2009.

¹¹ En 1999 el 90% de la IME tenía su origen de capital radicado en USA.

déficit urbano de atención al desarrollo de infraestructura y equipamiento social, provocando condiciones de marginación en la mayoría de la población.

Lo anterior se observa en la participación de la actividad económica de Ciudad Juárez respecto al estado de Chihuahua; entre 1999 y 2004 participaba con más del 50% de economía estatal siendo la concentración económica más grande del estado de Chihuahua.

Los cambios en la composición del empleo entre el periodo 1999-2004 mostraron aumento de las actividades de la construcción, el transporte, información en medios masivos, servicios a negocios, de salud, y de esparcimiento cultural y deportivo, en la aparición de los servicios de dirección de corporativos y empresas, pero sobre todo en la reducción en la participación de la industria manufacturera cuya caída fue del 68 al 58%, lo que implicó una significativa reducción del empleo en el sector industrial, adicionalmente al ocurrido en el comercio y servicios como los financieros, los inmobiliarios, los profesionales y los de hotelería y alimentos. Lo significativo de los cambios se revela en la diversificación de la economía local y en la caída del empleo maquinador

Cuadro 3.1: Participación del Empleo de Ciudad Juárez en el del Estado de Chihuahua 1999-2004 por subsector de actividad económica				
Subsectores de actividad económica	1999		2004	
	% PO	JZ/CHIH	% PO	JZ/CHIH
Agricultura ganadería y pesca		0.2%		0.1%
Minería		3.8%		14.9%
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final		22.1%		29.3%
Construcción		28.6%		46.1%
Industria manufacturera		68.1%		58.3%
Comercio al por mayor		42.1%		32.1%
Comercio al por menor		43.8%		41.2%
Transportes, correo y almacenamiento		50.4%		52.4%
Información en medios masivos		19.9%		76.4%
Servicios financieros y de seguros		41.5%		38.0%

Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	52.4%	45.3%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	56.1%	31.5%
Dirección de corporativos y empresas	SD	68.2%
Servicio de apoyo a los negocios y manejo de desechos y de remediación	47.0%	53.9%
Servicios educativos	37.4%	37.0%
Servicios de salud y de asistencia social	35.2%	40.1%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros recreativos	41.8%	51.8%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	53.4%	49.6%
Otros servicios excepto actividades del gobierno	36.2%	39.6%
TOTAL	56.6%	50.7%

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Censos Económico del INEGI

Durante el periodo 1999 y 2004 la economía local creció significativamente en el rubro de la construcción por encima del crecimiento estatal, el impulso otorgado por el gobierno del estado al desarrollo de la vivienda explica en parte este comportamiento. Otros rubros donde la tasa de crecimiento fue significativa fueron los de servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, de transporte y educativos y el comercio al por menor.

La tasa de crecimiento resultó negativa para la industria manufacturera, el comercio y en los servicios profesionales en tanto en Ciudad Juárez como en el Estado aunque en la primera con mayor intensidad que en el segundo.

Cuadro 3.2: Variación % del empleo en Ciudad Juárez y Edo de Chihuahua 1999-2004 por sector de actividad económica

Sectores de actividad económica	Variación % 99-04	Variación % 99-04

	CJZ	EDO CHIH
Agricultura ganadería y pesca	100.0	185.2
Minería	49.2	-61.5
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	62.2	22.1
Construcción	126.4	40.5
Industria manufacturera	-14.8	-0.4
Comercio al por mayor	-25.9	-2.8
Comercio al por menor	25.5	33.6
Transportes, correo y almacenamiento	26.2	21.4
Información en medios masivos	2357.4	538.8
Servicios financieros y de seguros	53.4	67.5
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1.0	16.8
Servicios profesionales, científicos y técnicos	-82.1	-68.2
Servicio de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	261.0	215.2
Servicios educativos	38.9	40.2
Servicios de salud y de asistencia social	-2.5	-14.5
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	13.7	-8.2
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	-4.2	3.3
Otros servicios excepto actividades del gobierno	19.1	8.7
TOTAL	-4.3	6.7

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Censos Económico del INEGI

Durante el periodo de análisis ocurrió la severa crisis del 2000 en la industria local, debida de la fuerte crisis económica ocurrida en los Estados Unidos, cuyos efectos repercutieron profundamente en el empleo maquilador, impactando significativamente la composición de estructura económica local.¹² La variación porcentual del periodo 99-2004 del empleo de Juárez decreció en 4.3 % en tanto que para el estado aumentó en 6.7%, esta variación repercutió en la pérdida significativa del empleo, mas de 60 mil trabajadores quedaron desocupados.

Así mismo los establecimientos de la industria maquiladora decrecieron en 16% a la par del aumento de establecimientos dedicados al comercio y los servicios que crecieron en 20%, esta transformación se debió a la instalación de grandes empresas principalmente de la IME (con más de 500 trabajadores). La estructura del pequeño comercio se transformó por la aparición de diversos negocios de distribución de bienes a gran escala como las cadenas de Superette, Del rio, Rapiditos, Extra y Oxo cuya característica principal es de tiendas medianas de colonia, desplazando las tienditas familiares que proveían de bienes de consumo, principalmente perecederos, y conformadas principalmente de capital de tipo familiar.

El cambio generado en el empleo muestra que la estructura económica en su conjunto decreció en 2% entre 1999-2004. Las manufacturas generaban el 64% del empleo en 1999, participación que se redujo al 56% de las plazas generadas en la economía juareense, el decrecimiento del 14% se compensó con el crecimiento del empleo que generaron otros sectores como el comercio, hoteles y restaurantes, los transporte, las comunicaciones y los servicios financieros, los servicios comunales y sociales dejando una tasa negativa en la actividad económica global.

Cuadro 3.3: Estructura Económica de Juárez 1999- 2004

Composición de los sectores económicos por empleo			
Actividad	1999	2004	1999-2004

¹² Los cambios ocurridos en la actividad económica local entre el periodo 1994-2004 son analizados mediante las variables empleo, establecimientos, remuneraciones y valor de la producción (observaciones de la información reportada por los Censos Económicos elaborados por el INEGI 1994, 1999 y 2004).

Económica	Personal Ocupado	%	Personal Ocupado	%	Variación %
Agropecuaria, silvicultura, pesca y minería	438	0.1%	278	0.1%	-37%
Industria manufacturera	239794	64%	205235	56.1%	-14%
Construcción	5732	2%	18627	5.1%	225%
Electricidad, gas y agua	1534	0.4%	1828	0.5%	19%
Comercio, restaurantes y hoteles	73384	20%	80387	22.0%	10%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	18856	5%	20334	5.6%	8%
Servicios financieros	2620	0.7%	3103	0.8%	18%
Servicios comunales y sociales	32833	9%	36238	9.9%	10%
Total	375191	100%	366030	100.0%	-2%

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Censos Económico del INEGI

Esto prácticamente derivado de las crisis que esta frontera sufre cada vez que la economía estadounidense tiene fluctuaciones económicas; entre 1993 y 1999 la fluctuación fue ascendente ya que en dicho periodo la generación del empleo tuvo un crecimiento de 45%. Las variaciones económicas también han generado las compensaciones entre los sectores económicos, la tendencia hacia la tercerización de la economía local mantiene una relación directa con la creciente demanda de servicios de la IME y por lo tanto un crecimiento indirecto del empleo.

De acuerdo a la entrevista con la Dra. Martha Micker¹³, este periodo se caracteriza también por la presencia de *outsourcing* o administración de nominas que funcionó inicialmente en la industria maquiladora y más tarde también en las actividades del comercio y los servicios, lo que ha venido agravando dicha pérdida del empleo.

¹³ Entrevista realizada a la Dra. Martha Micker Profesora-investigadora del Colegio de la Frontera Norte, sede Ciudad Juárez el día 18 de mayo 2010.

En cuanto al comportamiento de las remuneraciones salariales de los trabajadores ocupados en alguna actividad registrada por los Censos, se advierte que las manufacturas generaron mayor ingreso, las remuneraciones totales en 1999 fueron de 72% y de 74% en 2004. La tasa de crecimiento de la industria manufacturera se incrementó en 34%, el comercio lo hizo en 33%, y los servicios en 27% en promedio. El empleo local creció 33% entre 1999 y 2004, dada la crisis económica mundial se estima que hubo una caída importante en las remuneraciones salariales de los trabajadores en ciudad Juárez.

Los impactos de las crisis del 2000, 2006 han acumulado un profundo deterioro en los salarios de trabajadores. Para el 2009, la economía local toca la peor de sus crisis económicas, en los Censos Económicos¹⁴ se observa apenas un crecimiento de 4000 establecimientos durante un periodo de 5 años, en promedio se abrieron únicamente 66 negocios por mes, y la tasa de empleo generado por las industrias y otros sectores cayeron en proporción del periodo anterior, fundamentalmente por las condiciones de inseguridad de la ciudad, desalentado significativamente la inversión de propietarios del capital local y mexicano, muchas empresas de servicios operan en la clandestinidad por temor a ser extorsionadas, o sus dueños ser secuestrados.¹⁵

Cuadro 3.4 Estructura Económica de Juárez 1999- 2004					
Composición de los sectores económicos por remuneraciones					
Actividad económica	1999		2004		1999-2004
	Remuneraciones (Miles de Pesos)	%	Remuneraciones (Miles de Pesos)	%	TDC
Agropecuaria, silvicultura, pesca y minería	15572	0.1%	17608	0%	0%
Industria manufacturera	10861740	72%	16474157	74%	34%
Construcción	147969	1%	56277	0%	-163%

¹⁴ Censo Económico 2009 resultados oportunos del Estado de Chihuahua, INEGI.

¹⁵ Dentro del Seminario sobre Precusores de la Violencia Social en Ciudad Juárez de discusión con expertos, se observa que muchas familias que han perdido sus ingresos, derivado de la pérdida de sus negocios sobre todo se observa el cierre de pequeños comercios como restaurantes, talleres mecánicos, de herrería o maquinados; panaderías/pastelerías, estéticas y servicios deportivos privados. Es posible que muchas personas con negocios propios se hayan trasladado principalmente a la ciudad de El Paso, Tx.

Electricidad, gas y agua	188463	1%	339073	2%	ND
Comercio, restaurantes y hoteles	1666294	11%	2481838	11%	33%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	869552	6%	1217161	5%	29%
Servicios financieros	70550	0%	96668	0%	27%
Servicios comunales y sociales	1202318	8%	1603754	7%	25%
Total	15022458	100%	22286536	100%	33%

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Censos Económicos del INEGI

En resumen, las tasas de crecimiento de la economía local entre 1999 y 2004 fueron positivas para los nuevos establecimientos (3%), para las remuneraciones a precios corrientes (33%); pero con tasa negativa para la generación del empleo.

La economía local ha perdido dinamismo, su tendencia a concentrar en pocos sectores la actividad económica con alto valor agregado y bajos salarios, así lo indica la tendencia hacia la especialización¹⁶, la cual se concentró en cuatro subsectores, la industria manufacturera, transporte y almacenamiento, Servicio de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación y Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos.

¹⁶ Con datos sobre el empleo para cada subsector de actividad económica de la localidad y el estado de Chihuahua se aplicaron métodos de análisis regional para describir la estructura productiva y así estimar el sector en qué se especializan. El primer método utilizado fue el cálculo del *índice de especialización (IE)*, también conocido como índice o coeficiente de localización (Martín y Martín, 1985; Shaffer, et. al, 2004). El IE es un modelo de estimación que compara el número de empleos de que dispone una actividad en una dimensión espacial dada, respecto a un conjunto de referencias, generalmente, al empleo de la actividad en un sistema espacial más elevado. En el caso que nos ocupa la variable de análisis que representa al empleo es la *población ocupada* por rama de actividad económica posteriormente agregada por subsector económico; la información es proporcionada por los Censos Económicos del INEGI para los años de 1999 y 2004 para Ciudad Juárez, tomando como factor de comparación al conjunto del Estado de Chihuahua. Para su cálculo se empleó la siguiente metodología: $IE_{ij} = (X_{ij}/X_j) / (X_i/X)$
Donde: X_{ij} , es el personal ocupado por subsector económico i para el municipio j ; X_j , es el personal ocupado total en el municipio j ; X_i , es el personal ocupado total del estado en el subsector i ; X , es el personal ocupado de todos los sectores económicos del estado. El índice representa el porcentaje que supone la proporción de personal ocupado del sector i -ésimo en el municipio j , respecto al porcentaje del personal ocupado en la región. Cuando $IE_{ij} > 1$, supone una mayor especialización en el subsector económico i en el municipio j que en el estado. Si $IE_{ij} < 1$, el subsector económico i está menos asentado en el municipio j que en el estado.

Cuadro 3.5: Índice de especialización según subsector para Juárez: 1990 y 2004.

Subsectores	1999		2004	
	Población ocupada	Índice de especialización	Población ocupada	Índice de especialización
Agricultura ganadería y pesca	1	0.00	2	0.00
Minería	185	0.07	276	0.29
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	1,127	0.39	1,828	0.58
Construcción	5,094	0.51	11,535	0.91
Industria manufacturera	240,782	1.20	205,235	1.15
Comercio al por mayor	11,816	0.74	8,758	0.63
Comercio al por menor	43,349	0.77	54,406	0.81
Transportes, correo y almacenamiento	8,846	0.89	11,168	1.03
Información en medios masivos	373	0.35	9,166	1.51
Servicios financieros y de seguros	506	0.73	776	0.75
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	2,303	0.93	2,327	0.89
Servicios profesionales, científicos y técnicos	21,084	0.99	3,764	0.62
Dirección de corporativos y empresas	0	0.00	45	1.34
Servicio de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	2,974	0.83	10,737	1.06
Servicios educativos	2,658	0.66	3,691	0.73
Servicios de salud y de asistencia social	5,083	0.62	4,954	0.79

Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	1,828	0.74	2,079	1.02
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	17,975	0.94	17,223	0.98
Otros servicios excepto actividades del gobierno	9,207	0.64	10,968	0.78

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Censos Económicos 1999 y 2004 de INEGI. En el Cuadro 3.5 se observa una alta especialización en actividades relacionadas con la industria

manufacturera, en tanto que el resto de la actividad se manifiesta de manera diversificada por lo que podemos afirmar que en el caso de Ciudad Juárez la industria maquiladora continúa siendo la actividad económica predominante.

Lo anterior también nos indica la importancia de la diversificación de la estructura productiva, hacia la cual es importante dirigir esfuerzos para no contar con una estructura muy concentrada que podría ser vulnerable a coyunturas exógenas tal como en la localidad cuando ocurren las fluctuaciones económicas de EU.

Cuadro 3.6: Índice de diversificación para Juárez: 1999 y 2004		
	Índice de diversificación (1999)	Índice de diversificación (2004)
Juárez	0.231	0.068

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Censos Económicos 1999 y 2004 de INEGI. Juárez cuenta con una distribución uniforme de la población ocupada entre todas las actividades económicas por lo que su grado de diversificación es alto, esto se deduce porque el índice se acerca más a 0 que a 1.

Adicionalmente podemos afirmar que en la localidad existe cierto grado de especialización principalmente por industrias maquiladoras existentes y unas cuantas tradicionales específicamente alimentos particularmente en la producción de lácteos, carne y nixtamal.

La industria maquiladora es fuerte generadora empleo pero no de crecimiento económico, dado el bajo valor agregado que genera y porque el tipo de industria puede considerarse de alto riesgo. Esto último, en el sentido de que busca mejores condiciones en los rendimientos a la inversión (vistos como bajos costos de producción vía mano de obra barata, facilidades fiscales y de infraestructura) que pueden ser generados en otras regiones, lo cual puede ser nuevamente un factor de relocalización de las industrias y por lo tanto manifestar la consecuente vulnerabilidad de la economía local. Este comportamiento de la economía y la vulnerabilidad que ha presentado sobre todo a partir de las crisis económicas deja de manifiesto el bastimento de un importante problema en el desarrollo de la economía local, tal es el caso de la pérdida de los empleos maquiladores y la orientación de la inversión pública en la infraestructura vial que favorece principalmente al establecimiento de parque industriales y zonas comerciales ubicadas en las áreas de mayor consolidación urbana.

Una consideración acorde con los resultados del análisis de la estructura económica es la incapacidad que se ha generado para lograr el desarrollo económico local, cuyos signos mas significativos son los rasgos de la población económicamente activa, mismos que a continuación se describen y analizan.

Características del mercado laboral en Ciudad Juárez.

Comportamiento de la Población Económicamente Activa PEA.

Ciudad Juárez es la localidad más habitada del estado de Chihuahua¹⁷, en los últimos cuarenta años ha concentrado una gran cantidad de trabajadores conformados en una alta proporción por familias migrantes que se han adaptado al entorno local con altos costos sociales, derivados del abandono de sus lugares de origen, sus redes sociales y su cultura y sus bienes. No obstante, muchos trabajadores encontraron oportunidades laborales debido a la instalación y desarrollo de industrias maquiladoras, de negocios comerciales y servicios, pero, a la par de la generación de una alta demanda de infraestructura urbana y de servicios. Aunque las condiciones de adaptación no han sido medidas aun, las condiciones de desarrollo basado en las carencias de dicha infraestructura y equipamiento urbano son indicadores de retraso en las grandes urbes que como Ciudad Juárez han creado cinturones de pobreza urbana extrema.

En este apartado se describen las características de la población trabajadora y el desempleo. La población considerada como aquella con capacidades de realizar trabajo es la que tiene más de 14 años, al 2005 esta población representaba en el estado el 72.9% y en 2009 el 75.1%; de ésta, la Población Económicamente Activa (PEA) es aquella que se encuentra en condiciones de trabajar y se encuentra ocupada o en busca de un empleo. Para el 2005 la PEA se conformaba del 53.3% y en el 2009 creció al 55.6%, cabe observar que esta proporción es de las más altas del país.

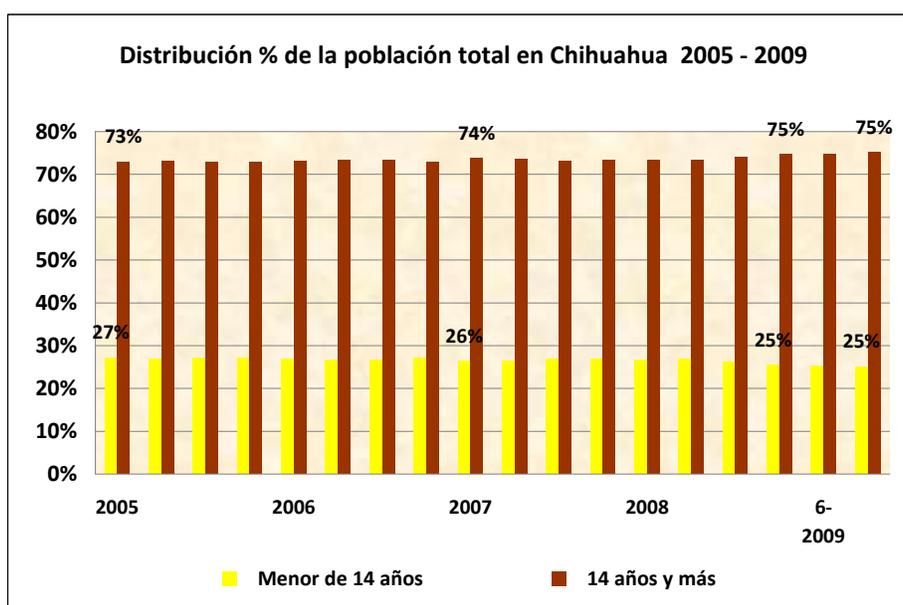
En el 2009, de cada 100 habitantes 5.5 pertenecían a la PEA ocupada del estado de Chihuahua. La PEA ocupada se redujo del 97% en el 1er trimestre del 2006 al 93% en el 2do trimestre del 2009, es decir que la PEA desocupada se incrementó en 5 puntos porcentuales, es muy probable que este resultado sea efecto de la pérdida del empleo ya que las tasas de crecimiento poblacional en los segmentos de jóvenes tiene una tendencia decreciente para la primera década de los años 2000. Sólo en Ciudad Juárez, la caída del empleo de la industria

¹⁷ Para analizar el comportamiento de la Población económicamente activa de ciudad Juárez se utiliza una estimación del comportamiento de las tasas de participación que ofrece la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el Estado de Chihuahua, lo anterior en virtud de que la localidad representa el 40% de la población total del estado y debido a que la muestra tiene un alto componente de encuestas aplicadas en viviendas y a trabajadores locales. Es importante señalar que la localidad no cuenta con una fuente oficial reciente que revele el comportamiento del empleo, la Encuesta Nacional de empleo Urbano tuvo su último levantamiento para Ciudad Juárez en el año 2003 y los Censos Económicos en el 2004, por lo que trabajamos con estimaciones sobre el factor de expansión de la muestra de la ENOE para el periodo 2007 y resultados del 2009.

manufacturera fue altamente significativa, entre 2006 y 2009 se registró una pérdida cercana a los 75 mil empleos.

Otro elemento importante del cambio de la PEA estimada por la población de más de 14 años fue el incremento entre el 2005-2009. La gráfica 4.1.1 muestra que la población total de Chihuahua correspondiente a la población menor de 14 años disminuyó del 27% al 25% es decir que un 2% de las personas que vivían en el estado pasaron al grupo de edad de los trabajadores creciendo del 73% al 75%. Estos efectos se deben a la reducción de las tasas de crecimiento poblacional ya mencionadas para los grupos de edad de los menores de 14 años.

Gráfica 4.1.1



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Gráfica 4.1.2



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

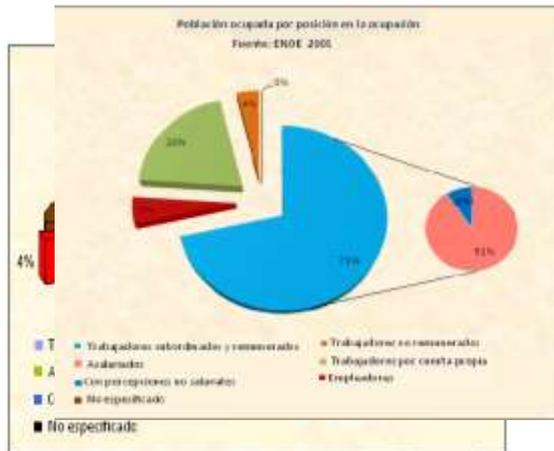
La PEA ocupada también se clasifica por su posición en la ocupación, dicha clasificación se identifica de la siguiente manera:

1. Trabajadores subordinados y remunerados,
 - a. los asalariados y
 - b. los trabajadores con percepciones no salariales;
2. Trabajadores no remunerados,
3. Trabajadores por cuenta propia
4. Empleadores

Durante el periodo de análisis los cambios más significativos se encuentran en la caída del trabajo subordinado y remunerado del 2% ya que en 2005 la proporción de trabajadores en esa posición era del 71% en tanto que para el 2009 bajo al 69%; la composición de los asalariados también se redujo del 91% al 90%, incrementándose con ello el número de trabajadores con percepciones no

salariales, aproximadamente unos 48 mil trabajadores, lo cual se relaciona con la caída en la formalidad del trabajo y el otorgamiento de prestaciones de seguridad social establecidas por ley.¹⁸

Gráfica 4.1.3



Gráfica 4.1.4

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

En el rubro de los trabajadores no remunerados la cantidad de trabajadores se redujo en un punto porcentual, en tanto que los trabajadores por cuenta propia se incrementaron del 20% al 24 %, es decir que alrededor de 191 mil trabajadores en 2009 eran trabajadores por cuenta propia o empleadores, cerca de 14 mil más que en 2005.

Así mismo se observa que la PEA ocupada por sector de actividad económica la distribución se concentra en el sector terciario, es decir 5.8 de cada 10 trabajadores se dedican a las actividades del comercio y / o los servicios. Durante el periodo de análisis, se observa una caída de la participación de los trabajadores en el sector primario y de la industria. En esta última es clara la reducción de las plazas de trabajo del 30.7% que se tenían en 2005 a 27.3% en el 2009, es posible que esta

¹⁸ Entrevista a la Dra. Martha Micker: "...en el caso de la maquila, por ejemplo, cada vez más han entrado los outsourcing, o administradores de nómina, esos lo que hacen es tener la responsabilidad de la contratación y pago de los empleados pero sin ninguna responsabilidad para la industria, esto viene a deteriorar las condiciones de los trabajadores, en que ya no hay utilidades, como son empresas que administran nómina, nada más, los trabajadores deben olvidarse de las utilidades anualmente, que era de una manera u otra un ahorro o beneficio que veían así los trabajadores, pero además también viene a bajar las condiciones de trabajo, a bajar los niveles de ingresos con que antes contaban esos trabajadores y a aumentar la inestabilidad laboral, ..., por el tipo de contratos que se tienen, en su mayoría son contratos individuales de trabajo y no colectivos, la empresa puede recortar en cualquier momento el número de trabajadores, sin ningún costo más que los mínimos que de ley se requieren, en estos casos, para las mujeres, es mucho más difícil mantenerse en estas crisis tan largas y tan seguidas que tenemos de empleo en la ciudad que sean las mujeres en muchos casos las primeras que salen, por qué? Porque como cada vez más en estos tiempos de crisis, se tienen que ir ajustando producción, tiempos, paros técnicos, y quienes tienen menos aguante, son las mujeres, porque en muchos casos son jefas de familia y son sustento de las mismas, entonces tienen que salir a buscar empleo informal, en lo que sea, también para el caso de las mujeres, ha sido muy difícil históricamente, te podría decir que el poder tener una movilidad laboral ascendente dentro de la planta. La mayoría de las mujeres que encontramos con 15 o 20 años en la maquila, siempre han tenido el mismo nivel salarial.

movilidad horizontal del trabajo se deba a las estrategias individuales autogestoras utilizadas por los trabajadores y empleadores para resolver el problema de la falta de ingresos. Es importante resaltar al incremento de de la PEA ocupada en el rubro de no especificado, ya que en 2008 hasta el 5% de los trabajadores no declararon a qué tipo de actividad se dedicaban.

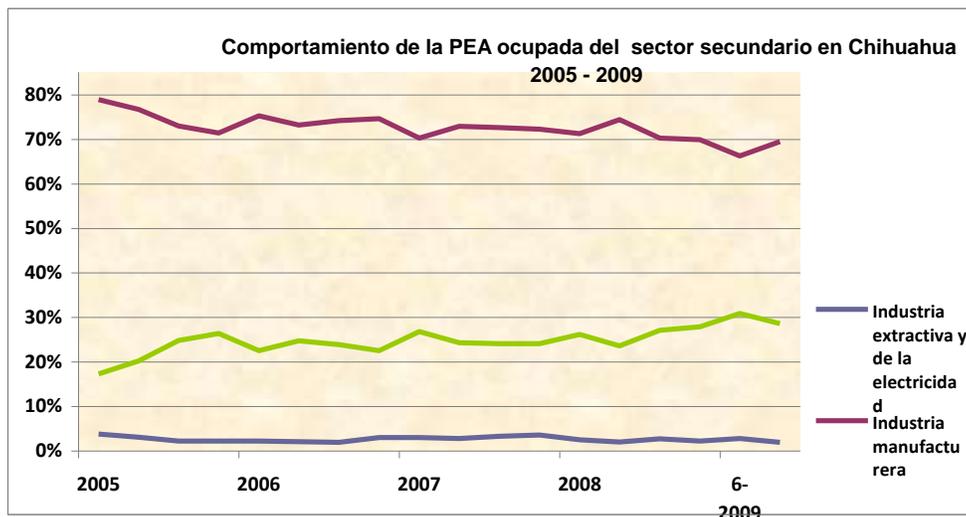
Tabla 4.1.1: Distribución % de la PEA ocupada por sector de actividad en Chihuahua 2005-2009

Sector de actividad económica	2005	2006	2007	2008	2009
Primario	10.5	9.6	9.7	8.9	10.2
Secundario	30.7	32.3	31.4	30.6	27.3
Terciario	55.7	54.6	54.8	55.6	58.1
No especificado	3.1	3.5	4	4.9	4.4

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

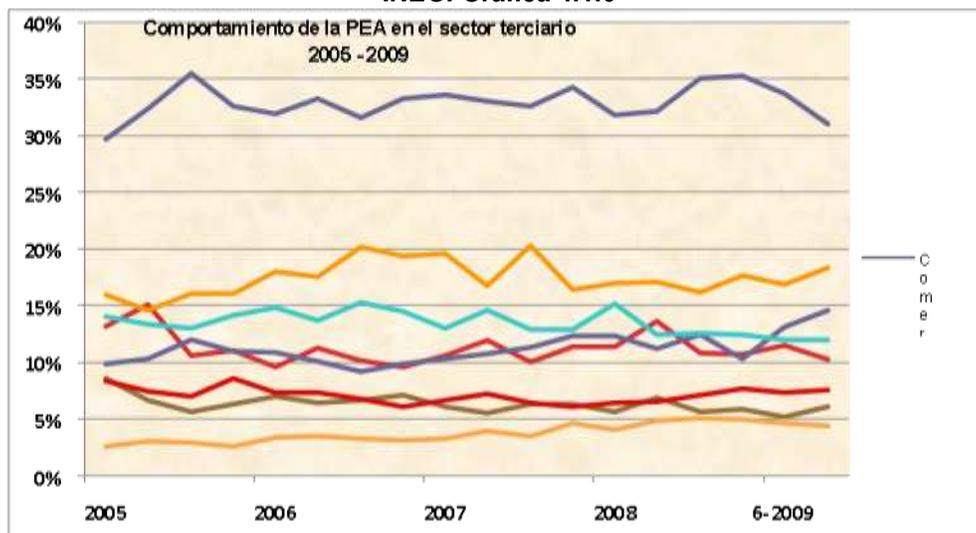
En la tendencia de la actividad económica dentro de cada sectores observa que la industria manufacturera cayó del 79 al 65% en constaste con la actividad constructora que aumento del 17 al 29%, es posible que muchos trabajadores obreros que perdieron sus empleos hayan encontrado plazas temporales en la industria de la construcción dentro de este periodo, particularmente por el bajo requerimiento en la calificación de los trabajadores. La industria extractiva y de la electricidad se redujo del 4% al 2 %, es posible que este último subsector haya contraído su demanda de trabajadores.

Gráfica 4.1.5



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009

INEGI Gráfica 4.1.6



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Dentro del sector terciario y los diferentes subsectores en los que se divide se observa que la PEA ocupada tiene mayor participación en el comercio, para el 2005 era de 30% con incremento a 36% en 2008 donde tiene su máximo, ya que para 2009 disminuye otra vez a 31%. Dada la diversificación de los servicios la muestra revela que para los servicios diversos la PEA oscilo durante el periodo de análisis entre el 17 y 21%. Dentro del rubro de restaurantes y servicios de alojamiento la PEA

ocupada tuvo una caída en su participación, ya que disminuyó del 16% al 10%, para los servicios sociales hubo poca variación ya que para el 2005 tenía 14% en 2008 un 16% y para el 2009 disminuyó a un 13%. Los servicios profesionales, financieros y corporativos aumentaron del 10% en 2005 a 15% al final del periodo; en cuanto a las actividades del gobierno y organismos internacionales se mantuvieron en el rango del 8%, en tanto que los transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento tuvieron una disminución, en el 2005 tenían un 9% y para el 2009 disminuyó a un 6% la participación de la PEA ocupada.

Sobre el ingreso de la población económicamente activa ocupada

El comportamiento del ingreso es una variable importante para observar la capacidad económica de los trabajadores, este rubro revela cambios significativos y está estrechamente ligado a la calidad de vida de la fuerza laboral. El nivel de ingresos donde se observa una mayor concentración de la PEA ocupada se ubica donde la población gana más de 2 y hasta 3 salarios mínimos cuyas variaciones del periodo fueron de 23% a 31% entre 2005-2008 descendiendo a 22% en 2009. El siguiente segmento de participación de la PEA ocupada concentra a trabajadores que ganan de 3 y hasta 5 salarios mínimos cuya tendencia decayó de 23% hasta el 20% con repunte en 2009 hasta el 24%.

Este comportamiento permite observar que los trabajadores pudieron pasar de un nivel a otro dado que las curvas revelan comportamiento inversos en los mismos periodos, es claro que las crisis del 2006 y 2009 afectaron el nivel de ingreso de los trabajadores; de la misma manera que la curva de participación de la PEA ocupada que ingresaba de 1 y hasta 2 salarios mínimos aumentó mientras que el siguiente rango decrecía.

Es muy significativo este comportamiento ante la crisis económica del 2009, se observan claramente las estrategias empresariales de paros parciales y negociaciones contractuales, de reducción salarial a cambio de no cancelar las plazas de trabajo principalmente en la clase obrera.

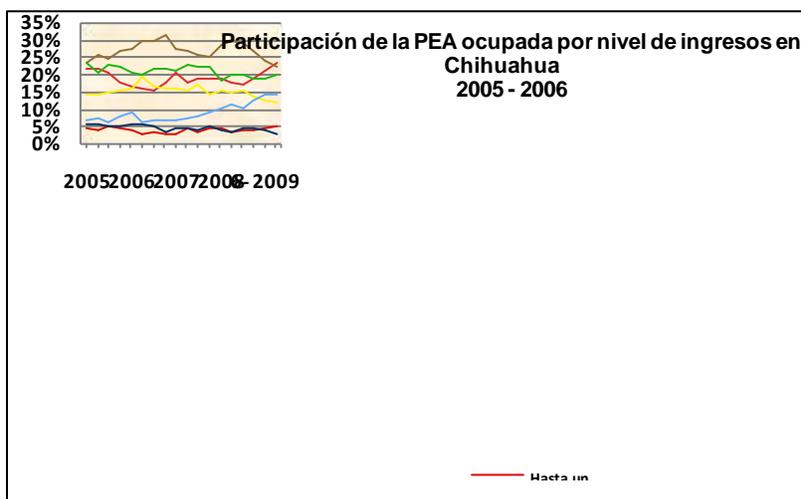
En el rango de ingreso de más de 5 salarios mínimos, categoría en la que cae la mayoría de los profesionistas, durante el periodo la PEA ocupada se redujo, en el 2005 el porcentaje de participación fue de 14%, para el 2006 llegó a 20% descendiendo drásticamente hasta un 12% para el 2009.

El grupo de mayor precariedad se conforma por los trabajadores que declararon tener ingresos menores a un salario mínimo o no recibieron ingresos que concentró entre el 8 y 10% de la PEA, es

decir 1 de cada 10 trabajadores, esto representa aproximadamente 48 mil trabajadores en Ciudad Juárez. Si consideramos que en su mayoría los y las jefas de familia son trabajadores esto implicaría la precariedad de muchas familias locales.¹⁹

¹⁹ Micker, Martha "...Si entre los obreros el nivel salarial es bajo, las mujeres están en el nivel inferior siempre, porque dentro de la maquila, para poder ascender es muy importante tener el compromiso hacia la empresa,..., es a estar disponible día y noche, fines de semana, vacaciones, o sea, no tener vida propia, entonces para el caso de las mujeres, quienes se dedican a la producción, pero su mayor tiempo lo dedican a la reproducción, las tareas del cuidado de hijos, de padres incluso y de enfermos, no pueden tener tiempo ni disponibilidad total para la industria, por lo que generalmente son las primeras en perder el trabajo."

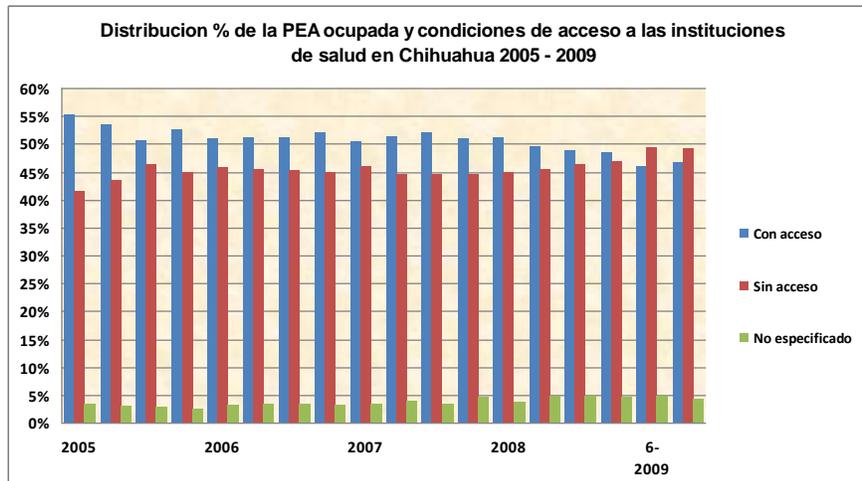
Gráfica 4.2.1



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

De manera muy estrecha al resultado en los cambios económicos, en el comportamiento del ingreso de los trabajadores y a la precariedad se encuentran el acceso a la seguridad social. Este indicador es revelador, ya que solo el 55% de la PEA ocupada tenía acceso a las instituciones de salud en 2005, pero la precariedad se acrecentó para el 2009, ya que únicamente 4.6 de cada 10 trabajadores tuvo acceso. Esto invirtió la relación de la PEA ocupada, es decir para el 2009 eran más los trabajadores sin acceso a las instituciones de salud que aquellos que si tenían. Cabe observar que la metodología de la ENOE advierte que no se contabilizan los programas de seguro popular de gobiernos federales o estatales, aunque también es posible que muchos trabajadores renuncien a dichos servicios a cambio de obtener mayores ingresos ya que pueden ser beneficiarios como esposo-esposa, padres o hijos. El siguiente gráfico revela visiblemente este comportamiento de la PEA ocupada. También llama la atención el incremento de los trabajadores que no especifican el tipo de acceso a los servicio de salud.

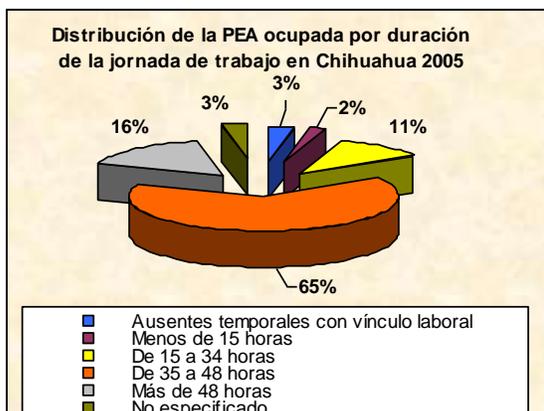
Gráfica 4.2.2



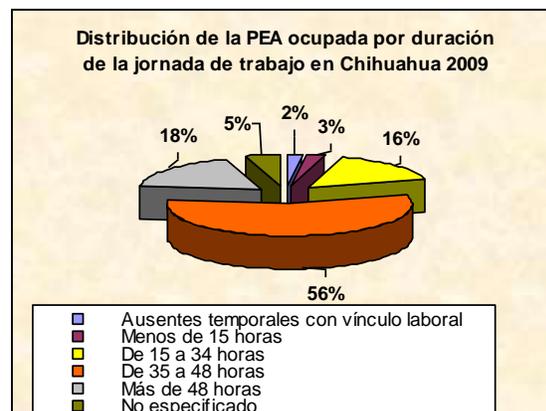
Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI Otro elemento que permite revisar la precariedad es la intensidad de la jornada laboral, la PEA ocupada del periodo 2005-2009.

Los efectos de la crisis económica en el estado y particularmente en Ciudad Juárez son reveladores, muchas plazas se perdieron, pero muchas otras se precarizaron, unas porque la jornada laboral promedio de 40 horas se incrementó, otras porque se redujeron bajo los sistemas mixtos de horarios que muchas empresas implementaron con tal de no cerrar la fuente de trabajo.

Gráfica 4.2.3



Gráfica 4.2.4



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Así, se puede observar dentro de las gráficas 4.2.3 y 4.2.4 que dentro del rango de 35 a 48 horas a la semana entre el 2005-2009, hubo una reducción significativa cercana al 10%, los efectos se

observan en el incremento de la jornada laboral de los trabajadores que laboraron más de 48 horas, ya que en dicho periodo se incremento del 16% al 18%. Las jornadas laborales de menos de 15 horas se incrementaron 1%, las de 16 a 34 horas aumentaron del 11 al 16% y las ausencias temporales con vínculos laborales se redujeron del 3 al 2%, es difícil para un trabajador pasar por situaciones de enfermedad o accidente cuando se tiene el riesgo de perder el empleo; un incremento del 2% de los trabajadores no expresaron de cuantas horas de trabajo constaba su jornada laboral. Es muy probable que en este contexto de crisis, los trabajadores que tenían dobles jornadas laborales o más de un empleo hayan abandonado o perdido esas prestaciones, y otras que de ley que deben serles otorgadas.

La estructura de los establecimientos donde participan la PEA ocupada revela la pérdida de capacidad de las empresas, tan solo la estructura de micronegocios aumentó del 33% al 40%, es decir de aquellos establecimientos donde hay de 1 y hasta 5 trabajadores, dentro de ellos, el aumento de los micronegocios sin establecimiento creció del 42.8% al 53.5%, pero también se redujo la participación en los grandes establecimientos, (referidos a las empresas con más de 250 trabajadores, mayoritariamente localizadas en Ciudad Juárez y Chihuahua) ésta PEA decreció del 30% hasta 17.%; en el rubro de otros y no especificado se elevó puntos porcentuales.

	2005	2009
Micronegocios	33.0	40.0
Sin establecimiento	42.8	53.5
Con establecimiento	58.2	46.5
Pequeños establecimientos	17.7	17.5
Medianos establecimientos	9.3	11.3
Grandes establecimientos	29.6	17.8
Gobierno	5.0	4.7
Otros y no especificado	5.6	9.6

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Sobre los trabajadores subordinados y remunerados y las condiciones laborales.

Este subgrupo de la PEA ocupada (71%) es analizado a fin de revelar las condiciones laborales. No obstante que por derecho estos deben tener ser beneficiarios de servicios de salud, aguinaldo, prima

vacacional, incapacidad por gravidez, entre otras, muchos trabajadores no cuentan con las prestaciones necesarias y complementarias que mejoren sus condiciones de vida. En el caso de Ciudad Juárez, las prestaciones extrasalariales formales e informales representaron en el año 2000 hasta el 40% del componente salarial, ya que por medidas empresariales de la industria maquiladora muchos trabajadores recibían bonos de productividad, de asistencia, puntualidad, alimentación, transporte, etcétera.

Para 2005 los trabajadores con prestaciones representaba solo el 76.5%, la precariedad aumentó, ya que para el 2009 la cantidad de trabajadores se redujo al 68.7%, es decir, que 3 de cada 10 trabajadores no cuentan con las prestaciones de ley. Adicionalmente, la certidumbre de contar con el empleo se redujo, ya que las condiciones contractuales formales también se redujeron en el periodo observado.

Gráfica 4.3.1



Gráfica 4.3.2

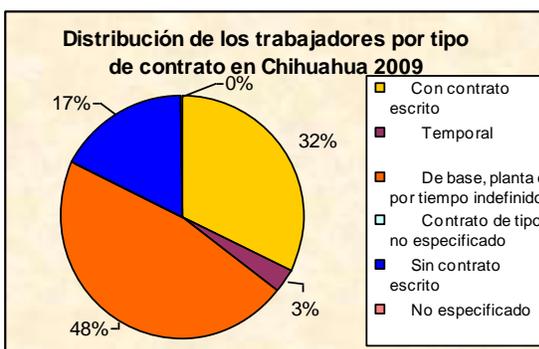


Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Gráfica 4.3.3



Gráfica 4.3.4



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Los efectos de las crisis económica, social y de inseguridad que aquejan al estado y en particular a Ciudad Juárez han impactado de diversas formas a la clase trabajadora. Durante el periodo se observan cambios en la participación de los trabajadores subordinados y remunerados en los sectores económicos, la composición sigue la tendencia que tuvo toda la PEA ocupada, incrementándose en construcción, comercio y servicios e incluso la agricultura y decreciendo significativamente en las manufacturas. La certidumbre de permanecer en el trabajo también se ha modificado, la formalidad en la contractual se redujo, ya que los trabajadores bajo contratos por escrito cayeron del 36% al 32%, en contrario, aumentaron los trabajadores que laboran sin contrato y los que tienen trabajo de manera temporal, estas condiciones de precariedad afectan a 5 de cada 10 trabajadores.²⁰

El cierre de muchos negocios derivado de la inseguridad y la extorsión ha provocado la pérdida de empleos o el desplazamiento de los trabajadores a otros sectores, dentro del sector terciario los cambios más significativos son un crecimiento del comercio hasta el 30% en 2005, no obstante para el 2009 la caída fue hasta el 24%, particularmente el comercio de Ciudad Juárez han cerrado múltiples negocios y comercios. Este efecto se puede observar también en la caída de la participación de los trabajadores en los servicios sociales descendió para junio del 2009 a 15%, en restaurantes y servicios de alojamiento el descenso fue de 14% a 10%, en los transportes,

²⁰ "...En el caso de las condiciones de trabajo de mujeres y hombres, tienen que aguantar y producir el estándar y con calidad, eso que quiere decir? Que ahora no solamente te pueden despedir porque no logras el estándar de producción, sino que se ha incluido dentro de las condicionantes para que te mantengas en el trabajo, el que se produzca con determinada calidad, -si en la semana tienes tres problemas de producción,- pueden prescindir el contrato de trabajo de una manera condicionada. ..., las condiciones en lugar de mejorar, han empeorado. Aquí tiene mucho que ver la autoridad y las Juntas de Conciliación y Arbitraje (JCA) que han dejado que esto se maneje, normalmente nunca conocen los trabajadores el contrato de trabajo, nada más a la hora de que firman y muchas de las veces desde antes y desde que inician, firman ya la renuncia. Desde que te contratan te hacen firmar una renuncia en blanco, para recontratarte, esto está pasando en casi todos los sectores, no es prioritario de la maquila, pero de ahí es más, si tú ves en las estadísticas oficiales de las JCA y si hay algo que promociona gobierno del estado, es esta "estabilidad laboral", ... la manejan con número de huelgas, número de paros, y todas estas cuestiones, cada vez más en el Estado, aun cuando las condiciones de vida, los salarios, las condiciones de trabajo se han venido precarizando, las cifras laborales en cuanto a estos indicadores que te comento, el número incluso de trabajadores sindicalizados, se han venido cayendo. Es algo ilógico totalmente, entonces ahí si la autoridad del trabajo sería la secretaría del trabajo y en su caso las juntas de conciliación, han tenido mucho que ver para que todas estas protestas o reclamos de los trabajadores, pues ahí queden, hasta ahí lleguen, sigue habiendo estas listas negras que le llaman de los trabajadores que se quieren organizar, en cuanto se dan cuenta, van pa'fuera, se siguen dando estas listas entre los mandos también, pero también los sindicatos que hay y que se asumen como representantes de los trabajadores, en realidad son representantes de las plantas, a muchos de ellos no los conocen los trabajadores, se crean antes de que lleguen las plantas ya está el sindicato y por lo tanto lo único que hace el sindicato es cobrar cuotas, y se acabo porque no interfiere en absolutamente nada de lo que es la vida laboral.

comunicaciones, correo y almacenamiento bajó de 10% a 7%, en el gobierno y organismos internacionales cayó del 13% al 10%.

Solo los servicios diversos crecieron del 15% al 18%, al igual que para los servicios profesionales, financieros y corporativos que aumentaron del 12% al 17%. Es de reflexionar que el 6% de los trabajadores subordinados y remunerados no expresaron en que sector trabajaban.

Otro segmento más de la PEA se mantuvo sub-ocupada en condiciones de búsqueda de trabajo adicional, solo e 2006 las condiciones para hacerlo se elevó, cayendo significativamente estas expectativas hacia mediados de 2009.

Condiciones del desempleo.

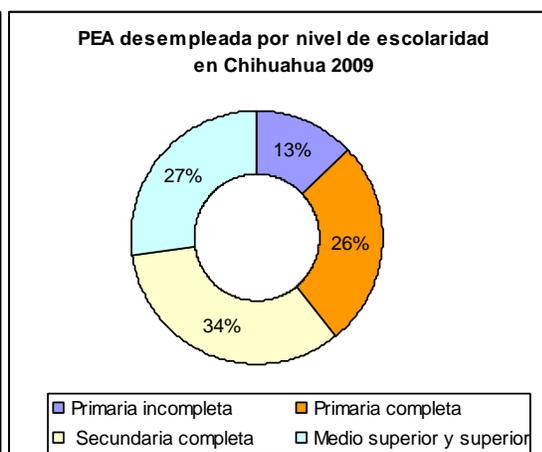
El desempleo se agudizó significativamente en los últimos 18 meses. Mientas que en el 2005 no rebasaba el 3%, al finalizar el 2008 ya alcanzaba el 6.9% y para el 2009 se elevó hasta el 8.4%; Más allá del aumento de los trabajadores desocupados, el segmento de PEA desempleada con experiencia se acrecentó del 84% al 93% en 2009; de estos cerca del 40% había perdido su empleo, pero el 21% de los trabajadores quedaron desocupados porque tuvieron que cerrar su negocio propio, esta condición puede tener doble lectura, por un lado la crisis económica que aun no tiene efectos de recuperación, por otro la constante amenaza de extorsión e inseguridad que prevalece principalmente en Ciudad Juárez, hechos como negocios incendiados, microempresarios amenazados han preferido cerrar las fuentes de empleo.

La población que había quedado desempleada desde 2005 se centraba mayoritariamente en aquellos en la que su condición de instrucción era baja, es decir aquellos que apenas contaban con primaria incompleta (15%), o educación básica -primaria o secundaria- (71%), para el 2009 la población con mayor grado de educación (medio superior y superior) prácticamente se duplicó del 14 al 27%, es decir que aun aquellos que cuentan con mayores estudios no lograron mantener su trabajo o negocio.

Gráfica 4.4.1



Gráfica 4.4.2



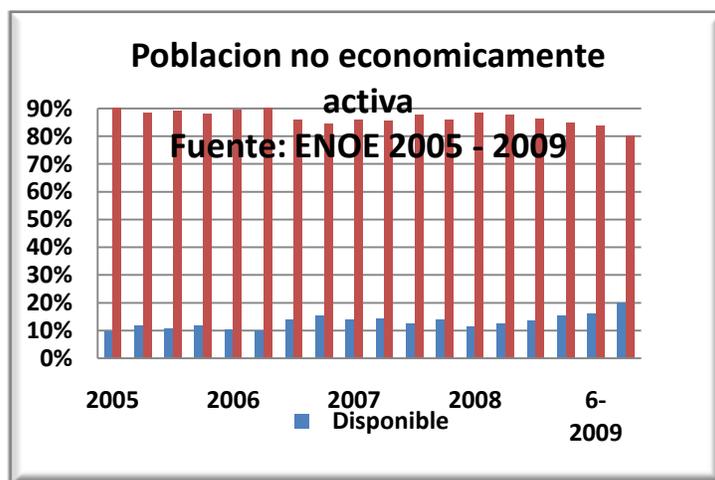
Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Población no económicamente activa PNEA.

Este grupo de la población se compone de las personas que aunque están disponibles han desistido de buscar trabajo; aquellas que ya no buscan empleo por considerar que no tienen posibilidades; y las no disponibles, que son las que no trabajan por que se encuentran en un contexto que se los impide, por atender otras obligaciones o no lo hacen por impedimentos físicos.

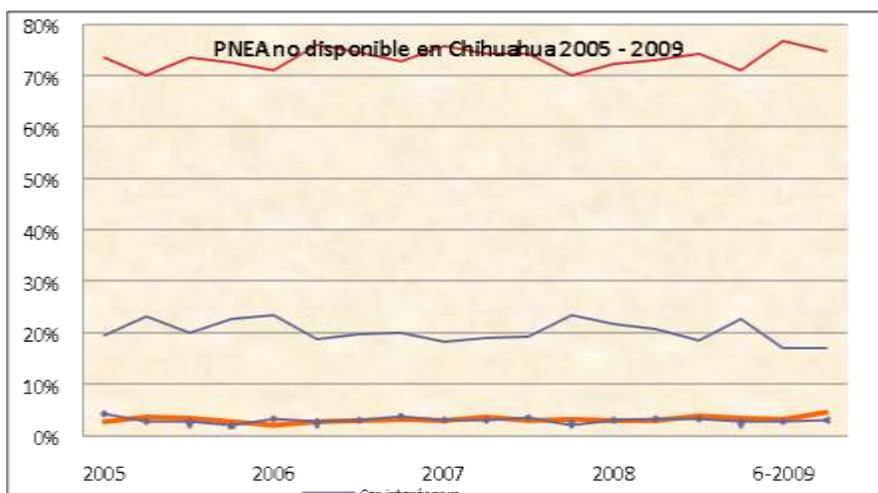
La PNEA se redujo en los últimos cuatro años en 2.3% aproximadamente unos 30 mil trabajadores, no obstante, el segmento de la PNEA que se declara disponible para trabajar prácticamente se duplicó en el mismo periodo, es decir creció del 10% al 20% entre 2005-2009.

Gráfica 4.5.1



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Gráfica 4.5.2



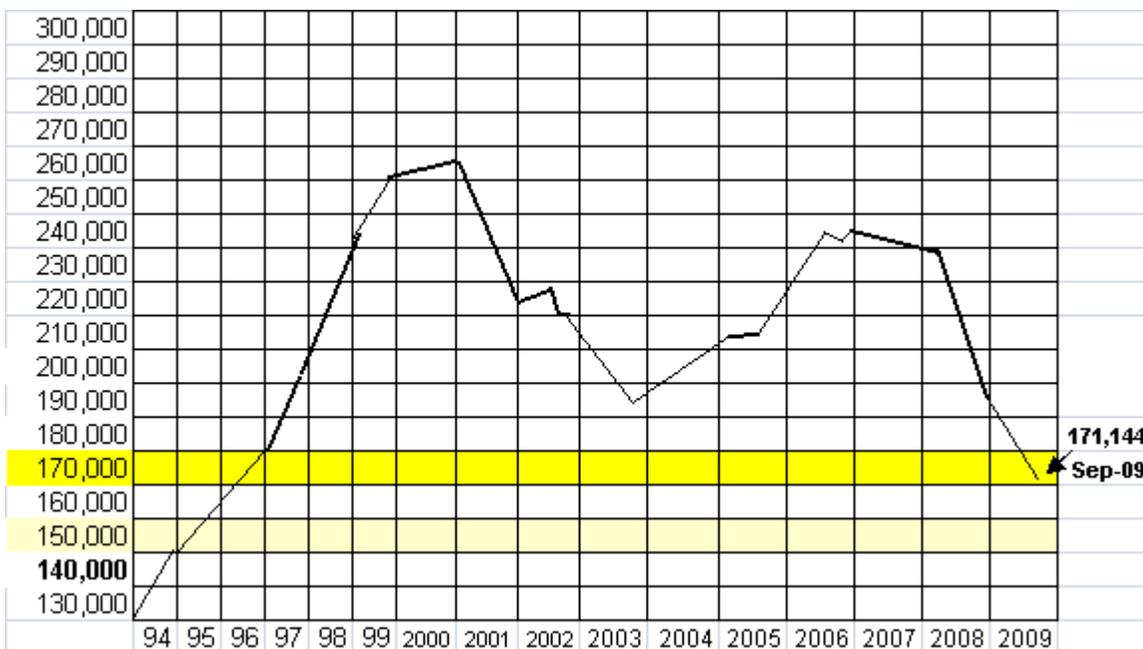
Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta nacional de Empleo y Ocupación, 2005-2009 INEGI

Dinámica del empleo manufacturero: la IME en Ciudad Juárez

Las manufacturas en Ciudad Juárez dependen de manera importante de la inversión extranjera directa, más del 90% de las maquiladoras son de capital estadounidense, entre otros factores, las fluctuaciones económicas repercuten directamente en el comportamiento de la generación o caída del empleo en dichas industrias. Durante las últimas dos décadas se observa un punto máximo de

crecimiento de esta industria hasta el año 2000, momento en el que concentra más de 260 mil trabajadores, con fuerte caída hasta el año 2003, cuya pérdida fue de 70 mil empleos, recuperando hasta el 2006 cerca de 40 mil de ellos, sin embargo la crisis más significativa por la caída estrepitosa de los empleos ocurrida en los dos últimos años, hasta septiembre del 2009 más de 75 mil trabajadores perdieron su trabajo, además de que muchos otros tuvieron que negociar contrataciones y paros técnicos trabajando horarios mixtos con la consecuente reducción de los salarios. (Ver Gráfica 2.6.1).

Gráfica 4.6.1 Empleo generado por la IME en Ciudad Juárez 1994-2009



Fuente: AMAC de Ciudad Juárez.

Adicionalmente, con las dos crisis ocurridas en los últimos siete años, las industrias maquiladoras redujeron a su mínima expresión las compensaciones extrasalariales no formales que ofrecían a los trabajadores, todavía en el año 2000 muchos trabajadores recibían bonos de compensación por asistencia, puntualidad laboral, productividad, alimentación y transporte entre los más importantes, mismos que significaban entre el 25% y 40% del ingreso. Un obrero podía ganar por la jornada laboral hasta 2.8 y 3 salarios mínimos, lo que representaba un ingreso familiar mucho más robusto comparado con la reducción de los salarios actuales por una jornada menor a las 40 horas semanales. Esta crisis no solo repercutió en el ingreso de los trabajadores, además impacto en las empresas de servicios y comercio que se desarrollaron alrededor de las necesidades de la maquiladora como los grandes comedores industriales, los servicios aduaneros, de las artes gráficas y los bienes al productor. Aun y cuando la participación de insumos locales en la industria maquiladora era muy reducida respecto al gran componente de importación, muchas empresas como las de maquinados dependían directamente de las maquiladoras.

El modelo maquilador para el desarrollo económico de Ciudad Juárez dio un impulso a las actividades económicas de la ciudad en sus inicios y muy probablemente hasta la década de los años ochenta, atendiendo una alta oferta de empleo principalmente de la población de baja escolaridad y de condición migrante que se acumulo desde la década de los sesenta. Sin embargo, el modelo no respondió a las necesidades de integración y desarrollo de la tecnología que permitiera el impulso de nuevas empresas locales, la organización empresarial no captó la necesidad de invertir en tecnología ni en desarrollar el capital humano, no obstante la instalación de algunas empresas de investigación y desarrollo, como DELPHI o PHILIPS –esta última relocalizada fuera del país en el 2006- las cuales requirieron mano de obra calificada y técnicos altamente especializados. Es decir que el nuevo paradigma organizacional asociado al desarrollo tecnológico tiene un mínimo desarrollo en la localidad, fundamentalmente porque los inversionistas y dueños del capital han orientado sus inversiones en obtener la rentabilidad a partir del desarrollo de infraestructura física dirigida a la maquiladora y la renta del suelo industrial. Al empresariado chihuahuense y al juarense le ha faltado visión y creatividad para desarrollar empresas que impulsen en desarrollo local desde la perspectiva de las capacidades del capital humano acumulado en esta localidad.

Factores económicos asociados a la violencia en Ciudad Juárez

Factores precursores, detonantes, de riesgo y de solución

Un primer factor precursor es la demanda de trabajo generada por la IME cuyo detonante se observa en la inmigración poblacional cuya característica principal ha sido su baja escolaridad y calificación laboral ya que la mayoría proviene de zonas rurales, dando como resultado cambios de empleo de un sector a otro en el que se puede dar la inserción laboral con bajo nivel salarial (la población pasa de la ocupación de peón rural a la de operador u obrero, este rasgo posiciona a los trabajadores migrantes en un estado de segregación que solo podrían superar mediante la acumulación de aprendizaje dentro de sus procesos y experiencias laborales) que en caso de la IME solo algunos trabajadores lograban ascender.

El segundo factor precursor se puede identificar en la importancia que adquirió la IME como motor de la economía local, su dinámica generó un alto grado de vulnerabilidad por la alta interdependencia económica que existe entre las maquiladoras y las fluctuaciones económicas de los Estados Unidos, particularmente las de crisis.

Las crisis económicas y los flujos económicos anuncian de manera periódica las posibles condiciones del mercado laboral, la falta de fuentes de empleo, las dificultades que enfrenta tanto los inversionistas como la población que toma como opción el autoempleo, la escasez en la generación de plazas, la falta de ingresos suficientes para atender las necesidades primarias de las familias en general, de las mujeres y de los jóvenes en particular.

Un tercer factor precursor-detonante se observa en el bajo crecimiento económico. La economía local vive la peor de sus crisis económicas desde el 2006.²¹ Una incipiente apertura de 800 establecimientos anuales durante el periodo 2004-2009, la tasa de empleo generado por las industrias y otros sectores cayó fundamentalmente por las condiciones de inseguridad de la ciudad, desalentado significativamente la inversión de propietarios del capital local y mexicano, muchas empresas de servicios operan en la clandestinidad por temor a ser extorsionadas, o sus dueños ser secuestrados.

La violencia estructural desdoblada en la sociedad juarenses tiene sus precursores en la pobreza, la desigualdad la exclusión y la injusticia. En los últimos años se observa una profundización del problema como resultado de muchos años de abandono y atención a las necesidades sustantivas de las familias.

Desde la óptica económica se percibe que la economía local altamente integrada a una economía binacional por su situación fronteriza, aprovechó las condiciones de los flujos comerciales para su crecimiento, mas tarde ésta se vinculó al fenómeno de la economía globalizada y mediante la fragmentación de los procesos productivos se vio la oportunidad de instalar industrias de manufacturas masivas.

Lo que en un principio resolvió el problema del desempleo en la ciudad posteriormente generó la paradoja del crecimiento, por un lado impulso a la creación de infraestructura maquiladora y para la maquiladora, y por otro, el abandono de la infraestructura social necesaria para atender a la población con más trabajadores formales en el país.

Es principal factor económico detonante de la pobreza es la desigualdad en el ingreso, Durante los últimos cuarenta años muchas familias con padres, madres e hijos han trabajado en maquiladoras con bajos salarios. Pocas oportunidades de desarrollo humano, contar con un empleo que cada vez más pierde su capacidad de poder adquisitivo obligó la integración de muchos jóvenes

²¹ Censo Económico 2009 resultados oportunos del Estado de Chihuahua, INEGI.

–incluso menores de edad- a incorporarse a las filas de los trabajadores obreros, alejándolos de las oportunidades de estudiar.

La política de desarrollo económico de nuestro país nos orientó hacia la venta de mano de obra barata, sin considerar la vulnerabilidad que surge de las fluctuaciones económicas. En Ciudad Juárez la concentración de miles de personas (locales e inmigrantes) en busca de trabajo generó un fuerte factor de atracción poblacional -incluso provocado por las maquiladoras- hacia la ciudad.

Una política de impulso al desarrollo industrial que incorpore innovación tecnológica puede atraer empresas que demanden trabajadores altamente calificados que permitan tener un mayor ingreso familiar y contribuya a que las familias tenga la posibilidad de mandar a sus hijos a la escuela y no a las filas del trabajo obrero.

Es necesaria una política de desarrollo económico que contribuya a que los pequeños empresarios sean competitivos ante una economía globalizada como la Paseña que cuenta con apoyos de infraestructura y equipamiento urbano además de otorgamiento de créditos y facilidades para el desarrollo. En Juárez existe una gran oportunidad de desarrollar la industria de economía externa, de tal forma que puede aprovechar la instalación de las industria maquiladoras generando el crecimiento y desarrollo de industrias que atiendan las demandas de insumos bajo el condicionamiento de que estas tengan un componente de inversión de capital mexicano, que generen aprendizajes tecnológicos que orienten el arraigo en la localidad y desarrollen tecnologías con capital mexicano (muchas maquiladoras tienen innovaciones tecnológicas industriales generadas por mano de obra mexicana altamente calificada pero que se registra como patente extranjera)

El problemas del empleo y el desempleo no solo es un asunto de falta de plazas para los trabajadores, también lo es en su calidad, la masificación del trabajo ha impactado gravemente en las familias. Ya que dentro del sistema familiar se requiere del trabajo de mujeres y hombres por igual, sin embargo el trabajo domestico asignado como rol social a las mujeres no tiene retribución, las mujeres duplican o triplican su jornada laboral ante la precarización de los salarios y provocan el abandono y atención de los hijos. Una política de reconocimiento al trabajo domestico remunerado permitiría a las madres de familia atender adecuadamente a sus hijos, desde la preparación de los alimentos hasta el acompañamiento de la educación de sus hijos y gozar de un tiempo de ocio para ellas mismas.

La generación de un programa de ruptura del círculo de la pobreza basado en el apoyo a las madres para que una generación de niños acuda a la escuela sin deserción, ayudaría a que esos hijos logren mayores niveles de estudio y reproduzcan patrones de atención y cuidado de los hijos, crear una masa de trabajadores con mas capacidades y habilidades para alcanzar un mejor desarrollo humano que genere desbordamientos de conocimiento, habilidades y valores para el desarrollo de una sociedad con mayor equidad.

La falta de ingreso de las familias genera violencia intrafamiliar. Este problema se generaliza tanto para jóvenes como para adultos, la incapacidad de generar y autogenerar empleos se convierte en una frustración y desesperación tanto de hombres como mujeres. Unos pueden caer fácilmente en la ilegalidad ante la imperante necesidad y demanda de corresponder al rol de proveedores, otros caer en depresiones o enfermedades cayendo rápidamente en el círculo de la pobreza, no hay ingreso, no hay alimentación adecuada, no hay educación para los hijos, no hay tiempos de esparcimiento y diversión, no hay salud, no hay esperanza. Da lo mismo vivir que morir, y tal vez unos cuantos pesos por matar permita vivir un poco más. El riesgo ha sido y es muy grave, la pobreza extrema urbana de Juárez ha llevado a miles de trabajadores desempleados a buscar trabajo de parqueros, empacadores, domesticas, vendedores ambulantes, payasos de esquina, limpiaparabrisas, jardineros de parques públicos, pepenadores, fomentando e incrementando las filas del trabajo informal, del cual se deriva una gran población sin seguridad social y sin futuro –en el mejor de los casos- muchos otros ya han pasado al estado de la ilegalidad y la violencia extrema y sádica, pertenecer a grupos de la delincuencia organizada, muchos de ellos sin darse cuenta que en ellos apuestan su vida, su futuro y el de sus familias. Así mismo, el abandono de las capacidades y experiencia laboral de hombres y mujeres adultos o de la tercera edad en términos de su productividad, genera frustración, enojo y/o depresión, provoca intolerancia y desesperanza.

Un programa integral del empleo debe permitir que los hombres y mujeres que así lo deseen puedan continuar su vida productiva sin menoscabo de su salud. Un esquema laboral mixto puede permitir a los adultos mayores participar en la vida laboral sin radicalizar su situación de jubilación. Aprovechar experiencia y conocimiento de las trayectorias laborales en ocupaciones principalmente tradicionales o asociadas al comercio y servicios. Se requiere establecer una política de no exclusión por edad en los trabajadores.

Otros factores que favorecen el desarrollo es la vinculación con las instituciones educativas, a través de ellas reconstruir el tejido social y evaluar de manera permanente el desempeño congruente de los actores institucionales.

Focos rojos

- Crisis de empleo maquilador: pérdida de 70,000 empleos sólo en la maquiladora. A lo que es importante incorporar que aproximadamente el 20% de los obrera(o)s restantes están en paro técnico. Convenios de 3 días por semana (los demás sin pago) o de “venga en 3 semanas”.
- Condiciones más precarias del empleo en la IME: supresión de bonos, comedor y en algunos casos hasta el transporte.
- Negocios cerrados por la extorsión (un % muy alto), cuota de piso y crisis económica. “80% de los comercios están ya pagando cuota”: CANACO.
- No hay dinero en la ciudad, no hay consumo y familias (de todos los niveles) perdieron sus ahorros por el secuestro o la extorsión.
- Crecimiento de la economía informal, aunque menor de lo previsible.
- Incremento de la pobreza extrema. Hambre, principalmente en los niños.
- Especialistas coinciden en que el modelo se ha agotado y en la necesidad de desarrollo de capacidades endógenas.

Desempleo: El programa de apoyos de empleo temporal generado por el gobierno del estado, representa un paliativo necesario pero insuficiente al problema de la falta de plazas de trabajo en la localidad, porque una vez que termina el periodo (3 meses) los trabajadores vuelven a quedar desempleados. Puede observarse que este programa resuelve solo una parte del problema, y puede considerarse como una política macroeconómica de control en atención a la caída de la demanda, el alto desempleo y una creciente inflación (evitar caer en un estado de estanflación)

Ante la crisis, algunos puestos de trabajo no se pierden pero al reducirse las jornadas laborales, se precariza el trabajo al grado de perder poder adquisitivo y si más de un miembro trabajador en la familia se encuentra en esa situación el ingreso familiar cae drásticamente y conduce a la pobreza.

Adicionalmente los mecanismos de entrada y salida del mercado de bienes y servicios están siendo cooptados por la inseguridad, ya que las actividades y negocios informales fijos y semifijos no pueden operar en la ciudad sin ser sujetos de violencia, (extorsión, robo, secuestro, etc).

Propuesta: Programa de Capacitación para el autoempleo y autogestión de los micronegocios para la recuperación-reactivación de la vida económica local.

Para el fortalecimiento de las actividades económicas a partir del desarrollo endógeno, se debe partir de las capacidades y potencial del capital humano y las posibilidades del capital financiero local-regional.

Se propone que se genere un programa de capacitación cuyo contenido atienda los aprendizajes técnicos, de autogestión, de organización y de integración de grupos de trabajo con enfoque de redes.

- Diseñar los contenidos acorde a la vocación y conocimientos locales, en los que se reconozca alguna experiencia (identificando sectores que tengan posibilidades de desarrollar enlaces interindustriales) buscando desarrollar actividades económicas con menos barreras a la entrada y que con el tiempo generen un mercado de consumo local-regional.
- Crear programas complementarios en las universidades para que los egresados tengan condiciones para el autoempleo. (de todos las áreas de conocimiento para aprovechar el mercado de servicios).
- Articular los programas de desarrollo económico para la promoción y uso de los recursos y financiamiento para el desarrollo de las microempresas de base tecnológica existentes en los programas de gobierno (federales y estatales).
- Identificar los sectores en los que se puede desarrollar tales como desarrollo de software, electrónica, maquinados, comunicaciones, etc. donde se identifique mejores fortalezas.
- Identificar las instituciones educativas que tengan capacidad instalada no ocupada (para impartir los saberes que no requieran base tecnológica).

- Identificar instituciones educativas que cuenten con algún equipamiento e infraestructura de base tecnológica para la impartición de los contenidos técnicos (CENALTEC, CONALESP, CETIS, etc.).
- Concertar con los diferentes niveles de gobierno del sector educativo la participación en el Programa de reactivación de la vida económica de la localidad.
- Identificar los sectores tradicionales que pueden ser desarrollados en la localidad como el de la industria textil o mueblera, servicios como culturales y deportivos.
- Asignar los recursos necesarios para que los trabajadores tengan becas por lo menos durante 1 año periodo en el que se deben consolidar la formación de los grupos de trabajo (bajo compromiso legal de generar micronegocios de 5 a 10 personas).
- Desarrollar mecanismos de participación de las Cámaras y organizaciones públicas y privadas que den soporte para facilitar la integración de las microempresas (Colegios de profesionistas, etc).
- El programa se puede implementar en Instituciones educativas (para aprovechar la infraestructura y capacidad instalada (no ocupada, tiempos muertos de las escuelas, para la formación de saberes que no requieran equipos e instrumentos de talleres (prácticas) e incluir estos en los establecimientos educativos que cuenten con ello.

Bibliografía

1. Almada, M. Hugo (1990) "Modificaciones en la Estructura productiva de Chihuahua 1982-1988" *Revista Nóesis* Núm. 4 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
2. Ampudia, R. Amada; Jiménez, G. Fernando, Sánchez C. Guadalupe "Evaluación de la conducta social y emocional en menores maltratados" .
3. Hanson Gordon H (1994) "*Regional Adjustment to Trade Liberalization*" NBER, Working Paper No. 4713 Cambridge, Mass. April.
4. Hiernaux-Nicolás, Daniel (1995) "*Reestructuración económica y cambios territoriales en México*" Un balance 1982-1985" *Estudios Regionales*, Núm 43, pp 151-176.
5. Isard, Walter (1990) "*Location Analysis and General theory*" Economic, Political, Regional and Dynamic New York University Press.

6. Krugman, Paul. (1991) *“Geography and Trade”* The MIT Press.
7. Martínez, M. Gerardo (1998) *“Liberalización comercial, especialización productiva y ajuste regional en México”* Documento interno de trabajo del Centro de Investigaciones Socio Económicas, Universidad Autónoma de Coahuila.
8. Ruiz, Durán Clemente y Fransisco Escamilla “Lo territorial como estrategia de cambio” pp 433-463 Compilado en *Pensar Globalmente y actuar regionalmente*. Por Enrique Dussel Peters, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán.
9. Ryszard, Rózga Luter (1991) *“Alternativas teóricas y metodológicas para el análisis regional. nuevos campos del análisis regional en los años ochenta y noventa”*.
10. Schmidt, Samuel (1998) “ En busca de la decisión: La Industria Maquiladora en Ciudad Juárez” Universidad Autónoma de Ciudad Juárez- University of Texas at El Paso.
11. Scott, A. J. (1988) *New Industrial Spaces “Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe”* Pion Limited London.
12. Storper, Michael, y Walker, R. (1989), *“The Capitalist Imperative. Territory, Technology, and Industrial Growth”*, Basil Blacwell New York, Oxford.

Otras Fuentes

1. Instituto Nacional de Geografía e Informática INEGI.
2. Censos Económicos 1993, 1999, 2004 y oportunos 2009.
3. Información del Gobierno del Estado de Chihuahua.
4. Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Publicado en Comercio Exterior febrero 1990.
5. Directorio Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación. Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación A.C (Martín y Martín, 1985; Shaffer, et. al, 2004).
6. Seminario sobre Precursores de la Violencia Social en Ciudad Juárez, realizado con expertos los días 29 de noviembre y 26 de diciembre 2009 con la participación de Wilebaldo Martínez Toyes, Lourdes Almada Mireles, Ma. Del Socorro Velazquez, Nemesio Castillo, Leticia Castillo, Hugo Almada, Laurencio Barraza, Lourdes Ampudia Rueda,

ANEXOS

Anexo: Síntesis Estructura Económica y contexto local por período.

Estructura Económica Local	Contexto de nacional e internacional
1930-1960 Ciudad de paso	
Agricultura fuerte en algodón, alfalfa, maíz y sorgo	Prohibición de la producción y consumo del alcohol en EU
Industria domestica principalmente de consumo local	Cierre del Programa Bracero
Comercio: principalmente informal y existencia del contrabando hormiga	retorno masivo de trabajadores agrícolas mexicanos hacia Cd. Juárez
Servicios: Hoteles. Restaurantes, bares y cantinas	Desempleo masivo en la localidad
1960-1990	
Incipiente producción Agrícola	Creación del Programa Industrial Fronterizo
Llegada e instalación de la IME - intensiva en mano de obra de baja calificación-	Negocios locales basados en la rentabilidad de la tierra y creación de parques industriales
Servicios aduanales, profesionales para servicio de la IME-administrativos, contables y legales- crecientes servicios privados de salud, inicia ampliación de la cobertura de educación básica - pública-privada-	Crisis económica nacional de los 80's, crecientes tasas de migración principalmente de población rural hacia Ciudad Juárez
Servicios domésticos de exportación	Fragmentación de los procesos productivos y división internacional del trabajo.
1990-2010	
Diversificación y terciarización de la economía	Crisis económicas 1994, 2000 y 2006
Incremento de los servicios al consumidor e incipientes servicios al productor	Impulso a la IME como polo de desarrollo local-regional
Especialización de la industria maquiladora	Maquiladoras golondrinas y contaminantes
Reducción del potencial de crecimiento local	Creciente competitividad internacional y relocalización de las IME
Mínima industria doméstica y expansión de la industria de la construcción	Caídas significativas del empleo en la localidad entre 2000-2009

CAPÍTULO II SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA EN CIUDAD JUÁREZ

Wilebaldo Martínez Toyes

En las tres últimas décadas la migración a Ciudad Juárez ha cobrado significativa importancia en cuanto al volumen, procedencia de los flujos y perfil sociodemográfico de los migrantes. No obstante, el fenómeno migratorio en esta ciudad fronteriza no es nuevo, por el contrario, tiene profundas raíces históricas determinadas por contextos sociales y económicos de mediados del siglo pasado.

Un elemento que trastocó la vida de la frontera norte y en particular Ciudad Juárez, fue el fin del Programa Bracero en 1965. Este hecho propició que muchos migrantes se quedaran en las ciudades de la frontera norte. En un intento por proporcionar empleo a este contingente poblacional, el gobierno mexicano implementó el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) a mediados de los sesenta, que consistía en desarrollar la actividad industrial con el arribo de empresas maquiladoras a esta porción del país y con ello generar puestos de trabajo. Desde su establecimiento, la Industria Maquiladora de Exportación (IME) ha provocado un dinamismo del empleo distinto al resto del país, situación que los migrantes de otras entidades han asimilado para trasladarse a ciudades fronterizas e incorporarse laboralmente en esta actividad económica.

Por lo anterior, en buena medida el dinamismo demográfico de esta urbe fronteriza se liga a la migración derivada de los impactos de la IME. Por otro lado, en los dos últimos años se ha desatado un clima de violencia e inseguridad que favorece la incertidumbre y el miedo de sus habitantes. En este contexto, analizar la evolución y situación demográfica de Juárez permite tener más elementos para enfrentar y buscar salidas al actual problema.

El presente capítulo aborda la situación demográfica reciente del municipio de Juárez. Se hace especial énfasis en el volumen, las características sociodemográficas (sexo, edad, índices de masculinidad y de dependencia demográfica, entre otras) y en los componentes del cambio demográfico del municipio (el crecimiento natural y el crecimiento social). En ese sentido, se identifican los principales indicadores de la mortalidad, la fecundidad y la migración para desagregar sus impactos en el crecimiento demográfico.

La estrategia metodológica consistió en la revisión, procesamiento y sistematización de información de fuentes secundarias como las del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), las del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las estadísticas vitales del Registro Civil y de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez (EPCIJ-2009); además, se incorporó información de fuentes primarias proporcionadas por informantes clave de algunas dependencias de Ciudad Juárez.

Evolución, volumen y características sociodemográficas

En este apartado se ofrece un panorama general de la evolución demográfica de Ciudad Juárez así como de las principales características sociodemográficas de sus habitantes. La exposición se organiza en dos momentos significativos en la historia demográfica y económica de Ciudad Juárez: antes y después del arribo de la Industria Maquiladora de Exportación (IME).

Evolución demográfica

El crecimiento poblacional de Ciudad Juárez (al igual que el de varias zonas de la franja fronteriza mexicana) fue el resultado de la combinación de varios factores que ocasionaron, a partir de 1940, una gran migración hacia las ciudades aledañas a la línea internacional con Estados Unidos. Por un lado, debido a la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de las zonas agrícolas de Estados Unidos cercanas a la frontera con México generó una gran demanda de trabajadores mexicanos, cuyos puntos de cruce fueron las ciudades fronterizas²². Por otro, en este periodo, tanto los servicios como el comercio se encontraban vinculados directamente al turismo norteamericano, los cuales adicionalmente se vieron incentivados por la demanda de servicios de militares de la vecina ciudad de El Paso, Texas -aproximadamente 25,000- (Castellanos, 1981).

Con objeto de ilustrar el desarrollo histórico de Ciudad Juárez como región de alta atracción poblacional, en la tabla 1 se presenta la evolución de su población en los últimos 65 años. Destaca que de 1940 a 1980 la población del municipio se multiplicó aproximadamente por 10, de 1980 al 2000 se duplica y para el 2005 crece aunque a un menor ritmo registrando 1'313,338 habitantes. Cabe decir que, en términos absolutos, las ganancias poblacionales fueron mayores en los últimos

²² En 1942, dada la necesidad de la economía norteamericana de contar con la suficiente mano de obra para los campos agrícolas, se estableció el Primer Acuerdo Internacional de Trabajadores entre México y Estados Unidos (Programa Braceros) (Castellanos, 1981).

25 años que en las primeras cuatro décadas (de 1940 a 1980); los incrementos fueron de 745,973 contra 512,341. Lo anterior, pese a que las tasas de crecimiento demográfico vinieron a la baja en este municipio.

Tabla 1
Evolución de la población en el municipio de Juárez, 1940-2005

Año	Población total
1940	55,024
1950	131,308
1960	276,995
1970	424,135
1980	567,365
1990	798,499
1995	1'011,786
2000	1'218,817
2005	1'313,338

Fuente: elaboración propia con información de los Censos y Conteos de Población y Vivienda del INEGI.

A su vez, la tabla 2 muestra que las tasas de crecimiento demográfico de dicho municipio han sido substancialmente mayores con respecto tanto a las tasas del estado de Chihuahua como a las del país. Además, se identifica claramente el comportamiento diferenciado por periodos (Segunda Guerra Mundial y Programa Braceros antes de la década de los sesenta, y el desarrollo de la industria maquiladora a partir de mediados de dicha década).

Tabla 2
Tasas de crecimiento demográfico media anual del municipio de Juárez, estado de Chihuahua y Nacional, 1930-2005

Periodo	Municipio de Juárez	Estado de Chihuahua	Nacional
1930-1940	2.5	n. d.	1.8
1940-1950	8.5	n. d.	2.7
1950-1960	7.7	3.8	3.0
1960-1970	4.5	2.9	3.4
1970-1980	2.8	2.1	3.2
1980-1990	3.6	2.0	2.0
1990-2000	4.4	2.3	1.8
2000-2005	1.3	1.1	1.0

Fuente: INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, 2000; Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000; y Censo de Población y Vivienda, 2005.

De esta manera, se puede advertir una extraordinaria diferencia en dichas tasas para el periodo de 1940 a 1960 (en la década de 1940-1950 fue de 8.5 y 2.7 por ciento para la ciudad y la nación respectivamente, en 1950-1960 fue de 7.7 para Ciudad Juárez, 3.8 para el estado de Chihuahua y 3.0 para el país)²³. A partir del año 1960 se denota una reducción substancial en la diferencia, ya que para la década de 1960-1970, representan el 4.5 para la ciudad, 2.9 para Chihuahua y 3.4 para la nación. Este desplome tan marcado en el crecimiento demográfico se debe a la reducción de las tasas de fecundidad que ocurrieron en todo el país como resultado de las políticas antinatalistas con sus intensos programas de planificación familiar.

En 1965, el gobierno norteamericano decidió cancelar el Programa Braceros. En estas circunstancias, muchos migrantes que esperaban alguna oportunidad para ingresar o retornar a los Estados Unidos, tendieron a asentarse en las ciudades de la franja fronteriza (Ciudad Juárez entre ellas) (Castellanos, 1981). En ese año, con el objeto principal de disminuir el grave desempleo que afectaba a la región fronteriza, provocado por estos hechos, el gobierno mexicano dio a conocer una política de industrialización para la frontera a través de Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), el cual inició oficialmente el establecimiento de las plantas maquiladoras en el país²⁴ (Carrillo, 1985).

²³ Época que abarca los años de posguerra y el Programa Braceros.

²⁴ Si bien ese fue el motivo que el gobierno mexicano argumentó para la puesta en marcha del programa, el surgimiento de la maquiladora en México no es entendible si no se relaciona con un nuevo fenómeno de algunas industrias de los países desarrollados

Para el periodo 1980-1990, aún cuando la diferencia en las tasas de crecimiento no fue tan alta como en los cuarenta, sigue siendo significativa con 3.6 por ciento para Ciudad Juárez, 2.0 para Chihuahua y 2.0 por ciento para México; y de 1990 a 2000 en Ciudad Juárez es de 4.4, para el estado de Chihuahua de 2.3, y la nacional es de 1.8, en una época donde las tasas de fecundidad han sido sustancialmente reducidas en toda la nación. Este repunte demográfico de Ciudad Juárez en la década del noventa en buena medida se asocia a la consolidación del modelo de apertura comercial que derivó en una importante generación de puestos de trabajo ligados a la IME, algunos de los cuales fueron ocupados por migrantes de todo México principalmente de los procedentes del estado de Veracruz como se verá más adelante.

Sin embargo, del año 2000 al 2005, la localidad sufre una severa disminución en la tasa de crecimiento poblacional, debido fundamentalmente a la crisis económica estadounidense que afectó de sobremanera la estructura del empleo maquilador en la frontera, lo que afectó rápidamente al comportamiento poblacional (tasas de crecimiento de 1.3 por ciento en Ciudad Juárez en dicho periodo).

En este comparativo, -con el objeto de contextualizar en forma muy simplificada- si tomamos a la tasa de crecimiento de la población del país como similar o equivalente de el crecimiento natural de la nación (nacimientos menos defunciones), y si tomamos como supuesto que Ciudad Juárez tiene una tasa de crecimiento natural (nacimientos menos defunciones en la localidad) aproximada a la nacional, entonces, la diferencia entre las tasas nacionales y las de dicho municipio serían explicadas por el crecimiento social (migración) en Ciudad Juárez. En ese sentido, esta migración manifestada en la tasa de crecimiento demográfico es entendida por el dinamismo de la IME en esta ciudad fronteriza.

El dinamismo económico y demográfico de Ciudad Juárez impulsado por factores como el fin del programa bracero, la instauración de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), la ubicación geográfica de Ciudad Juárez y el auge del modelo exportador desde 1985, ha traído consigo implicaciones en las condiciones de vida de la población. En palabras de Arellano (Investigador de la UACJ), se detecta lo siguiente:

de reubicar fuera de sus países segmentos o fases de los procesos productivos que requieren de uso intensivo de trabajo (Carrillo, 1985).

(...) el rezago en las condiciones de vida de los habitantes de Ciudad Juárez, es provocado por dos causas: la primera, es que a pesar de la creación de empleos por parte de la maquiladora, éstos han sido empleos de baja remuneración con salarios que incluso no son suficientes para la subsistencia alimentaria de las familias, lo que lejos de incrementar el nivel de vida de los trabajadores, lo ha disminuido. La segunda, es que el tratamiento que el Estado mexicano (tanto el gobierno federal como el gobierno estatal) ha dado a esta localidad, no ha sido adecuado; es decir, el gasto necesario en infraestructura no ha correspondido, ni al crecimiento demográfico, ni al crecimiento económico de la región, creando problemas en el sistema social que conllevan a un deterioro en el nivel de vida de la población. (Arellano, 2010)

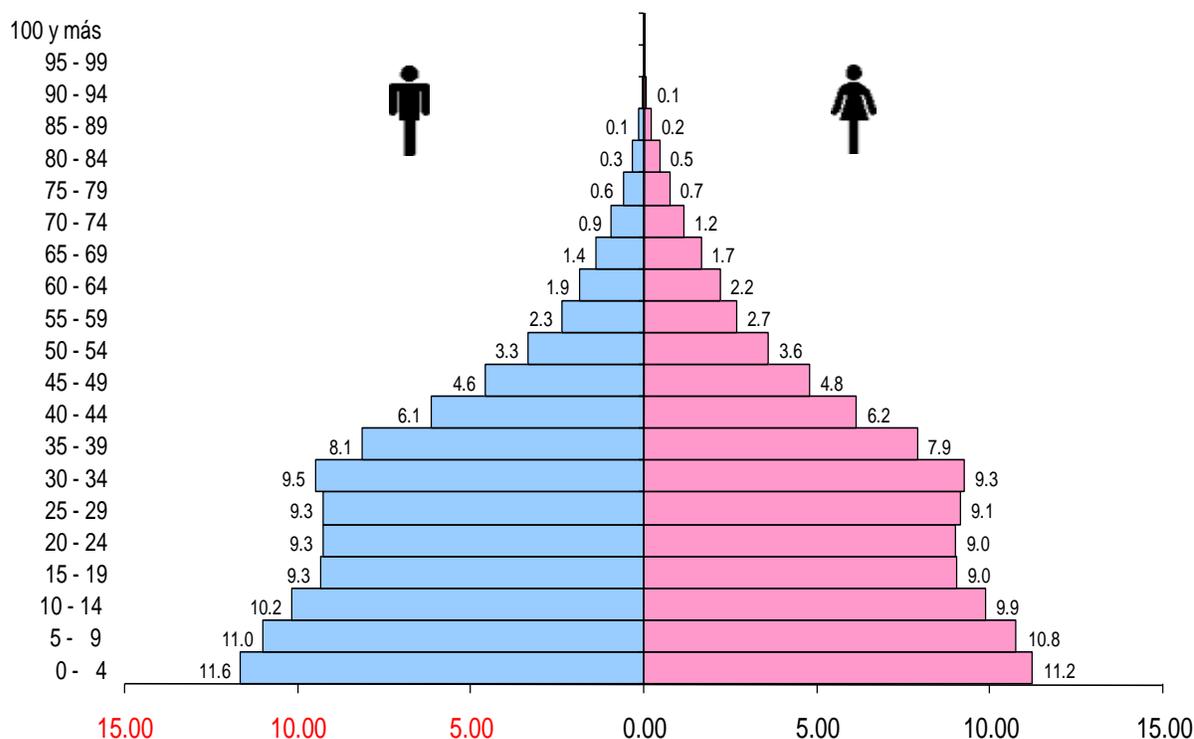
Características sociodemográficas

El conocimiento de las características sociodemográficas de una población constituye un insumo poderoso para el diseño e implementación de políticas públicas. La intensidad de los cambios demográficos afecta a variables como el sexo y la edad y éstas, a su vez, modifican la fuerza de dichos cambios. En este apartado se describe el perfil poblacional de Ciudad Juárez con énfasis en los años recientes, cuando sea necesario se recurrirá al comparativo histórico.

La composición por edad y sexo de la población de Ciudad Juárez se puede apreciar en la gráfica 3. En ésta es evidente que se trata de una población con características disímiles a la de una pirámide poblacional teórica²⁵. El efecto de la migración en esta ciudad fronteriza se puede notar en los grupos de edad 15 a 19, 20 a 24, 25 a 29 y 30 a 34 años que en conjunto reúnen al 36.9% de la población mientras que a nivel nacional estos grupos concentran al 34% de la población. En los mismos grupos de edad, también, se aprecia una ligera mayor participación de la población masculina que es reflejo de la mayor cantidad de migrantes hombres.

²⁵ Una pirámide poblacional teórica se caracteriza por tener las mayores participaciones porcentuales de población en las primeras edades (grupo de edad de 0 a 4 y de 5 a 9 años) para luego disminuir sistemáticamente esta participación conforme la población presenta una edad en un grupo superior.

Gráfica 3
Ciudad Juárez: estructura poblacional por edad y sexo, 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población, 2005, INEGI.

En el 2005 la edad promedio de la población de Ciudad Juárez osciló alrededor de los 26.3 años siendo de 25.8 para hombres y de 26.8 para mujeres; para la entidad este indicador se situó en 27.7 años (27.2 en hombres y 28.1 en mujeres).²⁶ La mayor inmigración en este municipio fronterizo condiciona los indicadores anteriores por tratarse de población concentrada en las edades de mayor participación laboral.

El comportamiento de la variable edad por grandes grupos no exhibe cambios significativos entre 2000 y 2005 (véase gráfica 4). Incluso para 1990 los porcentajes eran similares (33.8% para el grupo 0 a 14, 62.7% en el grupo 15 a 64 y 3.5% para el grupo de edad de 65 y más años). No obstante, es de destacar la fuerte presencia de población en las edades productivas y reproductivas con un porcentaje cercano al 64% en ambos años; además es muy trascendente la cantidad de niños (as) y adolescentes que se encuentran en el grupo de 0 a 14 años. En contraste, el grupo de

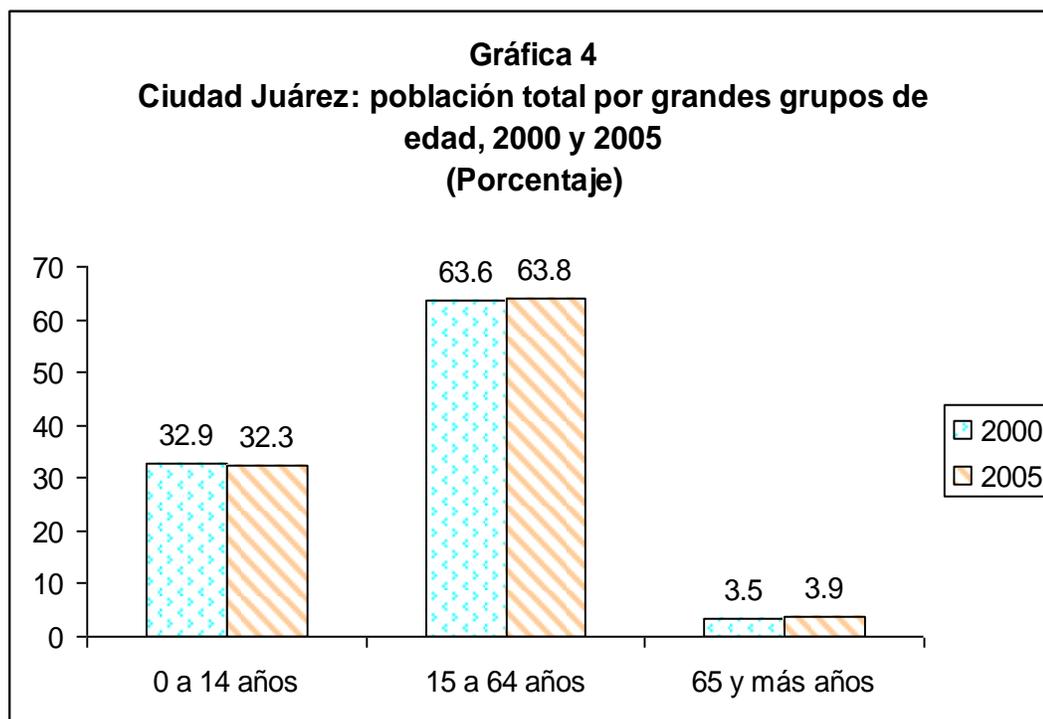
²⁶ Elaboración propia con información de la base de microdatos del II Censo de Población y Vivienda de Chihuahua 2005 del INEGI.

edad de 65 y más años tiene una escasa participación porcentual (no así en términos absolutos) pero con grandes necesidades que tienen que ser cubiertas, sobre todo las inherentes a la salud, alimentación y cuidado personal. En este sentido Anaya (Director de Asistencia Social del DIF en Ciudad Juárez) destaca lo siguiente:

“Al agravarse la condición económica, aunado a la inseguridad, hace que el adulto mayor sea uno de los primeros que resienten esta cuestión; me refiero a que si antes había dinero para comprarle medicinas, un bordón, andador o silla de ruedas, al quedarse la familia sin empleo, por la cuestión de inseguridad y por la condición global de la economía, son los primeros que salen dañados (...) estas necesidades no se les van a cubrir por lo mismo, porque no tienen un lugar jerárquico dentro de la sociedad, al contrario se les hace a un lado, entonces ha sido un grupo muy vulnerable ante esta situación”. (Anaya, 2010)

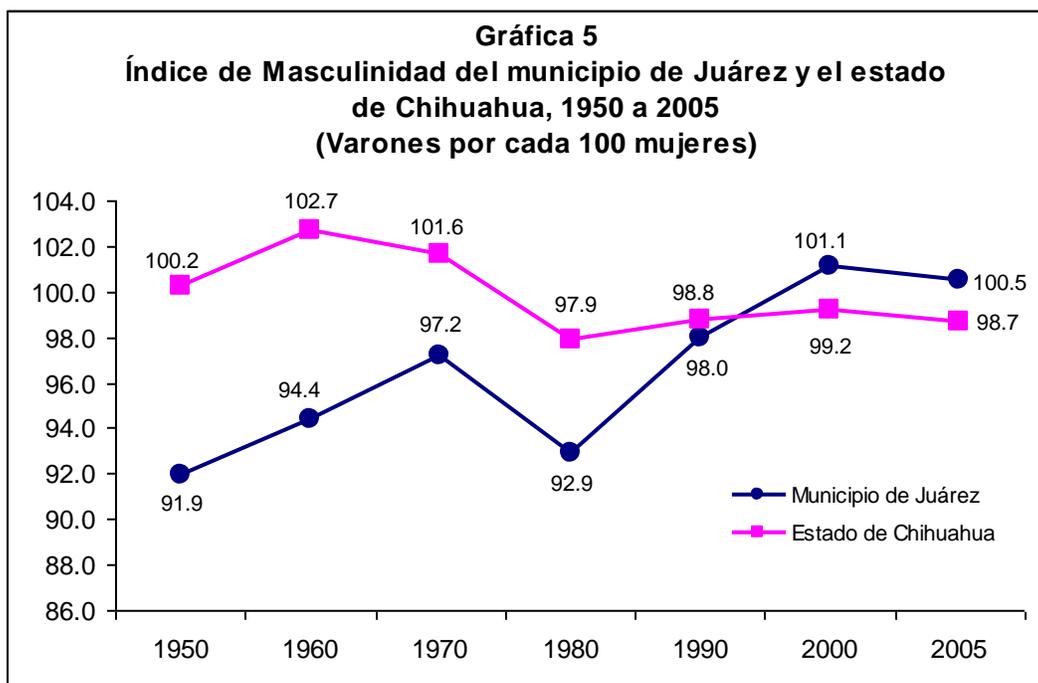
Otro indicador que se deriva de esta información es la razón de dependencia demográfica que se define como el cociente de la población económicamente dependiente (de 0 a 14 años y de 65 y más años) sobre la población económicamente activa (15 a 64) por 100. Para el año 1990, la razón de dependencia demográfica se ubicó en 59 dependientes por cada 100 personas en edades económicamente productivas, en el 2000 fue de 57.2 y para el 2005 descendió un poco más situándose en 56.8. Estos valores son inferiores a los del estado puesto que se ubicaron en 66, 61.2 y 58.2 en 1990, 2000 y 2005 respectivamente.²⁷

²⁷ Cálculos propios con información del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 y la base de microdatos del II Conteo de Población y Vivienda de Chihuahua 2005 del INEGI.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal Juárez, Chihuahua, 2004 y base de microdatos del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

En cuanto al índice de masculinidad se denota en la gráfica 5 un cambio significativo puesto que de 1950 a 1990 el número de hombres en el municipio de Juárez era inferior al de mujeres (92 hombres por cada 100 mujeres en 1950 contra 98 en 1990); sin embargo, para el año 2000 y todavía en 2005 la cantidad de hombres supera a la de mujeres ubicándose en 101.1 y 100.5 respectivamente. En la misma gráfica sobresale el hecho de que desde 1950 hasta 1990 el índice de masculinidad en el estado de Chihuahua fue superior al del municipio juarense mientras que en el 2000 y 2005 muestra un comportamiento inverso. Esta tendencia pudiera estar relacionada al dinamismo de la IME en su primera fase, donde se caracterizó por el uso intensivo de mano de obra femenina y, en un segundo momento, por la intensidad y características de los flujos migratorios donde la predominancia de varones en el flujo es notable (como se verá más adelante). Sobre esta situación, diversos estudios señalan que el proceso de varonización (o masculinización) en la maquila está asociado básicamente a los cambios en la tecnología y a la organización del trabajo (Carrillo y de la O, 1995).



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal Juárez, Chihuahua, 2004 y II Censo de Población y Vivienda, 2005.

En lo concerniente a la condición de habla indígena, para 2005, se encontró que sólo el 0.69% de la población del municipio de Juárez habla alguna lengua autóctona²⁸; este porcentaje es inferior al del estado de Chihuahua (3.4%) y al nacional (6.7%). La distribución porcentual por tipo es como sigue: lenguas Chinantecas (17.7%), Tarahumara (15.3%), Náhuatl (14.3%), Mazahua (11.9%), Lenguas Zapotecas (8.9%), Lenguas Mixtecas (7.7%) y otras lenguas indígenas (24.1%). Como se puede observar, las lenguas indígenas que se hablan en esta urbe fronteriza son variadas, lo que pudiera ser un reflejo de la diversidad de los lugares de origen de los inmigrantes. Sin embargo, el poco porcentaje que representa pudiera indicar que los inmigrantes en esta ciudad provienen mayormente de zonas urbanas, tal y como se ha manifestado (en los últimos años) el nuevo patrón migratorio mexicano.

Por último, con respecto a la religión²⁹ se puede decir que la religión católica con 81.6% es la que más se profesa en el municipio de Juárez seguida por la protestante y evangélicas con 8% y por la población mayor de 5 años sin religión con 6.6%. Estos valores son inferiores tanto en la

²⁸ El indicador que se utiliza oficialmente para dar cuenta de la población indígena, es la población mayor de 5 años que declara hablar alguna lengua indígena.

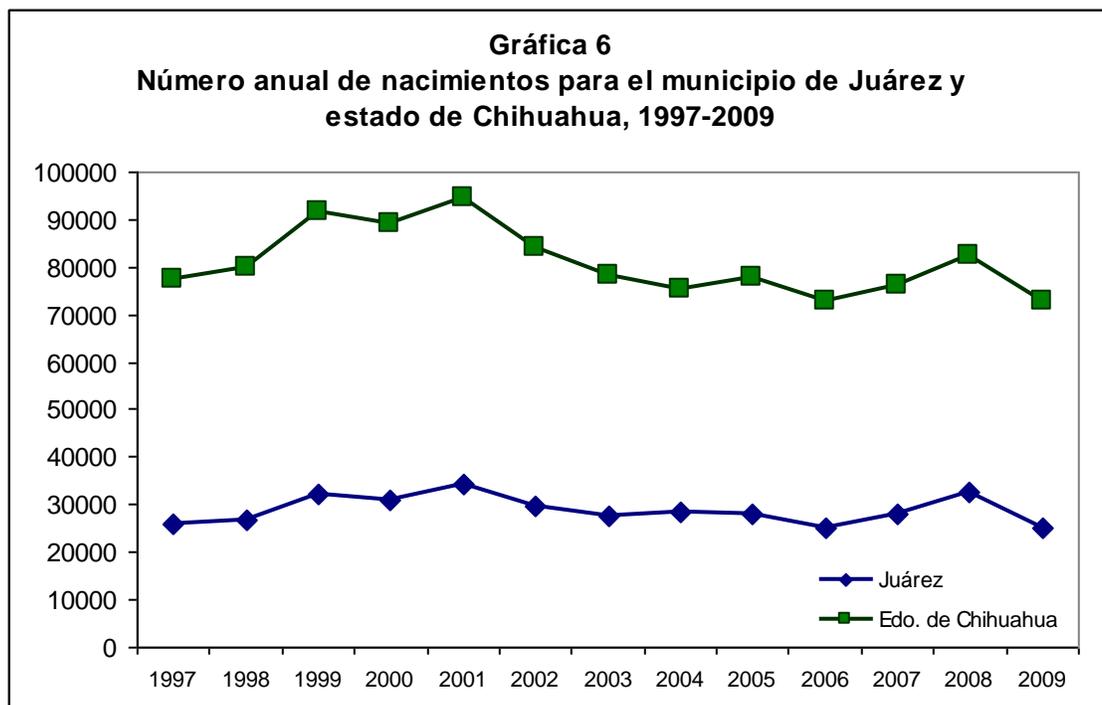
²⁹ La información sobre religión se refiere al año 2000 y se obtuvo del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 (INEGI).

entidad como en el país. Para el estado de Chihuahua la población con religión católica representa el 84.6%, con religión protestante y evangélicas está el 7% mientras que el 5% no tienen religión; para el país los porcentajes son de 88%, 5.2% y 3.5% respectivamente. Los datos permiten afirmar que la hegemonía del catolicismo en Juárez no es tan acentuada como en el resto del país, lo cual está probablemente relacionado con su ubicación geográfica, que le imprime dinámicas socioculturales diferentes, es decir, implica relaciones transfronterizas que le dan acceso a una mayor diversidad religiosa. Esta diversidad está presente tanto en la vecina ciudad de El Paso, Texas con quienes los juarenses tienen lazos familiares, amistosos y económicos históricos como en la misma ciudad mexicana, ya que tienen servicios asistenciales importantes en diversas colonias marginadas, además de programas específicos de atención a grupos vulnerables como los migrantes e indígenas.

El crecimiento natural en Ciudad Juárez

Como vimos con antelación, el cambio de una población se descompone en crecimiento natural y crecimiento social. No es nuevo el conocimiento de que, en general, en todo México tanto las tasas relacionadas a los nacimientos como las relativas a las defunciones han venido en descenso.

En la gráfica 6 se observa la evolución del número de nacimientos registrados en Juárez y el estado de Chihuahua. Destaca la cierta estabilidad en el comportamiento de los nacimientos pues en Juárez el promedio oscila cerca de los 29 mil nacimientos en todo el periodo mientras que en el estado ese valor se sitúa en torno a los 81 mil nacimientos (en promedio el 35.6% de todos los nacimientos del estado suceden en este municipio fronterizo). Otro aspecto que resalta es la similitud en la forma de las curvas lo que evidencia una fuerte influencia de la fecundidad Juarenses en la natalidad estatal. Por último, llama poderosamente la atención la drástica caída de los nacimientos de 2008 a 2009 siendo de 22% en el municipio y de 11% en el estado. Esto último pudiera ser reflejo de la grave crisis social y económica por la que atraviesa Ciudad Juárez, lo que incide en la postergación del matrimonio y el espaciamiento de los hijos.

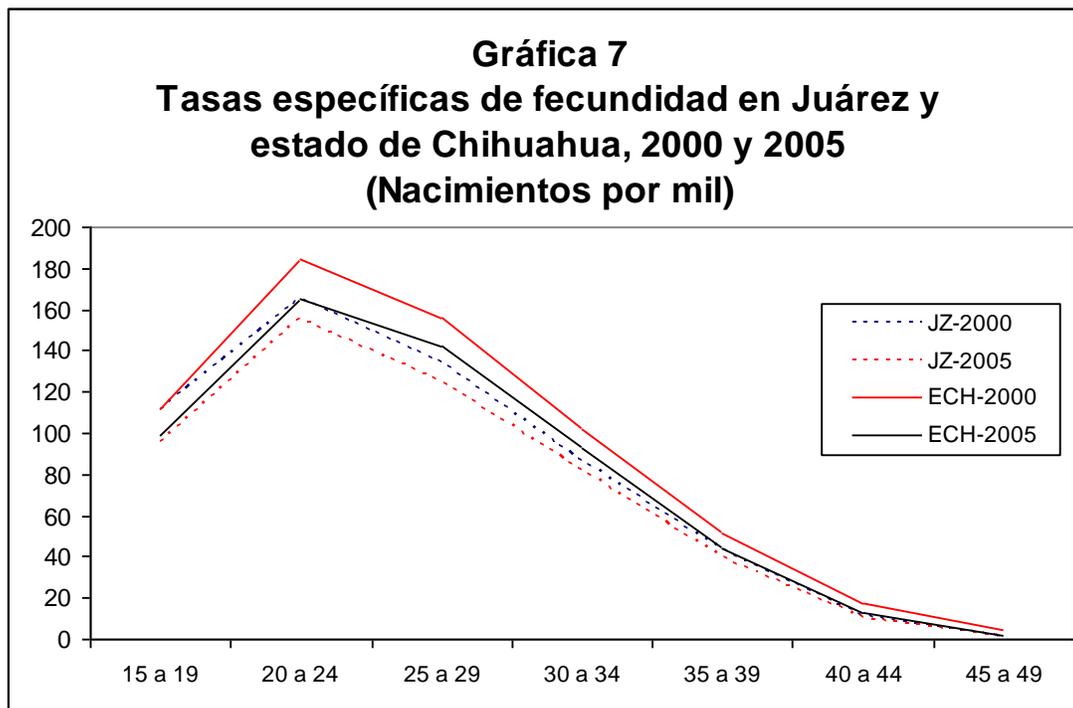


Fuente: elaboración propia con información del INEGI en Cuaderno Estadístico Municipal de Juárez 2004 y Biblioteca Digital 2010.

La gráfica 7 muestra los cambios en las tasas específicas de fecundidad (TEFES)³⁰ habidos en el municipio de Juárez y en el estado de Chihuahua de 2000 a 2005. En primer lugar, se aprecia que las TEFES del municipio fronterizo son inferiores a las del estado, resultado que se explica por el impacto demográfico de las áreas rurales que, históricamente, presentan tasas de fecundidad más elevadas que las del ámbito urbano debido a que las zonas urbanas cuentan con mejores niveles educativos y de salud, lo que se traduce en elementos clave para que la planificación familiar sea efectiva. En segundo lugar, se observa un descenso generalizado de las TEFES siendo más notable en los grupos de edad de la mujer de 20 a 24 y 25 y 29 años. Lo anterior se ratifica con la Tasa Global de Fecundidad³¹ (TGF) ya que en el municipio pasó de 2.8 a 2.5 y en el estado de Chihuahua se modificó de 3.1 a 2.8 de 2000 a 2005.

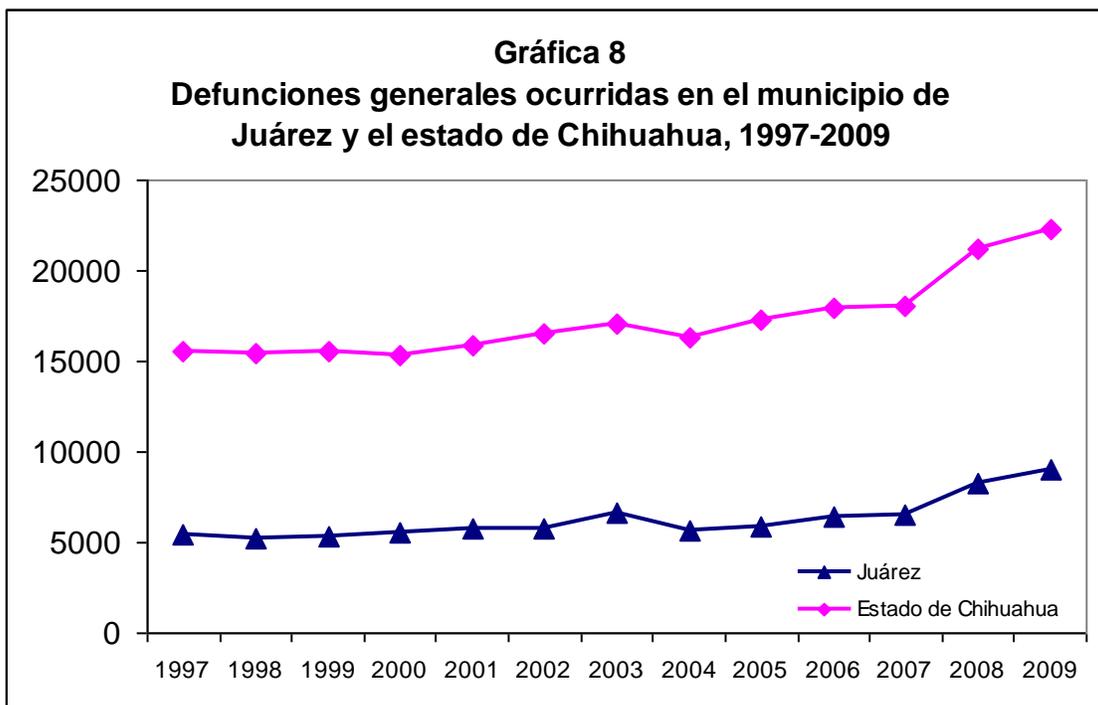
³⁰ Las TEFES se estimaron considerando la cantidad de nacimientos de las mujeres en cada grupo de edad y la población media de mujeres de los mismos grupos.

³¹ Se define como el promedio de niños que nacerían vivos durante la vida de una mujer o grupo de mujeres, si todos los años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad de un año determinado (Valdez, 2000).



Fuente: elaboración propia con información del Cuaderno Estadístico de Juárez 2004, Biblioteca Digital, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y II Conteo de Población y Vivienda 2005 del INEGI.

El segundo componente del crecimiento natural es la mortalidad. Se ha documentado ampliamente que la mortalidad ha venido presentando un descenso constante en el país y Juárez no es la excepción, al menos hasta antes de 2008. En la gráfica 8 se observa un comportamiento estable de las defunciones a lo largo del periodo de 1997 a 2007 tanto en el municipio de Juárez como a nivel estatal; en el municipio los fallecimientos oscilan en los 5,500 y 6 mil en tanto que en el estado ronda en los 15,500 y 18 mil decesos anuales. Sin embargo, al finalizar el periodo en 2008 y 2009 la tendencia sube sensiblemente; el incremento de la mortalidad de 2009 respecto al 2007 para el municipio fue de 27.8% y para el estado de 19%. Este incremento en la tendencia de las defunciones se debe a las muertes por lesiones intencionales, básicamente los homicidios, que en el 2008 cobraron la vida de poco más de 1,600 personas mientras que en 2009 el monto osciló en los 2,600 homicidios para el caso específico de Juárez.



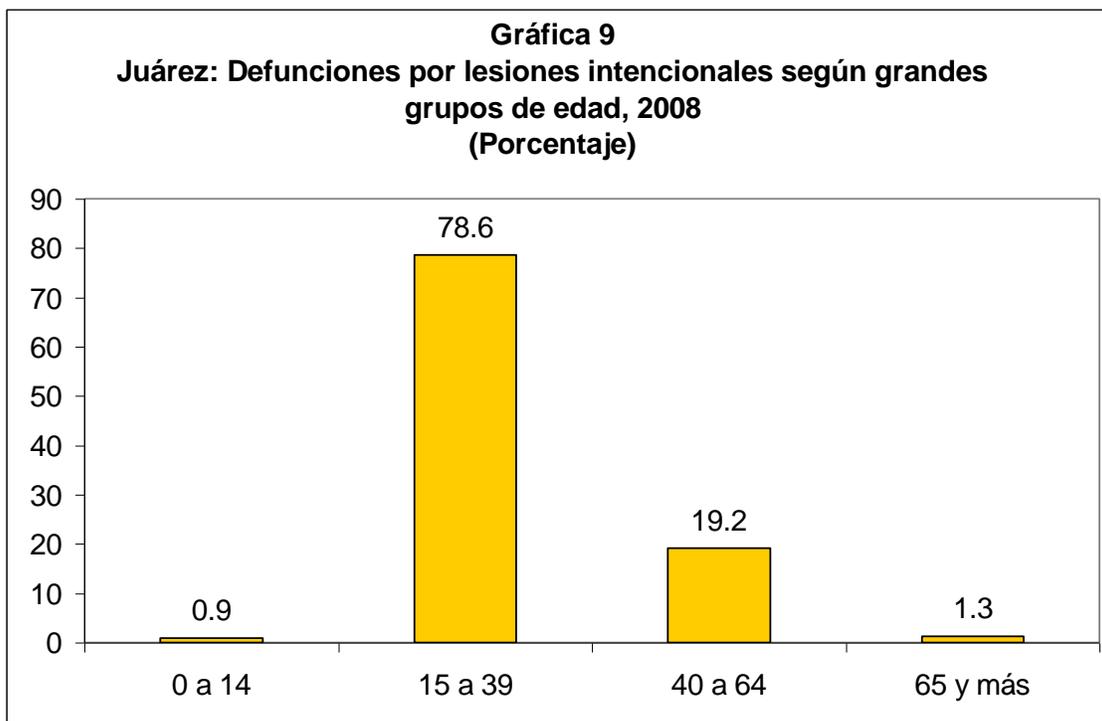
Fuente: elaboración propia con información del INEGI en Cuaderno Estadístico Municipal de Juárez 2004 y Biblioteca Digital 2010.

En el municipio de Juárez, el clima de violencia e inseguridad de los últimos años ha cobrado la vida de cientos de varones jóvenes; el porcentaje de muertes por lesiones intencionales es de 92% de hombres contra 8% de muertes de mujeres por esta causa. Cabe destacar que los grupos en donde se concentra la mortalidad para ambos sexos es en el grupo de 15 a 39 años de edad, pues de 10 decesos por esta causa 8 pertenecen a este grupo de jóvenes y jóvenes adultos (gráfica 9). Esta situación resulta preocupante, pues de ella emergen problemas sociales que rompen con la trayectoria esperada y deseada para una familia en vías de desarrollo y consolidación, ya que deja miles de huérfanos y viudas (os) con el consecuente desajuste psico-emocional y económico.

Sobre este aspecto Espelonsin (quien es la Oficial del Registro Civil en Ciudad Juárez) señala que:

Con la situación de inseguridad hoy más que nunca levantamos un gran número de actas de defunción, donde a la hora de ver la causa de la muerte, son por causa de la violencia, que fueron asesinados por balas; eso ha crecido muchísimo, igual hemos levantado muchas actas donde son, por ejemplo, masculinos o femeninos no identificados, y que, también, en la gran mayoría de los casos, son personas que fueron acribilladas y

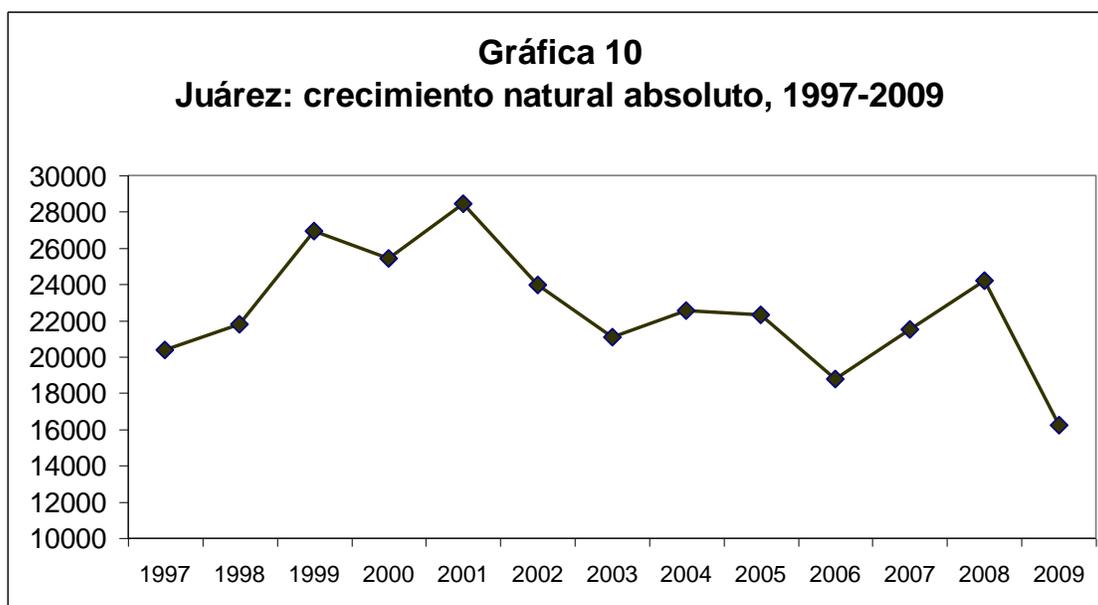
que no son identificadas. En eso es en lo que hemos tenido un gran impacto, porque antes lo raro eran los hechos violentos y ahora ha crecido la muerte por esta causa (Espelonsin, 2010).



Fuente: elaboración propia con información del Boletín 17 de la Secretaría de Salud.

Aunado a lo anterior es importante subrayar que, ante el clima de violencia e inseguridad de Ciudad Juárez, se puede establecer una clara relación entre la mortalidad y la migración. En esa dirección, se señala que “el 10% de los detenidos y muertos al estilo del crimen organizado, eran personas que habían sido deportados por esta frontera en el 2009” (Diario de Juárez, abril de 2010).

Por otra parte, la combinación de los nacimientos menos las defunciones brinda el panorama del crecimiento natural en un territorio determinado. En la gráfica 10 se puede apreciar un incremento significativo de este crecimiento en el periodo 1997 a 2001. A partir de 2001 el patrón de comportamiento de ambas variables lleva a una disminución significativa del crecimiento natural más acentuada en el 2009. En general podemos decir que es poco el aporte de estos dos indicadores en el crecimiento poblacional considerando el tamaño de la población juareense. Actualmente, tanto la estructura como el monto y ritmo de crecimiento poblacional es explicado, en mayor medida, por el aporte del flujo migratorio en la estructura poblacional, el cual será abordado más adelante.



Fuente: elaboración propia con información del INEGI en Cuaderno Estadístico Municipal de Juárez 2004 y Biblioteca Digital 2010.

El crecimiento social en Ciudad Juárez

Hemos señalado en páginas anteriores que el crecimiento demográfico de Ciudad Juárez ha estado ligado a los numerosos y constantes flujos migratorios. En este apartado se desarrollan las principales características del fenómeno migratorio acentuando nuestro análisis en los últimos 10 años.

Evolución y volumen de la migración

En lo que respecta a la migración medida según el lugar de nacimiento, en el año 2000 el número de personas que nació en una entidad distinta a Chihuahua fue de 390,125 lo que representó el 32% de los habitantes juarenses. Los principales lugares de procedencia de esta migración fueron Durango con 30.8%, Coahuila con 19.6%, Veracruz con 11.6% y Zacatecas con 11% que en conjunto aglutinaron el 73%. Cabe señalar que esta manera de analizar la migración recupera a los inmigrantes antiguos y recientes, de ahí que las entidades de Durango y Coahuila tengan una historia migratoria arraigada en Juárez.³²

³² Cálculos propios con información del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 del INEGI.

En ese mismo año (2000), la migración captada por residencia anterior (5 años antes) en el municipio de Juárez significó el 77% de los 138,616 inmigrantes recientes en todo el estado. Este hecho se asocia a un tipo de migración laboral impulsada por los puestos de trabajo que genera la IME en esta ciudad. A pesar de que son las mismas entidades las que mayor número de migrantes expulsaron, la participación porcentual se vio modificada; ahora es el estado de Veracruz el que más migrantes recientes envía con 29.7%, seguido de Durango y Coahuila con 20.7% y 13.2% respectivamente. Esta realidad que posiciona al estado de Veracruz como el más importante expulsor de población hacia Ciudad Juárez, tiene su explicación en el impacto diferencial del modelo económico exportador en la geografía de México (Alegría y otros, 1997). La implementación de este modelo afectó al sector industrial mexicano, el cual (mayormente) estaba orientado al mercado interno y, por lo tanto, no pudo hacer frente a la competencia internacional, de ahí que se perdieron puestos de trabajo en la industria nacional; además, se conjugó el dinamismo de la IME en diversas ciudades de la frontera norte, entre las que destacó Ciudad Juárez, cuyo mercado de trabajo se volvió una alternativa de empleo para miles de migrantes, entre ellos los de Veracruz. Al respecto, una migrante veracruzana señala en una entrevista:

“Cuando llegamos aquí mi mamá, que es la jefa de la casa, no batalló para conseguir trabajo porque en ese entonces, pues estamos hablando de hace 10 años, era más fácil conseguir un trabajo (...) no importaba la edad o el estudio, consiguió trabajo en una maquila y me acuerdo que también mis hermanos, los más grandes, ayudaron económicamente a la casa y los más chicos no tuvimos necesidad de trabajar” (Mujer migrante, 2010).

Para el año 2005 se suscita un cambio significativo en el patrón migratorio de Ciudad Juárez. El número de migrantes recientes se reduce a 46,272 (un 56% menos en los cinco años).³³ Por otro lado, el 68% de los inmigrantes en la entidad tiene como lugar de destino Ciudad Juárez; de éstos el principal lugar de procedencia es el estado de Veracruz (28.4%), seguido de los migrantes de Durango (16.1%) y de los de Coahuila (9.9%). Por tratarse de migración sensible a los vaivenes de la economía, es posible que la crisis de 2001 y 2002, que impactó en la reducción del empleo maquilador, en parte explique este comportamiento.

³³ Estimaciones propias a partir de la base de microdatos del II Censo de Población y Vivienda, 2005 del INEGI.

En estos últimos 2 años Ciudad Juárez atraviesa por una grave crisis social producto de los elevados índices de delincuencia, de una violencia patentizada sin precedentes y por un clima de inseguridad por todas partes. Este hecho, aunado a la crisis económica, propicia que Juárez sea el foco de atención a nivel nacional e internacional. Son variadas las voces y, más aun, las cifras que se manejan en torno a los impactos de ambas crisis en materia migratoria. No obstante, existe consenso en el sentido de que la población de Juárez en 2010 presentará una tasa de crecimiento negativo. En palabras de Rubio (demógrafo del Colegio de la Frontera Norte) se señala lo siguiente:

(...) a la fecha, la crisis económica y los altos niveles de inseguridad han hecho que Juárez haya dejado de ser atractiva para los migrantes (...) no sólo la gente dejó de venir, sino que por los mismos factores, de 50 a 100 mil ciudadanos que ya estaban aquí se regresaron a sus lugares de origen, y otros se volvieron migrantes internacionales y se fueron a vivir a la vecina ciudad de El Paso, Texas (Diario de Juárez, 16-02-2010: 2B).

En un esfuerzo por clarificar este panorama, nos dimos a la tarea de estimar –con base en la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez de 2009 (EPCIJ)- el número de personas que ha abandonado la ciudad ante el clima de violencia e inseguridad. Los valores obtenidos indican que se fueron de Juárez alrededor de 230,000 personas, de los cuales cerca del 24% se trasladaron a El Paso, Texas. Además, las entidades mexicanas hacia donde mayormente están emigrando son los estados con tradición migratoria en esta ciudad fronteriza, tales como Durango (7.5%), Coahuila (7.5%) y Veracruz (5.5%). Sobre este punto, incluso, el gobierno de Veracruz (de Fidel Herrera) está apoyando a cientos de veracruzanos para regresarlos a sus lugares de origen en dicha entidad.

Por otra parte, ante el mismo entorno de violencia e inseguridad, existe la preocupación en la sociedad juarense por los migrantes repatriados por esta frontera. Al respecto se señala que Ciudad Juárez recibía hasta el mes de marzo de 2010 entre 50 mil y 100 mil repatriados anualmente. Asimismo, que éstos presentaban antecedentes relacionados con delitos graves como el homicidio, la violación sexual, narcotráfico y robo a mano armada, entre otros. También que, muchos de ellos, estuvieron en prisión y pertenecían a las pandillas de los Aztecas, Artistas Asesinos y Mexicles (Diario de Juárez, abril de 2010). El mismo medio señaló (en su suplemento con información del Gobierno Municipal) que “esto provocaba una fuerte concentración de delincuentes en Ciudad

Juárez, ya que varios no regresaban a su lugar de origen, se quedaban en la localidad y se unían a las filas del crimen organizado o formaban sus propios grupos delictivos al contactarse con otros miembros de sus respectivas pandillas” (Diario de Juárez, abril de 2010).

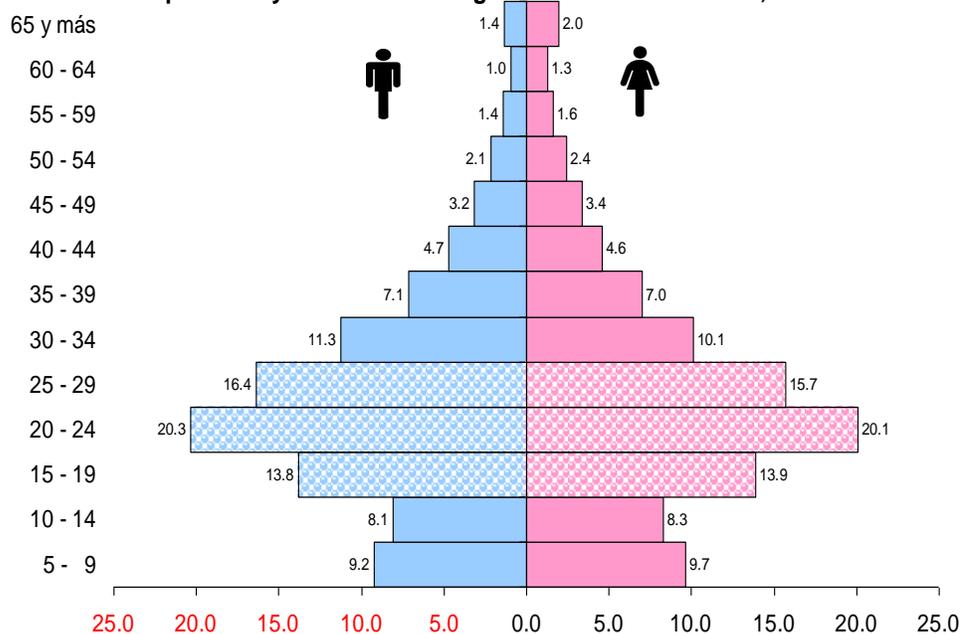
Características de la migración

El comportamiento de la variable sexo entre los inmigrantes recientes en Ciudad Juárez, se caracteriza por la mayor presencia de varones. Para el año 2000 el 54.8% fueron varones en tanto que para el 2005 este valor cayó ligeramente ubicándose en 52.5% (véase gráfica 11). Resulta interesante el hecho de que existan estas diferencias en la composición por sexo de los inmigrantes, ya que permite vincular este patrón con los diversos factores que interaccionan e influyen en las condiciones sociales, económicas y demográficas de la ciudad. Una posible interpretación es que, como se señaló anteriormente, en la maquila se está presentando un proceso de varonización de la mano de obra, por lo que al ser este sector el que más inmigrantes concentra laboralmente, es de esperar más hombres en el flujo migratorio.

En cuanto a la variable edad se puede afirmar, como tendencia general, que los inmigrantes recientes en Ciudad Juárez se concentran, mayormente, en las edades jóvenes, situación que indica una migración de carácter laboral (véase gráfica 11).

Gráfica 11

Estructura por edad y sexo de los inmigrantes en Ciudad Juárez, 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población, 2005, INEGI.

Por otra parte, los inmigrantes generalmente se encuentran casados (as) o unidos (as) en un 53.6%. Esto quiere decir que se trata de personas con mayores responsabilidades de manutención del hogar o la familia y que ven en la migración una opción laboral importante (ver tabla 3).

Tabla 3

Ciudad Juárez: distribución porcentual de los inmigrantes según estado civil, 2000

Estado civil	2000
Casado o unido (a)	53.6
Soltero (a)	41.1
Divorciado (a) o separado (a)	3.6
Viudo (a)	1.5
No especificado	0.2
Total	100.0

Fuente: elaboración propia con la muestra censal del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 del INEGI.

En lo referente a la formación educativa, se puede observar (Tabla 4) que los inmigrantes en Ciudad Juárez, en general, presentan una escolaridad de primaria y menos a ésta; el porcentaje en esta categoría es de 46.8%, seguido de los migrantes con secundaria terminada (27.5%).

Estos valores nos hablan del tipo de mano de obra que se incorpora al mercado laboral juarense, la cual no necesita altos grados de calificación pues se inserta mayormente como operadores (as) en la IME.

Tabla 4
Ciudad Juárez: Distribución porcentual de los
inmigrantes según nivel de escolaridad, 2005

Escolaridad	%
Primaria y menos	46.8
Secundaria	27.5
Preparatoria	10.6
Profesional	5.8
Sin instrucción	3.4
Otro	3.8
No especificado	2.1
Total	100.0

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2005.

En cuanto a la condición de actividad económica, se encontró que los inmigrantes en Ciudad Juárez son mayormente activos puesto que alcanzó un 65%. Cabe señalar, que dicho valor se ubica entre los más elevados de la frontera norte ya que Chihuahua es la entidad fronteriza que recibe más migrantes activos con respecto a las otras cinco entidades colindantes con Estados Unidos³⁴. Esta característica permite establecer que, posiblemente, los migrantes del centro y sur del país perciben a la frontera norte como una región heterogénea en cuanto a las oportunidades de empleo que ofertan sus mercados de trabajo. Es, quizás, más atractivo migrar a ciudades fronterizas en los estados de Chihuahua y Baja California porque cuentan con una presencia significativa de la industria maquiladora, que migrar a entidades como Sonora o Coahuila cuyas actividades productivas están relativamente menos centradas en estas formas de empleo

Por otro lado, es necesario subrayar que Baja California y Chihuahua cuentan con las dos ciudades de mayor cruce al vecino país del norte, por lo que se puede pensar también que es otro motivo para una mayor migración en edades laborales en comparación al resto de las entidades de la región; así, es posible que muchos migrantes laborales, al no conseguir el objetivo de cruzar la

³⁴ De acuerdo a la información que arrojó la muestra censal del año 2000, los porcentajes de activos fueron los siguientes: Chihuahua 70.9%, Baja California 65.4%, Tamaulipas 62.2%, Nuevo León 61.7%, Coahuila 60.6% y Sonora 58.6%.

frontera con Estados Unidos, se queden para trabajar en ciudades como Tijuana y Ciudad Juárez. En conclusión, los migrantes que arriban a Ciudad Juárez, mayormente, vienen a trabajar.

En lo referente a las ramas de actividad económica, se constata que los inmigrantes prefieren -o se ven condicionados por la naturaleza del mercado de trabajo fronterizo- insertarse laboralmente en las actividades ligadas a la IME. El 66% de los migrantes que se incorporaron al mercado de trabajo, en esta ciudad fronteriza para el año 2000, lo hicieron en la industria manufacturera; le sigue en orden de importancia los servicios con el 17.5% y el comercio con 9.1% en la captación de mano de obra migrante. La situación anterior, tiene estrecha relación con la inserción laboral que presentan los inmigrantes en las entidades de la frontera norte; desde luego es de destacar la mayor captación de migrantes en las manufacturas por el estado de Chihuahua (64.6%) seguido de Coahuila (45.6%) y Baja California (44.8%).

En lo concerniente a la situación en el trabajo de los inmigrantes en Ciudad Juárez, existe evidencia de que predominan los empleados u obreros con un 89.9% seguido por los trabajadores migrantes por cuenta propia con 5.5%. Este panorama tiene relación directa con el dinamismo de la IME en ciudad Juárez. La estructura ocupacional, de este tipo de actividad económica, demanda mano de obra con escasa calificación, por lo que la población migrante ocupa mayormente esos espacios.

El análisis de la variable situación en el trabajo refuerza la idea sobre la desventaja que el migrante posee al llegar a su destino; es decir, con el poco tiempo de exposición en Ciudad Juárez, está en condiciones desfavorables respecto a la población no migrante.

Por último, al ser la IME el sector de actividad económica que ocupa a la mayor cantidad de inmigrantes en esta ciudad, es necesario hablar sobre las implicaciones que tiene entre la población migrante. En ese sentido Arellano apunta lo siguiente:

Otro ejemplo de la problemática social que vive Ciudad Juárez es el cuidado de los hijos de las mujeres trabajadoras. Aproximadamente el cincuenta por ciento de la mano de obra en la maquiladora está compuesta por mujeres, y gran parte de éstas tienen hijos que se encuentran en edades donde se necesita el cuidado materno (...) existe un déficit enorme de espacios de guarderías. Estas mujeres recurren, en el mejor de los casos, a algún otro miembro de la familia (como abuelas o tías) para el encargo de sus hijos mientras trabajan (...) es preciso que

comprendan, por un lado, que los empleos en la maquiladora son mal pagados, y por otro, que ha generado flujos migratorios enormes que demandan de mayores servicios públicos. Por lo tanto, a través de los años se han acumulado necesidades no resueltas que han generado altos niveles de marginación y de pobreza en amplios sectores de la población (Arellano, 2010).

En esa dirección una migrante veracruzana declara en la entrevista que:

Yo considero que el Gobierno debería pensar en la manera de ayudar a la gente que no es de Ciudad Juárez y de no segregarla en la periferia (...) la mayoría de las personas que somos migrantes trabajamos en una maquiladora y no tenemos para hacernos de una casa (...) es necesario que el Gobierno preste más atención a las personas que vienen de afuera de la ciudad porque hay personas, no como nosotros que tuvimos la suerte de tener un familiar que estuviera ya instalado en la ciudad, que llegan y duermen en la calle con hambre (...) uno como migrante viene, como se puede decir, a conseguir trabajo no a robar o a hacer desastre en la ciudad (...) debería existir un apoyo, no tanto económico, sino que te preste ciertas viviendas o que ayude a conseguir un trabajo (Mujer migrante, 2010).

Algunas conclusiones

El fenómeno migratorio en Ciudad Juárez no es nuevo. Pese a que en los últimos 20 años los flujos migratorios se han intensificado, existe evidencia de que éstos han estado presentes desde su formación aún y cuando las actividades económicas predominantes no eran propiamente las industriales. En ese sentido, el factor geográfico ha sido, es y seguirá siendo un elemento clave en la comprensión de la dinámica migratoria de Ciudad Juárez.

Juárez es el municipio de Chihuahua que más migrantes recibe (cerca de tres cuartas partes de los migrantes que arriban al estado se concentran en esta ciudad). Históricamente los estados de Durango y Coahuila son las entidades que más migrantes aportan al volumen poblacional de Ciudad Juárez. No obstante, en los últimos 15 años es el estado de Veracruz el que más personas envía a esta ciudad fronteriza (cerca del 30% de los inmigrantes provienen de esta entidad federativa). El dinamismo y consolidación del proyecto maquilador, en buena medida, explica las tendencias y modalidades actuales de la migración en Ciudad Juárez. El punto central en este rubro, es que la

aplicación del proyecto maquilador dejó de lado la inversión en programas sociales que atendieran las necesidades que se estaban generando al mismo tiempo y ritmo que requería el crecimiento de la ciudad, lo que fue generando grupos y espacios segregados y altamente vulnerables en la mancha urbana.

El perfil sociodemográfico de los inmigrantes en Ciudad Juárez (en su mayoría hombres, en edades productivas y reproductivas, con nivel de escolaridad bajo) y su carácter eminentemente laboral (casi tres cuartas partes de los inmigrantes son activos, entre el 60 y 70 por ciento se inserta laboralmente en la industria manufacturera, y 85% empleados u obreros), nos habla de un grupo poblacional altamente vulnerable. En primer lugar, porque al momento de su llegada a la frontera se enfrentan a situaciones de desventaja por estar en un espacio geográfico diferente, en el tienen que construir sus relaciones sociales y laborales. En segundo lugar, porque se emplean en un sector caracterizado por sus bajos salarios y con dinámicas de contratación desventajosas, su estabilidad laboral está sujeta al comportamiento de la economía global y, ante situaciones de crisis económica, los primeros perjudicados son los migrantes.

La información del presente capítulo evidencia, en un plano teórico, la importancia del factor económico en la explicación y entendimiento de la dinámica del fenómeno migratorio en nuestros días. Los datos para el año 2005 y 2009 muestran una reducción significativa en el volumen de migrantes para Ciudad Juárez (EPCIJ-2009); este aspecto se liga directamente a la crisis de los años 2001 y 2002 que se caracterizó por una reducción en el dinamismo de la IME y la consecuente pérdida de empleos. La globalización sirve, en la actualidad, como marco teórico explicativo de los movimientos poblacionales recientes. Además, el clima de violencia e inseguridad que caracteriza a Juárez es de suma importancia para comprender y explicar la salida masiva de los habitantes de esta ciudad.

La situación de violencia e inseguridad produce pérdida de dinamismo económico y éste a su vez reproduce la violencia y delincuencia como resultado del desempleo. En otras palabras, la violencia e inseguridad es causa y efecto de la situación económica formando así una relación dialéctica.

Por otra parte, se vuelve necesario, a raíz de los marcados descensos de la fecundidad y la mortalidad, considerar cada vez más al fenómeno migratorio al momento de explicar las

transformaciones en el volumen y las características de la población para tener una mejor comprensión de la dinámica demográfica.

Los tomadores de decisiones y los encargados de diseñar políticas públicas, deben tomar más en cuenta al fenómeno migratorio en la planeación del desarrollo económico de las regiones y países (caso concreto de Ciudad Juárez y los lugares de procedencia de sus migrantes). Los movimientos poblacionales son, hoy más que nunca, respuestas de los individuos a las grandes disparidades socioeconómicas que enfrentan las áreas geográficas y de los consecuentes efectos en el ámbito social.

Algunas propuestas

A continuación se presentan algunas propuestas como resultado de lo que se ha discutido en este capítulo.

Debido a la violencia, la inseguridad y la crisis económica por la que atraviesa Ciudad Juárez, muy agudizadas en los últimos tres años, se pronostica un crecimiento demográfico negativo de 2005 a 2010 cercano al -3% promedio anual (contrario a lo proyectado por el CONAPO que mantiene una tasa conservadora de 1.2% promedio anual). Esto, como resultado de la disminución en el número de nacimientos, de la desaceleración del número de inmigrantes y, fundamentalmente, por la salida masiva de personas a Estados Unidos (sobre todo a El Paso, Texas) y a entidades federativas con fuerte arraigo migratorio en esta ciudad como Durango, Coahuila y Veracruz. Además, del impacto de los homicidios acentuados en los últimos tres años.

Ante este escenario es oportuno diseñar e implementar una política que contrarreste de forma eficaz a este “nuevo” factor condicionante de la migración en Ciudad Juárez. Esta política debe ser integral y abarcar múltiples aristas como:

- Una vigilancia eficaz en las calles de la ciudad y en los establecimientos comerciales que garantice realmente la seguridad de la población a fin de que regrese la confianza ciudadana y la certidumbre entre los inversionistas y los dueños de negocios.
- Una mejor procuración de justicia con estrategias claras en la aprehensión de delincuentes y sanciones ejemplares que propicien, en escalada, la inhibición de los delitos.
- Promoción y apoyo gubernamental para desarrollar actividades económicas distintas a las manufactureras para que se generen otras fuentes de empleo.

- Programas emergentes de empleo para que las personas desempleadas en este contexto de crisis social y económica puedan obtener ingresos y evitar la emigración.

Por otra parte, a pesar de la fuerte emigración la pirámide poblacional de la ciudad conserva una estructura que concentra al 37% de los habitantes en el grupo de edad de los 15 a 34 años. Asimismo, información cuantitativa y cualitativa permite ubicar que los homicidios, la drogadicción y el involucramiento poblacional en actividades delictivas suceden, mayormente, en las edades antes mencionadas, por lo que apremia el diseño e implementación de programas enfocados a este grupo vulnerable. Los programas deben abarcar las siguientes áreas:

- Actividades económicas alternativas generadoras de recursos económicos.
- Deporte y cultura con cobertura para todas las zonas de la ciudad. Esto significa una atención proporcional (en calidad y cantidad) a las necesidades específicas de cada rincón de Juárez.
- Educación formal (secundaria, preparatoria, carreras técnicas y escuela de oficios). Se necesitan becas para que los jóvenes puedan seguir sus estudios. Adicionalmente, se requiere preparar el terreno económico donde estos jóvenes se van a desempeñar laboralmente; deben ir de la mano la estrategia educativa con la económica.
- Una búsqueda permanente y dirigida con acciones específicas (ONG,s, autoridades, empresarios y sociedad) que fomenten la participación comunitaria juvenil en el diseño y aplicación de sus propios proyectos de vida.

Otro de los cambios observados en la situación demográfica es la disminución significativa de los nacimientos (sobre todo de 2008 a 2009), esta es una reacción defensiva de la población ante el recrudecimiento de la crisis económica. Ésta ha cobrado su factura más fuerte en las mujeres, los niños y los jóvenes, pero se ha acentuado en las madres solteras. Ante esta situación, se recomienda la atención y apoyo a madres solteras, y en general a familias de escasos recursos, básicamente en:

- Ayuda monetaria para solventar los gastos derivados de los nacimientos (alimentación y vestido principalmente).
- Empleo seguro.
- Casas de cuidado de infantes con horarios adaptados a las diversas jornadas laborales de los trabajadores.

Bibliografía

1. Alegría, Tito y otros, "Reestructuración productiva y cambio estructural: un segundo eje de industrialización en el norte de México", en Revista de la CEPAL, número 61, abril de 1997.
2. Carrillo, Jorge y Alberto Hernández, Mujeres fronterizas en la industria maquiladora, SEP, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, México, 1985.
3. Carrillo, Jorge, Reestructuración en la industria automotriz en México: políticas de ajuste e implicaciones laborales, Colef, Tijuana, México, 1989.
4. Castellanos, Alicia, Ciudad Juárez: la vida fronteriza, Nuestro Tiempo, México, 1981.
5. Consejo Nacional de Población, Situación Demográfica 2009.
6. De la O, María Eugenia, Innovación tecnológica y clase obrera: estudio de caso de la industria maquiladora electrónica RCA, Ciudad Juárez, Chihuahua, UAM-Iztapalapa, México, 1995.
7. INEGI, Biblioteca Digital 2010.
8. UACJ, Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez, 2009.
9. INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, 2000.
10. INEGI, Anuario estadístico del estado de Chihuahua, 2009.
11. INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, 2004.
12. INEGI, II Conteo de Población y Vivienda, 2005.
13. INEGI, XI Censos General de Población y Vivienda 1990.
14. INEGI, XII Censos General de Población y Vivienda 2000.
15. INEGI, Base de micro-datos del II Conteo de Población y Vivienda, 2005.
16. INEGI, muestra censal del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
17. SS, Boletín 17.

18. Entrevista a Jaime Arellano Quiroga, Profesor-investigador de la UACJ, 5 de abril de 2010.
19. Entrevista a Israel Anaya, Director de Asistencia Social del DIF en Ciudad Juárez, 8 de abril de 2010.
20. Entrevista a Olvido Espelonsin, Oficial del Registro Civil en Ciudad Juárez, 20 de marzo de 2010.
21. Entrevista a Mujer migrante del estado de Veracruz, 7 de abril de 2010.

CAPÍTULO III

LAS FAMILIAS EN CIUDAD JUÁREZ

Ma. de Lourdes Almada Mireles

Analizar la realidad de las familias y comprender los factores precursores, detonadores y contenedores de violencia en este ámbito cobra especial importancia si tomamos en cuenta que es ahí donde se realiza, por lo general, la reproducción de los seres humanos; donde se producen los bienes y servicios de cuidado indispensables para la reproducción humana; donde se llevan a cabo las acciones necesarias “para que las personas puedan vivir y para que puedan desarrollar la subjetividad y la identidad personal”³⁵.

En las familias recaen también aspectos fundamentales en la reproducción de la cultura y la transmisión de saberes para la vida, como el aprendizaje de la lengua, los hábitos de alimentación y crianza, las formas de ver y relacionarse con otros y de resolver conflictos, las maneras de participar en la solución de los problemas -individuales y colectivos, etc.³⁶

Como afirma Astelarra (2007: 8), este aportes central para la cohesión social y lo han realizado básicamente las mujeres desde la familia, o mejor dicho, desde los diferentes modelos de familia. Sin embargo, a pesar de la incorporación cada vez más amplia de las mujeres al mundo laboral, en México y en América Latina prácticamente no existe una política pública de apoyo a las actividades de cuidado. Se sigue asumiendo que se trata de una responsabilidad de los hogares, y las acciones públicas son “un complemento para ‘ayudarlos’. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha producido sin que el Estado haya generado las condiciones para el desarrollo de este proceso” (Benería 2007: 106)³⁷

En la década de los setenta en México se inicia una etapa de grandes transformaciones en la vida de las familias, marcada por la aceleración de la migración del campo a la ciudad y por el inicio de una caída sostenida del salario mínimo legal. En la siguiente década y a raíz de la crisis de

³⁵ Astelarra, J., (2007), “Género y cohesión social: Una primera aproximación”, en Astelarra, J. (coord.), *Género y cohesión social*, Fundación Carolina, CeALCI, pp. 3-12.

³⁶ Pérez, I., (2008) “Relaciones de convivencia y familiares”; en Jusidman, C. (coord.), *La realidad social de Ciudad Juárez*, Tomo 1, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

³⁷ Benería, L., (2007), “Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación en América Latina: Consideraciones teóricas y prácticas”, en Astelarra, J. (coord.), *Género y cohesión social*, Fundación Carolina, CeALCI, (pp. 95-106).

1982, se agrega un proceso de creciente precarización de las condiciones de trabajo y un aumento de la ocupación en actividades informales, que se mantienen hasta ahora. La falta de suficientes empleos y la precarización de los mismos han impactado los ingresos de las familias y las ha llevado a incorporar primero a las mujeres y luego a los jóvenes al trabajo por pago, para completar los ingresos familiares. Según Jusidman (2007: 24), uno de los “efectos perversos” de la contención salarial y el empobrecimiento de amplios sectores de la población es “el resquebrajamiento de los mecanismos para la reproducción de los seres humanos en las familias”³⁸.

En el caso de Ciudad Juárez, este proceso de transformación de las familias tiene mayor rapidez y profundidad, por tres factores principales: 1) Un crecimiento demográfico sin precedentes, al constituir la ciudad un polo de atracción migratoria: su población se multiplicó por cuatro entre 1960 y 2000 (véase el capítulo “Situación y evolución demográfica”); 2) La incorporación masiva de mujeres y jóvenes al trabajo; por ejemplo se observa una diferencia cercana al 10% entre la tasa de participación de las mujeres de 15 a 39 años de Ciudad Juárez respecto de la tasa promedio nacional³⁹; y 3) Una política de crecimiento urbano y vivienda basada en la especulación de la tierra y los grandes intereses de las constructoras y no en las necesidades de las familias y la población en general (véase en este libro el capítulo sobre “Situación y evolución demográfica”).

El presente capítulo pretende dar cuenta de estas transformaciones y de su relación con la violencia social y de género que prevalece en la ciudad, a través del análisis del crecimiento y la composición de los hogares, las redes familiares y el cuidado infantil, el trabajo y la organización familiar, jefatura de los hogares y relaciones de pareja; el agotamiento de las mujeres y el maltrato infantil; la soledad y el abandono de los niños y por último, el impacto de la crisis, el desempleo y la violencia. Se integra para ello tanto información estadística contenida en los Censos y Conteos de Población del INEGI como información recogida en entrevistas a personas clave. Se trata de un documento más testimonial, que hace un recuento de lo que las familias están viviendo en la ciudad pues muchas cifras no es posible sustentarlas en fuentes certeras.

³⁸ Jusidman, C., (2007), *Derechos humanos fundamentales y garantías sociales. Un camino hacia la Reforma del Estado en materia de garantías sociales*. Presentación realizada en el Seminario Internacional sobre Garantías Sociales. Incide Social A.C. Presentación disponible en la página: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollosocial/content/reu_eventos/seminario_internacional/pres_clara_jusidman.pdf

³⁹ Jusidman, C., (coord.), *La realidad social de Ciudad Juárez*, Tomo 1, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez: 2008.

Dinámica de los hogares y las familias

El crecimiento de los hogares

Dada la dificultad para contar con información cuantitativa sobre las familias, en este apartado se utilizan como aproximación los hogares como los define el INEGI en los Censos y Conteos de Población⁴⁰. Se entiende por hogar un conjunto de personas unidas o no por lazos de parentesco, que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común para la alimentación. El crecimiento en el número de hogares en Juárez está marcado por lo acelerado de su crecimiento demográfico y por la forma de su pirámide demográfica. La población en Juárez se triplicó entre 1970 y 2000 y es 22 veces mayor si se considera el crecimiento desde 1940. Ciudad Juárez representó desde hace varias décadas un polo de atracción y tiene una estructura de población típica de ciudades receptoras de migración, “donde destacan los grupos de entre 20 y 29 años que son personas en edad de trabajar entre los que probablemente se concentran los migrantes jóvenes, así como niños y niñas hasta de 9 años”⁴¹. Existe pues una presencia mayor de jóvenes en edades reproductivas, formadores potenciales de nuevos hogares, “producto de la fecundidad no sólo de la población originaria del Municipio, sino que incorpora el correspondiente de la que llega a él para trabajar, joven, con hijos y potencialmente reproductiva”⁴². Como apunta Clara Jusidman, esta dinámica se ve acentuada en Ciudad Juárez por una nueva aceleración de la migración entre 1990 y 2000, lo que origina para el año 2000 una forma muy particular de la pirámide, con una gran cantidad de jóvenes y adultos jóvenes, una proporción relativamente menor de adolescentes y un gran número de niños en la primera y segunda infancia. (Jusidman)

Al mismo tiempo, se implementó en Ciudad Juárez durante estos años una política de construcción de vivienda, que llevó a una tasa de crecimiento de éstas mayor al de la población, lo que se reflejó también en una mayor tasa de crecimiento de los hogares con respecto a la población. En 1970 existían en Juárez 80,961 hogares, mientras que en 2005 fueron contados 320,585.

⁴⁰ INEGI. Distribución porcentual de los hogares por tipo y clase de hogar para cada sexo del jefe, 1950 a 2005; en: <http://cuentame.inegi.gob.mx/impresion/poblacion/hogares.asp>

⁴¹ INEGI. *Imágenes censales del Municipio de Juárez, Chihuahua*, p. 4; citado en: Pérez, L., (2008), “Situación demográfica”, en Jusidman, C. (coord.), *La realidad social de Ciudad Juárez*, Tomo 1, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Se recomienda revisar el capítulo “Situación y evolución demográfica”, en el que se aborda ampliamente este tema.

⁴² *Ibid.*

Cuadro 1. Número de hogares 1990, 2000 y 2005

	1970	1990	2000	2005
Juárez	80961	170 328	279 864	320 585
Edo. De Chihuahua	300 422	531 329	744 142	822 586
Nacional	9 816 633	16 202 846	22 268 196	24 803 625

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI; Censo de Población y Vivienda, INEGI.

Es decir que, mientras el número de hogares se multiplicó por 4 en estos 35 años, la población apenas se multiplicó por tres. Si comparamos este crecimiento con el promedio nacional, por otra parte, encontramos que, mientras el número de hogares en Ciudad Juárez se multiplicó por 4, en el ámbito nacional lo hizo apenas por 2.5 pasando de 9,816,633 a 24,803,625.

Cuadro 2. Tasa de crecimiento medio anual de los hogares

	1970-1980	1990-2000	2000-2005
Juárez	3.8	5.1	2.4
Edo. de Chihuahua	2.9	3.4	1.8
Nacional	2.5	3.2	1.9

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI; Censo de Población y Vivienda, INEGI.

Aún y cuando ya era alta entre 1980 y 1990 (3.8% anual frente a 3.0% de crecimiento de la población), la tasa de crecimiento anual de los hogares en Ciudad Juárez presentó un fuerte incremento entre 1990 y 2000, llegando a alcanzar el 5.1% en este período (frente a 4.3% de la población).

Este crecimiento disminuyó notablemente entre 2000 y 2005, alcanzando solamente 2.4% anual, a la par de la caída en el crecimiento de la población, que para esta etapa llegó apenas a 1.3% anual⁴³.

Lo que observamos entonces es un crecimiento en el número de hogares muy superior al de la población, sostenido en los últimos 25 años y que sin embargo se hace más notorio a partir del año 2,000, cuando los hogares siguen creciendo a un ritmo todavía considerable mientras entra en

⁴³ Se recomienda revisar el capítulo "Situación y evolución demográfica", en el que se aborda ampliamente este tema

reflujo ya el crecimiento de la población y empieza a producirse la gran salida de migrantes que va a caracterizar la realidad de la ciudad en los últimos años. Esta tasa de crecimiento de los hogares es por otra parte marcadamente superior a la nacional, durante todo el período de referencia.

La composición de los hogares en Ciudad Juárez, según tipo y clase

Según el INEGI, los hogares se clasifican en familiares y no familiares (ver cuadro 3).

Los hogares familiares se dividen en:

- **Hogares nucleares:** el papá, la mamá y los hijos; la mamá o el papá con hijos; una pareja que no tiene hijos.
- **Hogares ampliados:** un hogar nuclear más otros parientes (tíos, primos, hermanos, suegros, etcétera).
- **Hogares compuestos:** un hogar nuclear o ampliado, más personas sin parentesco con el jefe del hogar.

Los hogares no familiares a su vez incluyen:

- **Hogares unipersonales:** integrados por una sola persona.
- **Hogares de corresidentes:** dos o más personas sin relaciones de parentesco.

1990-2000

La distribución de los hogares familiares refleja el comportamiento migratorio en Ciudad Juárez entre 1990 y 2000. En cuanto a la estructura de los hogares, el cambio más significativo lo representa el incremento de los hogares ampliados, que se duplican en sólo diez años, pasando de 32 mil en 1990 a más de 70 mil para el año 2,000 (un crecimiento del 118%). A pesar de que el número de hogares nucleares crece 51% en el mismo lapso, el peso relativo de los ampliados pasa del 19.1% del *total de hogares* en 1990 al 25.2% para el año 2000,⁴⁴ un incremento de más de 6 puntos porcentuales, misma proporción en la que decrece el porcentaje de hogares nucleares.

⁴⁴ Para facilitar las comparaciones relativas de los diferentes grupos y de esta manera la comprensión, todos los porcentajes están calculados sobre el total de hogares (familiares y no familiares) para los que existe información especificada, lo que representa la base 100.0

Estas tendencias pueden estar reflejando también dos movimientos migratorios distintos. El incremento de los hogares ampliados (38,090) parece responder más bien a la recepción de migración externa, personas de otras localidades o entidades que llegan a la ciudad a trabajar y que se acomodan con alguno de sus familiares. El incremento de los hogares ampliados implica una dinámica de recepción de familiares en el hogar, forma como tradicionalmente ha funcionado la migración a la ciudad: los que ya están instalados (en esta caso familias nucleares) recibieron otros parientes en sus casas, a veces de manera temporal y otras de manera definitiva.

El incremento de los hogares nucleares (61,178) responde más bien a desplazamientos de familias que se movilizaron para ocupar las nuevas viviendas construidas, principalmente en la zona de crecimiento. Si bien este incremento puede tener también una parte de migración externa, se trata en gran parte de migración interna, desde el Poniente u otras zonas tradicionales hacia la zona de crecimiento de la ciudad.

Este último movimiento pudiera explicar también el crecimiento de los hogares unipersonales (poco más de 9,000 en el período), así como la disminución de los hogares compuestos (-600) en donde parte de las personas o familias “agregadas” habrían podido migrar al hacerse de una vivienda.

El incremento en los hogares corresidentes (+ 1,270) en cambio, se explicaría con base en la migración externa.

Cuadro 3. Distribución de hogares de Ciudad Juárez, 1990, 2000, 2005

Tipo de hogares	1990	%	2000	%	2005	%
Hogares familiares						
Nucleares	120133	71.1	181311	64.9	214262	66.9
Ampliados	32352	19.1	70442	25.2	69503	21.7
Compuestos	6040	3.6	5452	2.0	3242	1.0
No especificado familiar	---	0.0	1547	0.6	2336	0.7
Total HF	158525	93.8	258752	92.6	289343	90.4
Hogares no familiares						
Corresidentes	1557	0.9	2825	1.0	2673	0.8
Unipersonal	8936	5.3	17985	6.4	28059	8.8

Total HNF	10493	6.2	20810	7.4	30732	9.6
Total Hogares Familia y No Familia	169018	100.0	279562	100.0	320075	100.0
No especificado	1310		302		510	
Total de hogares	170328		279864		320585	

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI; Censo de Población y Vivienda, INEGI.

2000-2005

Estas tendencias se modificaron entre 2000 y 2005, como consecuencia de la disminución en la tasa de crecimiento de la población (que cae de 4.3% en la década de los noventa hasta 1.3% anual), y por el mantenimiento sin embargo de una política de vivienda muy agresiva, que permite en muchos casos a las personas agregadas al hogar nuclear obtener una casa, así no sea en las mejores condiciones.

A diferencia del período anterior, llama notablemente la atención que la cantidad de hogares ampliados no crece, e incluso disminuye en cerca de mil unidades, mientras el número de hogares nucleares se incrementa en cerca de 33 mil, revirtiéndose la tendencia del período anterior. Esta nueva tendencia respondería a la disminución del flujo de migración externa, que en estos años cae notablemente como consecuencia de la primer grave crisis del empleo maquilador, entre 2001 y 2003: al disminuir el flujo migratorio externo e incluso al expulsar la ciudad un gran número de migrantes tiende a disminuir también el número de hogares ampliados; al mismo tiempo que continúa la construcción y las facilidades para obtener vivienda “de interés social” por lo que continúa el desplazamiento de la población hacia las zonas de crecimiento y se incrementa el número de hogares nucleares.

Esta misma hipótesis pareciera explicar también el de-crecimiento del número de hogares compuestos, que disminuyen en 2,210, así como el incremento en la cantidad de hogares unipersonales (+ 10,074).

Los hogares compuestos, que en 1990 representaban el 3.6% de los hogares, representan sólo el 2.0% para el año 2000, y son de hecho los únicos que no crecen entre 1990 y 2000, y que desde 1990 han decrecido en números absolutos. Esta disminución se explica como decíamos por la oferta de vivienda y la simplificación de los trámites para obtener un crédito de Infonavit: es probable

que los integrantes sin relación de parentesco de las familias compuestas hayan obtenido una vivienda propia y que esto mismo haya contribuido al incremento de las familias nucleares, y también de los hogares unipersonales.

La distribución de los hogares en Ciudad Juárez, el Estado de Chihuahua y la República Mexicana

Como veremos en los apartados siguientes, estas modificaciones en las tendencias de la migración, la construcción de vivienda y la composición de los hogares tienen un impacto considerable sobre la vida y la situación de las familias, por lo que consideramos que constituyen los hechos más relevantes en el análisis de la estructura de los hogares, más allá del porcentaje de hogares familiares o no familiares.

Es interesante observar, sin embargo, que las modificaciones observadas en Ciudad Juárez corresponden, si bien en menor medida, a las que observamos para el conjunto del Estado de Chihuahua o del país en estos mismos años, por lo que dichas tendencias responden en parte a esta tendencia general.

**Cuadro 4. Hogares familiares y no familiares en Juárez y en México
1990, 2000, 2005**

	Juárez 1990	Juárez 2000	Juárez 2005	Nacional 1990	Nacional 2000	Nacional 2005
Total hogares familia y no familia	169,018	279,562	320,075	16,115,642	22,249,874	24,764,549
% Hogares familiares	93.8%	92.6%	90.4%	94.5%	93.3%	92.0%
% Hogares no familia	6.2%	7.4%	9.6%	5.5%	6.7%	8.0%

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI; Conteo de Población y Vivienda, INEGI.

Tanto en México como en el Estado de Chihuahua y en Ciudad Juárez los hogares familiares representan más del 90% del total. Se observa entre 1990 y 2005, sin embargo, una tendencia general a la disminución de los hogares familiares, y al crecimiento de los no familiares. Este crecimiento es mayor en Ciudad Juárez, donde el porcentaje de hogares no familiares se incrementa de 6.2 a 9.6% entre 1990 y 2005, que en el ámbito nacional, en donde pasa de 5.5 a 8.0% durante los mismos años, como consecuencia del mayor incremento de los hogares unipersonales, que pasan de 5.3 a 8.8% mientras a nivel nacional se incrementan de 4.9 a 7.5%

Como ya señalábamos, tanto este incremento como el de los hogares nucleares podría tener en la base una oferta masiva de nuevas viviendas y el “desdoblamiento” de hogares de corresidentes o la separación de agregados en los hogares ampliados y compuestos, tendencias que serían mayores en Juárez que para el promedio nacional.

Como puede verse en el cuadro 5, existe una tendencia nacional entre 1990 y 2000 al crecimiento de los hogares ampliados y la disminución, en términos relativos, de los hogares nucleares. Sin embargo, entre 2000 y 2005 se presenta una diferencia importante: en Juárez se revierte la tendencia y vuelve a crecer la proporción de hogares nucleares, de 64.9 a 66.9 %, mientras en México se observa una pequeña disminución, de 68.7 a 68.4% en el mismo periodo. También es mayor el aumento en la proporción de hogares unipersonales: 2.4 contra 1.2% a nivel nacional.

Por otra parte y si bien es una tendencia nacional, en Juárez es sensiblemente mayor la baja en el porcentaje de hogares ampliados y compuestos.

Cuadro 5. Distribución porcentual de los hogares Juárez, Chihuahua, Nacional

	Juárez 1990	Juárez 2000	Juárez 2005	Chih 1990	Chih 2000	Chih 2005	Nacion al 1990	Nacional 2000	Nacional 2005
Hogares familia y no familia	169018	279562	320075	5282 50	74346 0	82092 2	1611564 2	2224987 4	2476454 9
Hogares familiares									
Nucleares	71.1	64.9	66.9	75.0	68.8	69.0	74.9	68.7	68.4
Ampliados	19.1	25.2	21.7	16.7	22.0	20.1	17.3	23.2	22.4
Compuestos	3.6	2.0	1.0	2.5	1.1	0.7	2.3	0.8	0.6
No especificado familiar		0.6	0.7		0.5	0.7	0.0	0.5	0.7
Hogares no familiares									
Corresidentes	0.9	1.0	0.8	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5
Unipersonal	5.3	6.4	8.8	5.3	7.0	8.9	4.9	6.3	7.5
Total	100.00	100.00	100.00	100.0 0	100.0 0	100.0 0	100.00	100.00	100.00
No especificado	1310	302	510	3079	682	1664	87203	18,322	39076

Total de hogares	170328	279864	320585	5313 29	74414 2	82258 6	1620284 5	2226819 6	2480362 5
-------------------------	--------	--------	--------	------------	------------	------------	--------------	--------------	--------------

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI; Conteo de Población y Vivienda, INEGI.

Si bien las tendencias observadas en Juárez para el período 2000-2005 responden en alguna medida a las nacionales, observamos en nuestra ciudad diferencias significativas con respecto a éstas. Este comportamiento refleja, como se ha señalado, dos etapas y comportamientos en la recepción y los movimientos de migración en Juárez, entre 1990-2000 y 2000-2005 y confirma también el gran crecimiento en el número de hogares motivada por la oferta masiva de viviendas.

Hogares según número de integrantes

La distribución de los hogares según número de integrantes confirma los elementos planteados en los apartados anteriores. Los hogares de un integrante crecen en mayor proporción en Juárez que en el resto del país, pues en 1990 representaban el 5.2 del total de hogares, mientras en 2005 representan el 8.7. Su peso relativo creció 3.5 puntos porcentuales, mientras a nivel nacional el porcentaje se incrementó 2.6 puntos (de 4.9 a 7.5%). Por otra parte, en el 2005, la proporción de estos hogares es mayor en Juárez que a nivel nacional (8.7 y 7.5 respectivamente).

Cuadro 6. Distribución porcentual de los hogares según número de integrantes. Juárez, Estatal, Nacional (1990/2000/2005)

Número de integrantes	Juárez 90	Juárez 00	Juárez 05	Chih 90	Chih 00	Chih 05	Nal 90	Nal 00	Nal 05
Total	170,328	279,864	320,585	531,329	729,009	822,586	16,202,845	22,268,196	24,803,625
1 integrante	5.2	6.4	8.8	5.3	7.0	8.9	4.9	6.3	7.5
2 integrantes	11.5	13.3	15.2	11.5	14.2	16.3	10.4	12.8	14.5
3 integrantes	18.0	19.7	19.9	17.6	20.1	20.2	14.6	18.1	18.9
4 integrantes	21.8	24.7	24.6	21.1	24.6	24.5	18.3	22.2	23.3
5 integrantes	17.9	18.0	17.4	17.9	17.8	17.0	17.1	17.7	17.3

6 integrantes	10.9	9.5	8.2	11.4	8.9	7.6	12.5	10.6	9.3
7 integrantes	6.3	3.8	3.0	6.6	3.5	2.8	8.4	5.3	4.2
8 integrantes	3.6	2.1	1.4	3.8	1.8	1.4	5.5	3.1	2.3
9 y más integrantes	4.8	2.5	1.5	4.7	2.0	1.4	8.2	3.9	2.7
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI; Censo de Población y Vivienda, INEGI.

Por otra parte y si bien las diferencias tienden a homologarse, el porcentaje de hogares con 2, 3 y 4 integrantes sigue siendo ligeramente mayor en Juárez al promedio nacional. En sentido contrario, el porcentaje de hogares con seis integrantes o más es menor en Juárez que a nivel nacional.

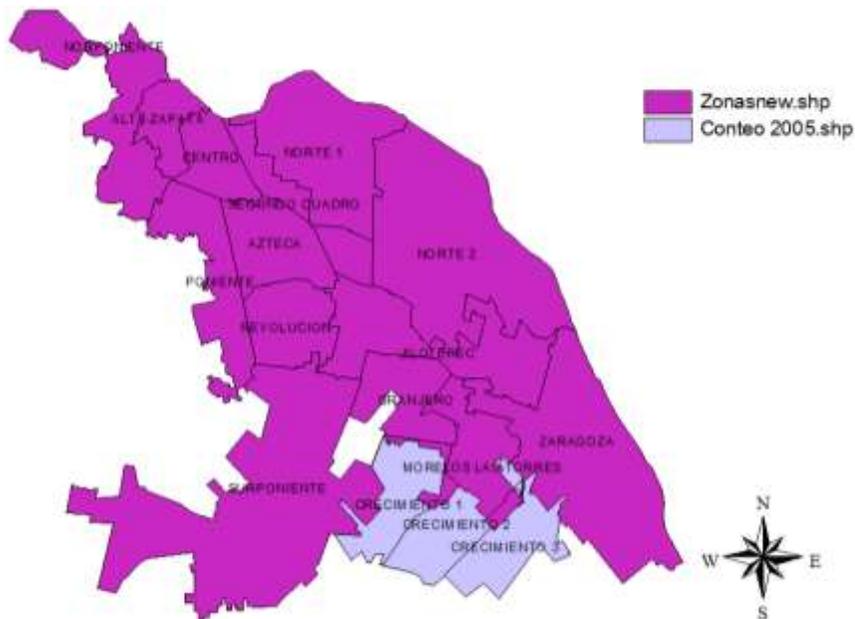
Desplazamiento de los hogares, redes familiares y cuidado infantil

Estas modificaciones en la composición de los hogares y los desplazamientos de la población asociados a ellos, cobran relevancia cuando analizamos su impacto en la desagregación de las redes familiares y en las nuevas dificultades de las familias para la satisfacción de sus necesidades básicas y en particular para el cuidado infantil.

Los nuevos hogares se ubican en proporción considerable en una nueva zona de crecimiento (identificada en el mapa con color más tenue), que se consolida entre 2000 y 2005. Esta zona presenta las características de lo que H. Almada (2008: 30) denomina la Ciudad Sur y que según el Censo del 2000 ya tenía una concentración elevada de población infantil: 12.3% de la población tenía de 0 a 4 años, 16.0% de 5 a 11 y 5.4% de 12 a 14; contra porcentajes a nivel ciudad de 11.3 %, 14.4 % y 5.1% respectivamente.⁴⁵

⁴⁵ Almada, H., (2008) *La realidad social de Ciudad Juárez. Análisis Territorial*, Tomo 1, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Almada establece el análisis de la ciudad en tres "ciudades" denominadas Ciudad Norte, Ciudad Poniente y Ciudad Sur. Estas "ciudades" se componen de las siguientes zonas: Ciudad Norte: Norte 1, Norte 2 y Segundo Cuadro; Ciudad Poniente: Centro, Alta-Zapata, Norponiente, Poniente, Azteca y Revolución; Ciudad Sur: Surponiente, Jilotepec, Granjero, Morelos-Las Torres, Zaragoza.

MAPA 1. Zona de crecimiento de hogares entre 2000 y 2005⁴⁶



FUENTE: Censo General de Población 2005, INEGI.

A esta nueva zona han llegado principalmente parejas jóvenes que residían previamente en zonas viejas de la ciudad. En un recorrido por tres fraccionamientos de esta zona, se preguntó a veinte mujeres sobre su lugar de residencia antes de llegar a su nueva casa, todas vivieron antes en la “Ciudad Poniente”. Esta migración ha implicado para las familias jóvenes alejarse de la familia extensa y de su red de origen⁴⁷.

La forma en que se ha planteado el crecimiento de la ciudad, el hecho de que se hayan desarrollado miles de viviendas sin contemplar las necesidades y los derechos básicos de la población, la estrechez de las casas y el hacinamiento, la ausencia casi absoluta de ofertas de cuidado infantil y de servicios de salud y un problema serio de cobertura educativa son sin duda, factores precursores de la violencia en estas zonas.

⁴⁶ Castillo, N., (2008) *Análisis territorial actualizado*, Ciudad Juárez: OPI-Mimeo.

⁴⁷ Diario de campo de la autora, 12 de marzo de 2009. Esta movilidad interna requiere un estudio especial, a fin de comprender la recomposición de las redes familiares y sociales.

La distancia entre la zona de origen y el nuevo lugar de residencia (en zonas de crecimiento) rompen con la lógica de la familia extensa y las relaciones de apoyo que ésta implica. Servicios que eran prestados por las abuelas o las tías e incluso por las vecinas, como el cuidado infantil o la preparación de alimentos, no tienen manera de cubrirse en los nuevos poblamientos.

Se observa que los nuevos desarrollos de vivienda popular en las zonas sur y oriente de la ciudad, ofrecen mayoritariamente viviendas de 35-40 m², y se encuentran carentes de servicios de cuidado infantil, muy pocas escuelas primarias y secundarias y sin servicios de salud. Tampoco cuentan con espacios públicos para la recreación de las personas y especialmente de las niñas y niños.

La ausencia de oferta de servicios sociales y espacios públicos por parte del Estado - generalizada en la ciudad- tiene implicaciones mayores en la zona de crecimiento, al no contar las familias residentes en esos nuevos desarrollos con redes familiares cercanas o con redes comunitarias desarrolladas. Según un sondeo realizado por S. Ramírez en el 2009, el 68% de los adultos reportaron que no hay organizaciones o personas en su colonia que presten servicios de cuidado para niños en la primera infancia.⁴⁸

En el recorrido arriba señalado se detectaron cuatro niños entre 8 y 10 años que se encuentran fuera de la escuela porque “no hay cupo”. La oferta de los desarrolladores inmobiliarios al vender las viviendas incluía la existencia de escuelas; sin embargo no se aclaró a las personas que el cupo estaba completo, ni se hicieron las gestiones necesarias para que los nuevos pobladores tuvieran acceso a ella o para ampliar la oferta escolar. Declaraciones similares se encontraron en diferentes fraccionamientos en las entrevistas de campo.

La elevada concentración de familias en etapas tempranas del ciclo de vida familiar en los nuevos desarrollos, se comprueba si se revisa la *relación de dependencia*, que se define por la cantidad de personas de 0 a 14 años y de 65 años y más por cada 100 personas en edades productivas (15 a 64 años). Esta relación era en el 2005, de 57 en Juárez, 58 en el estado y 59 a nivel nacional. En el caso de Juárez, en el año 2000, la relación de dependencia era similar. Sin embargo, si se analiza territorialmente existen diferencias profundas entre una y otra zona de la ciudad. La relación de dependencia es muy baja en el caso de la Ciudad Norte (42.9 en la zona Norte, 46.4 en el Segundo Cuadro y 48.7 en la zona Norte 2) y mucho más alta en el Norponiente

⁴⁸ Ramírez, S., (2009), *Línea de Base del Proyecto Paso a Pasito, construyendo comunidad en Ciudad Juárez, Informe preliminar*, Caminos Posibles S.C.

(66.4), y en las tres zonas del extremo sur de la ciudad (65.9 en Morelos-Las Torres, 63.6 en Zaragoza y 63.1 en Surponiente)⁴⁹.

Según L. Barraza, en los nuevos desarrollos habitacionales es común que las personas y familias que vienen de fuera busquen estrategias de fortalecimiento de su red para enfrentar los requerimientos de la vida. Ejemplo es el caso de los veracruzanos en Riveras del Bravo, que se agrupan y cuidan entre sí. No pasa lo mismo sin embargo con los que llegan de otra zona de la ciudad, que tienen en la propia ciudad una red previa a la que siguen vinculados, de la que siguen dependiendo y en la que buscan el apoyo y las posibilidades que ofrecen esa red social y la familia ampliada⁵⁰.

La escasez de servicios de cuidado infantil y la poca accesibilidad de los que existen, orilla a las familias a dejar a los niños solos, a cargo del hermano o hermana mayor, o bien dejarlos toda la semana en casa de la familia extensa, principalmente la abuela o las tías. Lo anterior genera en las niñas y niños pequeños mucha confusión, al no contar con figuras claras de apego. En otras ocasiones, las familias dejan definitivamente a los niños con la tía o las abuelas, pues como informa una madre de niños de 6 y 8 años: “los dejaba de lunes a viernes, pero el sábado ya no se querían venir conmigo”⁵¹.

Las parejas jóvenes han encontrado en la organización por turnos una alternativa. Ambos buscan trabajo en la misma empresa o en una cercana; “lo que le permite que lleve a su hijo/a en el transporte colectivo y se lo entregue a su cónyuge para que éste se regrese a casa con el niño/a”. Algunas empresas en las que están empleados ambos cónyuges, han abierto la cafetería para realizar estas entregas de los niños⁵².

Los albergues aparecen también como una opción para las madres de niñas y niños pequeños, específicamente para las madres solas, pues en varias instituciones esto es un requisito para aceptar a los niños como internos. Irma Vázquez⁵³, directora de la Ciudad del Niño, afirma que desde hace algunos años la composición de la población que atienden ha cambiado, ya que hace 20 o 25 años las niñas y niños que atendían eran mayoritariamente huérfanas/os; sin embargo, en los

⁴⁹ Almada, H., *op.cit.*, p. 35.

⁵⁰ Entrevista a Laurencio Barraza, director de desarrollo comunitario de la Organización Popular Independiente A.C., marzo 2010.

⁵¹ Almada, L. (2009), *Estrés en las mujeres y maltrato infantil*. Reporte de entrevistas grupales con madres de familia en el poniente y la zona de crecimiento de Ciudad Juárez. Organización Popular Independiente: Mimeo.

⁵² Stern, A., (2006) *Estudio sobre la relación “Trabajo-familia en Ciudad Juárez”*, México: Incide Social A.C.: 31.

⁵³ Directora de la Ciudad del Niño, uno de los albergues más antiguos de la ciudad. Entrevista registrada en Diario de campo de la autora, junio 2008.

últimos años se trata principalmente de hijos de madres solas (en algunos casos padres solos) de escasos recursos económicos que encuentran en los albergues una opción para la atención de sus hijos mientras trabajan.

El regreso al Poniente

Aunque no se cuenta con datos más recientes que los del 2005, diversos dirigentes sociales afirman que la tendencia de traslado de las familias jóvenes al sur de la ciudad, no sólo se ha frenado en los últimos años (2006-2009), sino que muchas de esas familias jóvenes han regresado al poniente. Según C. Castillo⁵⁴ muchas familias jóvenes, originarias del poniente de la ciudad se han regresado a la casa de origen, pues ante la pérdida del empleo y/o las prestaciones no han tenido la posibilidad de continuar pagando el crédito de Infonavit y cubrir los gastos por servicios que se generan en una vivienda, por lo que se han visto obligados a abandonarlas

Por su parte T. Almada⁵⁵, menciona además de la dificultad para una familia de sostener una casa propia, “la complicación para el cuidado de los hijos en el caso de las madres que trabajan, que con frecuencia hacen un viaje a dejarlos por la mañana y otro para recogerlos por la tarde; mientras en el poniente el cuidado infantil era algo más o menos resuelto”.

Agrega además que otro factor que incide es la inseguridad; el regreso a la familia extensa como estrategia de seguridad y protección: “Estar todos juntos. Como los más en riesgo son los jóvenes, es una forma también de las mamás de decir: aunque estemos apretados, prefiero tenerlos a todos cerca”. Por una parte significa protección en cuanto a cercanía de los miembros de la familia, y por otra también implica la protección contra robos, pues aparte de un mayor conocimiento entre los vecinos, casi siempre alguien se queda “a cuidar la casa”. En los fraccionamientos son muy comunes los robos a casa habitación, pues las casas permanecen solas la mayor parte del día y los vecinos se conocen poco.

Regresar al poniente eleva el estrés familiar en las familias jóvenes por varias razones. El primer elemento tiene que ver con las condiciones de hacinamiento, pues según el Censo 2000, más

⁵⁴ Entrevista a Catalina Castillo, directora de la Organización Popular Independiente A.C., 10 de diciembre de 2009.

⁵⁵ Entrevista a Teresa Almada Mireles, directora del Centro de Asesoría y Promoción Juvenil A.C.; profesora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 12 de enero de 2010.

del 40% de las viviendas del poniente contaban únicamente con un dormitorio (incluyendo las viviendas de un solo cuarto)⁵⁶.

Por otra parte, regresar al poniente tiene para algunas familias jóvenes un significado “como de regresar a la pobreza”, ya que independientemente de que el ingreso familiar sea el mismo y las dificultades para resolver la vida cotidiana sean mayores, existe una construcción social de que tener una casa de Infonavit, “con todos los servicios” (agua, luz, drenaje, pavimento), en una zona plana de la ciudad, significa una mejoría de vida. Por otra parte, para muchas parejas jóvenes implica un sentimiento de fracaso, un “no la hicimos”, una confirmación de que no hay manera de salir de la pobreza. Sobre la vida en los nuevos desarrollos, otras familias declaran sin embargo que “aunque acá haya todos los servicios, la pasa uno peor, pues casi no hay rutas (transporte público), no hay cupo en la escuela y no cuenta uno con el apoyo de los vecinos”⁵⁷.

Trabajo y organización familiar

La composición, estructura y organización de las familias ha estado marcada en Ciudad Juárez, al menos desde la década de los 60, por la lógica del trabajo y la contratación casi exclusiva de mujeres jóvenes por la industria maquiladora en el periodo de 1965 a 1983, lo que impactó definitivamente la estructura de la población, del mercado laboral y la dinámica de las familias en la ciudad. Si bien la maquiladora inició en 1984 la contratación de empleados varones, esto coincidió con la drástica caída del salario en 1982-83, y las mujeres nunca regresaron a los hogares, sino que éstos tuvieron que aumentar el número de unidades que enviaron al mercado laboral, de modo que, hasta la fecha, las mujeres trabajan en mayor proporción y durante mayor número de horas en Ciudad Juárez que lo que lo hacen en otras ciudades del país⁵⁸.

Comprender la dinámica de las familias y las condiciones de violencia que éstas se encuentran requiere identificar algunos elementos sobre el empleo y su impacto en la vida y estructura de las familias. El esquema inicial de contratación en la maquiladora provocó una ruptura muy profunda en las formas tradicionales de organización familiar, ya que implicó una alteración de los roles y fuertes cambios en las relaciones de género y entre generaciones. La integración masiva

⁵⁶ Almada, H. y Delgado, L. (2006). *La situación de la infancia en Juárez, 2005*. Mimeo.

⁵⁷ Diario de campo de la autora, “Recorrido Electrolux, Villas de Alcalá”, 15 de marzo de 2009.

⁵⁸ Esto ha sido ampliamente documentado en *La realidad social de Ciudad Juárez*, tanto en el tomo coordinado por C. Jusidman (2008), como en el *Análisis Territorial* coordinado por H. Almada (2008).

de mujeres jóvenes al mundo laboral plantea cambios tanto en el mundo del trabajo como en la vida doméstica. En palabras de Stern (2006: 4):

Los cambios observados en la estructura y organización del trabajo y de la vida doméstica, incluyendo el insuficiente desarrollo de los servicios del Estado, han generado en Ciudad Juárez condiciones poco propicias para el desarrollo armónico y saludable de los seres humanos.

Es decir, se plantea el rompimiento de la precaria y en cierto sentido injusta armonía previa, generándose demandas desequilibradas a los seres humanos como miembros de un hogar, como trabajadores y como ciudadanos, usuarios de los servicios públicos, sin que a la fecha se vean los caminos por donde podrían restablecerse las conciliaciones mínimas necesarias entre: individuo, ciudadano, familia, trabajo y Estado.

Las principales víctimas de estas rupturas en Ciudad Juárez son las mujeres que han visto incrementada su jornada total de trabajo y están agotadas a edades aún jóvenes, los niños y adolescentes que, en un porcentaje elevado, terminan por ser abandonados a su suerte durante varias horas del día. Los hombres adultos no entienden lo que está ocurriendo y tienen grandes dificultades para asumir nuevos roles y responsabilidades en el ámbito doméstico; incluso muchos de ellos responden con violencia, resentimiento o abandono ante esos cambios⁵⁹.

Hogares según sexo del jefe y relaciones de pareja

Ciudad Juárez ha presentado durante varias décadas un porcentaje mayor de hogares jefaturados por mujeres del representado a nivel nacional. Como puede observarse en el cuadro 8, en 1990 el 19.91% de los hogares tenían como jefa una mujer, mientras el porcentaje nacional alcanzaba apenas el 17.3%. Es notorio que el porcentaje estatal –a pesar del peso de Juárez en el mismo_ es menor que el nacional (17.02 contra 17.31% respectivamente).

Cuadro 7. Porcentaje de hogares familiares según sexo del jefe

	Juárez 90	Juárez 00	Juárez 05	Chih 90	Chih 00	Chih 05	Nal 90	Nal 00	Nal 05
Total de hogares familiares cuyo jefe es Hombre	80.1	79.2	77.0	83.0	81.2	78.9	82.7	81.3	79.0

²³ Stern, A. (2006), *Estudio sobre la relación "Trabajo-familia en Ciudad Juárez"*, Incide Social A.C., p. 10.

Total de hogares familiares cuyo jefe es Mujer	19.9	20.8	23.0	17.0	18.8	21.1	17.3	18.7	21.0
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI; Censo de Población y Vivienda, INEGI.

El crecimiento en la proporción de hogares jefaturados por mujeres entre 1990 y 2005 ha sido ligeramente menor en el caso de Ciudad Juárez que en el resto del estado y el país. Mientras en la ciudad el crecimiento fue de 3.06%, en el estado fue de 4.03% y en el país de 3.64%. Así, en el 2005, el 22.97% de los hogares familiares reconocían como jefa a una mujer, mientras en Chihuahua era el 21.05% y en México el 20.95%. En Juárez la incorporación masiva de mujeres al mundo del trabajo remunerado se dio con anterioridad que en el resto del país. Según esta tendencia, el porcentaje de hogares jefaturados por mujeres tiende a emparejarse en los tres niveles territoriales mencionados.

Los hogares jefaturados por una mujer no necesariamente son monoparentales. Pueden incluir hogares con ambos progenitores y hogares compuestos con uno o varios hogares nucleares, en los que la abuela es reconocida como jefa del hogar.

Según los datos del Censo 2000, en Ciudad Juárez el porcentaje de hogares con jefatura femenina es mayor que la masculina a partir de los 35 años, lo que no sucede a nivel nacional⁶⁰, lo que puede reflejar la presencia de hogares extensos en los que se reconoce a la abuela como jefa de familia; o bien, puede tratarse del desconocimiento de los hombres como jefes de familia al no cumplir con el rol de proveedores.⁶¹ Otra posibilidad es que la separación de las parejas (y con ello la jefatura femenina de los hogares) se dé cuando los hijos han llegado a una edad en la que no requieren tanta atención o acompañamiento de los adultos. Algunas mujeres refieren que se separaron “en cuanto sus hijos crecieron un poco” o ya “cuando los niños estaban un poco más grandecitos”⁶². El dato también puede reflejar el desequilibrio que se observó en la tasa de

⁶⁰ Pérez, I., (2008) “Relaciones de convivencia y familiares”; en Jusidman, C. (coord.), *La realidad social de Ciudad Juárez*, Tomo 1, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

⁶¹ Además del grave desempleo masculino entre la población mayor de 40 años, esta situación amerita sin duda un mayor estudio, pues puede encontrarse en la raíz del enojo y violencia de muchos hombres. Sobre esto véase el interesante trabajo de Sergio Pacheco: “Estrategias y reacomodos de las masculinidades en un entorno fronterizo”, tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, Noviembre 2008.

⁶² Almada, L. (2009), *Estrés en las mujeres y maltrato infantil*. Reporte de entrevistas grupales con madres de familia en el poniente y la zona de crecimiento de Ciudad Juárez. Organización Popular Independiente: Mimeo.

masculinidad entre 1970 y 1990, que reflejaba la existencia de mucho más mujeres que hombres en edades reproductivas.

T. Almada habla de que “pareciera que los hombres no tienen un lugar; conozco casos en los que los hombres viven en un cuarto atrás de la casa... es como si fueran desplazados, como si no cupieran en las estructuras familiares que se han ido formando”⁶³.

A. Stern señala por su parte que: “Los hombres adultos no entienden lo que está ocurriendo y tienen grandes dificultades para asumir nuevos roles y responsabilidades en el ámbito doméstico; incluso muchos de ellos responden con violencia, resentimiento o abandono ante esos cambios”⁶⁴.

Estas rupturas se expresan también en la menor formalización de las relaciones de pareja, ya que, según información del Censo de Población del 2000, en Juárez un porcentaje de 16.2% de los hombres y 16.4% de las mujeres se encontraban viviendo en unión libre en comparación con los porcentajes del estado que son de 13% para ambos sexos. Además, el porcentaje de separados y divorciados en Juárez es uno de los más altos del país, 6.7% de los hombres y el 3.1% de las mujeres, lo anterior muestra que las relaciones de pareja están también más sujetas al cambio y a la inestabilidad⁶⁵.

Según una investigación aplicada en cuatro guarderías subrogadas del IMSS ubicadas en el poniente, el 30% de las madres de familia prefieren vivir solas⁶⁶.

La organización por turnos como una alternativa para el cuidado infantil, agudiza el distanciamiento entre pareja, pues sus miembros no se ven en toda la semana. Por otra parte, las mujeres han encontrado en los turnos alternados una forma de distribuir las tareas. Si bien es una estrategia familiar para resolver las actividades domésticas, especialmente la alimentación, el cuidado de los hijos y llevarlos a la escuela, las mujeres también encuentran en ello una manera de que los hombres asuman parte de las responsabilidades. Muchas mujeres prefieren trabajar en el turno de la tarde o segundo turno para garantizar que los niños almuercen y vayan a la escuela. Sin embargo, reconocen en ello la posibilidad de que “ellos hagan algo”, pues si ambos trabajan en el turno matutino las tareas y responsabilidades domésticas recaen casi por completo en ellas⁶⁷.

⁶³ Entrevista a Teresa Almada.

⁶⁴ Stern, A. (2006), *Estudio sobre la relación “Trabajo-familia en Ciudad Juárez”*, Incide Social A.C., p. 130.

⁶⁵ Pérez, I., *op.cit.*

⁶⁶ Castillo, Catalina y Barraza, Laurencio (2009), *Mitos y realidades en el cuidado infantil*. Ciudad Juárez, Organización Popular Independiente: Mimeo.

⁶⁷ Almada, L. (2009), *Estrés en las mujeres y maltrato infantil*. Reporte de entrevistas grupales con madres de familia en el poniente y la zona de crecimiento de Ciudad Juárez. Organización Popular Independiente: Mimeo.

Agotamiento crónico de las mujeres y maltrato infantil

Aunque se observan ligeros avances en el involucramiento de los hombres en las tareas domésticas, la responsabilidad sobre éstas sigue siendo asumida por ellas. Ana Stern en el Estudio sobre la relación trabajo-familia en Ciudad Juárez, para el que entrevistó una muestra de cien trabajadores (50 mujeres y 50 hombres) con hijos entre 0 y 15 años, encontró que las mujeres entrevistadas dormían en promedio 5 horas y el único tiempo que reconocían como “libre” eran 0.5 horas para descansar y ver televisión, casi siempre preparando todavía algo para el día siguiente.

Esta realidad es claramente percibida por las mujeres de los sectores populares. En algunas entrevistas grupales ellas reconocen que la responsabilidad sobre los quehaceres de la casa sigue siendo asumida mayoritariamente por ellas. También es una constante en sus declaraciones la percepción de que “ahora hay más violencia hacia los niños que antes, porque hay más estrés, llega uno cansado y ve que hace una travesura y le da el manazo y se enoja uno y le grita. Yo digo que si hay mas, que maltratamos más a los niños ahora que antes”⁶⁸.

Según Dora Dávila⁶⁹, el nivel de enfermedad en las mujeres es muy alarmante. “Existe un desgaste muy fuerte, un agotamiento crónico derivado de las largas jornadas de trabajo, de la doble jornada... Es muy grande la cantidad de madres solas que enfrentan todos los días la presión de tener que trabajar y el cuidado de los hijos”. Dávila señala también la dificultad de las mujeres para atenderse y la necesidad de considerar programas específicos para mejorar la salud de esta población.

La ausencia de vínculos, la soledad y el abandono de las nuevas generaciones

Según los resultados preliminares de una encuesta aplicada en escuelas a niñas/os de 1º y 2º grado (6 a 8 años), a la pregunta ¿Te quedas solo en tu casa? (sin adultos), el 50.2% de las niñas y niños respondió que a veces y un 8.9% respondió que siempre se queda solo en su casa. Por otra parte, en el 16% de las niñas y niños encuestados, la casa no es el lugar más seguro: para el 10.8% el lugar más seguro es la escuela y para el 5.1% la calle.

Según el estudio realizado por Stern (2006), el 25% del total de trabajadores entrevistados declaró dejar a sus hijos solos durante varias horas, oscilando entre 2.5 y 6 horas al día; en el caso

⁶⁸ Almada, L. (2009), *ibid.*

⁶⁹ Directora de Salud y Bienestar Comunitario A.C.

de los trabajadores de maquila, 11.4% de los hombres y 20.6% de las mujeres dejaban a sus hijos mayores cuidando a los más pequeños⁷⁰. La ausencia de vínculos fuertes, basados en la presencia afectiva de los adultos más cercanos, genera en los niños pequeños mucha inseguridad. A través de vínculos de apego seguros en la primera infancia, la persona “encuentra formas de sentir y expresar el enfado de forma apropiada, sin que la agresividad se desborde y destruya las relaciones con los otros cuando en dichas relaciones surjan conflictos que desencadenen miedo o pena en el sujeto”⁷¹.

En la estructura familiar tradicional las figuras de apego eran muy claras. Aunque existía una estructura autoritaria y violenta, en la que el padre con diversos argumentos, era el encargado de “poner orden”; es decir, había una forma de relación basada en la imposición y la violencia de un lado y la sumisión y el miedo del otro, existía una relación clara. Las niñas y niños sabían, independientemente de las agresiones verbales y físicas, que podían contar con su papá, su mamá o las personas que tenían a cargo su cuidado.

De acuerdo con Catalina Castillo, en el caso de Juárez, éste es uno de los elementos que hay que estudiar para entender la situación de violencia, pues “la violencia intrafamiliar ha existido desde tiempos inmemoriales; los niños eran maltratados, pero los adultos estaban presentes; los niños podían tenerle miedo a su mamá o a su papá, pero también sabían que en caso de una emergencia, les iban a proteger o a defender”⁷². Contar con vínculos de apego seguro juega un papel fundamental en el desarrollo de la persona; como afirma Herrera (2009: 114):

Las necesidades del niño/ niña no son solamente físicas (alimento, abrigo, limpieza) también abarcan el establecimiento de vínculos y el desarrollo de sentimientos de seguridad y confianza. A partir del contacto visual, las caricias y la calidez de las relaciones el niño/ niña aprende que el mundo es un lugar donde puede sentirse a salvo; si recibe maltrato o ve sus necesidades insatisfechas aprende, por el contrario, que el mundo es un sitio amenazante en donde no puede encontrar alivio ni bienestar y esto tendrá importantes repercusiones en su conducta y sus

⁷⁰ Stern, A. (2006), *Estudio sobre la relación “Trabajo-familia en Ciudad Juárez”*, Incide Social A.C., p. 130.

⁷¹ San Miguel, M.T. (2006), “Apego, trauma y violencia: comprendiendo las tendencias destructivas desde la perspectiva de la teoría del apego”, en *Aperturas Psicológicas*, no. 24. Reseña del libro: “**Apego, trauma y violencia: comprendiendo las tendencias destructivas desde la perspectiva de la teoría del apego**”. Paul Renn. En: Harding, C. (ed.) *Aggression and Destructiveness: Psychoanalytic Perspectives*. New York: Routledge (2006). Disponible en: <http://www.aperturas.org/articulos.php?id=0000423&a=Apego-trauma-y-violencia-comprendiendo-las-tendencias-destructivas-desde-la-perspectiva-de-la-teoria-del-apego>

⁷² Entrevista a Catalina Castillo, directora de la Organización Popular Independiente A.C.

relaciones. Felicity de Zulueta lo ha puesto en estos términos: “La violencia es el apego estropeado”⁷³.

La crisis económica y su impacto en las familias

El desempleo, la pérdida de prestaciones y bonos, la destrucción de unidades de producción familiares y la desaparición de opciones informales para complementar el ingreso o como alternativa ante el desempleo son algunos de los efectos de la crisis económica sobre la población juareense. Lo anterior ha agudizado las condiciones de explotación de los trabajadores –especialmente en la industria maquiladora-, ha disminuido el ingreso de las familias de manera drástica y por consiguiente, ha profundizado la pobreza en amplios sectores de la población.

Las y los trabajadores, especialmente de la industria maquiladora se ven sometidos a mayores niveles de explotación y malos tratos. Según un alto funcionario de la maquila:⁷⁴

“la gente está aguantando situaciones que hace tres años eran impensables. Cuando los trabajadores sufrían abusos, malos tratos, acoso, aunque no se denunciaban, su manera de protestar era irse. De hecho, la primera evaluación de los supervisores se revelaba en que se le iba la gente, eso indicaba que algo no funcionaba bien. Como staff estamos preocupados porque no sabemos lo que está pasando y la gente no lo va a decir; ahora nadie se mueve y aunque tratemos de indagar, la gente no se queja de nada”.

El nivel de frustración, impotencia y rabia que están acumulándose son muy grandes y ésta es sin duda una causa de violencia en las familias. En palabras de este mismo funcionario:

“los operadores –que aún cuentan con su empleo- han perdido la posibilidad de vender su fuerza de trabajo con mayor dignidad”. La falta de trabajo es un elemento nuevo en Juárez. “En esta ciudad que creció con sobreoferta de empleo, ésta es una situación nueva. El trabajo está metido en el orgullo de los juareenses. Es que del trabajo se sostenía la idea de que te podías superar y podías mejorar”.

En los últimos dos años, con la combinación entre el desempleo y la inseguridad pública se ha roto el imaginario colectivo de la ciudad; la idea sobre lo que de ella y en ella se puede esperar. La gente

⁷³ Herrera, E. (2009), “Infancia y juventud en situación de calle”, en *Rayuela*, Año 1, Vol. 1, Noviembre 2009, México, pp. 110-118. Subrayado de la autora.

⁷⁴ Entrevista a Luis Alberto Magallanes Leyva, Contralor de la Planta Maquiladora Plexus de Ciudad Juárez.

siente que su vida pende de un hilo; no hace planes a futuro, trata de que no le pase nada hoy. Se vive en una situación de riesgo permanente y la vulnerabilidad se ha hecho más profunda.

El ingreso de las familias de clases medias y populares se ha visto drásticamente afectado por el desempleo, la pérdida de prestaciones y bonos de quienes conservan el empleo, la destrucción de unidades de producción familiares y la desaparición de actividades informales que complementaban el ingreso familiar y representaban una alternativa ante el desempleo.

Hambre (pobreza alimentaria)

El impacto de la crisis económica en las familias es de varios órdenes. Por una parte, las organizaciones que trabajan directamente con infancia reconocen una situación de hambre en las comunidades. Quienes tienen guardería declaran que aproximadamente el 20% de la población atendida (0 a 4 años) están pasando hambre;

“el viernes comen doble o triple ración, como que se preparan para el fin de semana; y el lunes llegan con mucha hambre. Sabemos de casos en los que el fin de semana hacen una sola comida al día”. Por su parte, quienes trabajan en escuelas reconocen que “los niños se están desmayando en las escuelas”⁷⁵.

El hambre en los niños es reflejo de la profundidad de la crisis. También es síntoma de ello la alusión directa de las mujeres a la disminución en el número de tortillas. En otras crisis, el recorte de gastos se refería a “comprábamos hamburguesas los sábados y ya no podemos”, o “le echábamos más caldo a los frijoles”. En esta crisis las mujeres en repetidas ocasiones declararon: “si antes comprábamos dos kilos de tortillas, ahora solo compramos uno”.

La Mesa de Infancia⁷⁶ expresaba ya en el 2005 su preocupación sobre la mala nutrición basada en el alto consumo de comida chatarra. Se asumían como causas la dinámica familiar y la falta de tiempo para preparar alimentos, la influencia de los medios de comunicación y la presencia masiva de estos productos en las escuelas y las tienditas.

Educación, gasto que se recorta (pobreza de capacidades)

⁷⁵ Entrevista con Catalina Castillo, directora de la Organización Popular Independiente AC.

⁷⁶ Mesa de Infancia del Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social (2006), *Plan social de infancia para Ciudad Juárez*.

Otro impacto de la crisis en las familias se refleja en la imposibilidad de enviar a sus hijos a la escuela, especialmente a partir de la secundaria. Una madre de familia declara:

“Mi hija tiene 15 años, ella no pudo estudiar porque no hay dinero; tengo otro niño de 13 y también en la casa porque no hubo para ponerlos en la escuela, les hizo falta pero están esperando para entrar a la secundaria abierta. Tengo un hijo que no ha encontrado trabajo, esta sin casar y anda viendo para conseguir trabajo, ya tiene mucho y nomás no encuentra”⁷⁷.

Las organizaciones de la sociedad civil coinciden en que uno de los primeros efectos de la crisis es el “vaciamiento” de las secundarias. “Basta con darse una vuelta por las colonias o por las mismas escuelas para darse cuenta de la población que ha quedado fuera de la escuela durante los últimos dos años”⁷⁸.

Ante la crisis económica, el pago de inscripción (“cuotas de padres de familia”) en las escuelas públicas se ha vuelto cada vez más un elemento de tensión en las familias y en su relación con la escuela. Ante la falta de presupuesto gubernamental para cubrir los servicios y el mantenimiento del inmueble, los maestros y directivos presionan a los padres de familia hasta el extremo. Un caso ilustrativo es el de un niño de preescolar, a quien la directora pegó una etiqueta en la que se exhibía que no había pagado la cuota correspondiente. El padre indignado declaró a *El Diario* que no había pagado la cuota porque no había tenido dinero y lanzaba la pregunta: “Si el niño no tiene dinero ¿entonces no va a estudiar?”⁷⁹. Esa parece ser la realidad de muchas niñas y niños en Ciudad Juárez.

Pérdida de la vivienda (pobreza patrimonial)

La crisis económica ha afectado también el patrimonio de las familias. Como se ha señalado, muchas familias jóvenes han tenido que abandonar sus viviendas, pues ante la disminución de su ingreso no han podido pagar el crédito de Infonavit. Según nota periodística publicada en *El Diario*, existen alrededor de 8 mil acreditados que se encuentran en moratoria por no poder pagar⁸⁰.

⁷⁷ Almada, L. (2009), *op.cit.*

⁷⁸ Entrevista con Catalina Castillo, directora de Organización Popular Independiente A.C.

⁷⁹ Calleja, A. (2010), “Indigna a lectores humillación escolar”, en *El Diario*, Ciudad Juárez, 8 de junio. Ver también, Félix, G. (2010), “Ahora en primaria exhiben lista de alumnos deudores”, en *El Diario*, Ciudad Juárez, 12 de junio.

⁸⁰ Olivas, J.D., (2010), “Llama Infonavit a feria de beneficios”, en *El Diario*, Ciudad Juárez, 15 de abril.

Mayor vulnerabilidad y riesgo permanente de adolescentes y jóvenes

Las familias experimentan grandes dificultades para atender, cuidar y acompañar a sus adolescentes. Por una parte, por la absorción de adultos en el mundo del trabajo y por otra por la poca comunicación y creatividad del mundo adulto para incentivar relaciones basadas en el respeto y el reconocimiento del otro.

La escuela ha dejado de ser el espacio natural en el que los jóvenes permanecen varias horas supervisados por los adultos, tanto por el porcentaje tan alto de adolescentes que se encuentran fuera del sistema escolar como por su incapacidad para retenerlos y hacer un acompañamiento adecuado.

La soledad y falta de oportunidades de desarrollo de los adolescentes les coloca en una situación de vulnerabilidad, ya que encuentran en redes externas lo que no han encontrado en su red familiar y en el espacio escolar que en otro tiempo aportaba. En palabras de T. Almada:

“Mucho de lo que tienen los chavos se los ha dado el narco: identidad, pertenencia, redes de apoyo, gestos de solidaridad... todas las funciones de una red social, en el caso de nuestros jóvenes, las ha cubierto el narco”; también la posibilidad a servicios básicos que corresponde garantizar al Estado, como la salud: “varios de ellos, papás jóvenes, se involucraron en un momento de crisis, cuando tenían un hijo enfermo”.

Las organizaciones que trabajan con adolescentes y jóvenes hablan de la facilidad con que son cooptadas y cooptados por el crimen organizado y las redes de explotación sexual comercial. Refiriéndose a una adolescente de un barrio del poniente, compártela directora de CASA Promoción Juvenil comparte:

“Es increíble la facilidad con que se enrolan. Nuestras chavas están en un nivel de riesgo y abandono muy grande y no dimensionan las cosas. Un día una de las adolescentes que participan en CASA estaba muy contenta porque un tipo le estaba mandando mensajes y que ya lo iba a conocer... “Trae una trokota y me va a sacar de aquí”. También hemos observado que utilizan a las chavas y las involucran en esa misma dinámica”⁸¹.

Por otra parte, el clima de inseguridad exige y presiona cada vez más a las familias. Una madre de familia de un joven inscrito en un Bachilleres narra con claridad esa situación:

⁸¹ Entrevista con Teresa Almada Mireles

“Él me había pedido que lo dejara irse y regresar solo y yo había accedido. Pensé: está chavalo y está bien que se haga independiente. Pero ahora con lo de Villas de Salvárcar⁸² la escuela nos mandó un comunicado pidiéndonos que vayamos a recogerlos, así es que ahora todos los días lo llevamos y vamos por él. También por eso -aparte de que no hay trabajo- ya no puedo o no quiero trabajar en maquila, pues no me da tiempo”⁸³.

Si ya de por sí la situación era difícil por la precariedad de la vida laboral, que dificultaba enormemente a las familias la atención de los adolescentes y jóvenes, la presencia permanente de las pandillas y la delincuencia organizada y la violencia generalizada en la que está inmersa la ciudad plantea con urgencia la necesidad de programas de prevención, reinserción escolar y desarrollo integral de las y los adolescentes. Prácticamente no existe en la ciudad ninguna política o programa social dirigido a fortalecer a las familias y/o a favorecer el desarrollo integral de las y los adolescentes.

La realidad actual de la ciudad y la vulnerabilidad en que se encuentran sus adolescentes y jóvenes plantea nuevos retos para las familias, especialmente en la construcción de relaciones de confianza y ambientes para la convivencia pacífica. Sin embargo, será muy difícil si no se generan programas y políticas que fortalezcan a las familias, mitiguen las causas de estrés familiar y promuevan espacios seguros para la convivencia y la construcción de identidad juvenil.

La violencia en 2008-2010; impacto y consecuencias en las familias.

Según R. Rubio, investigador del Colegio de la Frontera Norte (Colef), unos 30 mil juarenses emigraron a El Paso Texas en los últimos dos años. Quienes se trasladaron a la vecina ciudad son ciudadanos de clase económica alta, ya sea empresarios o profesionistas que sufrieron alguna extorsión o secuestro y decidieron mudarse a la vecina urbe. Según un reportaje que el periódico Wall Street Journal realizó a principios de este año, mucha de la bonanza que se estaba presentando en la comunidad paseña, en cuestión de generación de empleos, se debió a esta migración de juarenses, que se mudaron a El Paso y se llevaron también sus negocios⁸⁴.

Las opciones que las familias han tenido ante la inseguridad y la violencia han estado determinadas por su condición socioeconómica, el lugar de origen y el arraigo en la ciudad. En

⁸² El 31 de enero de 2010, un comando armado irrumpió en un domicilio de la colonia Villas de Salvárcar, donde tenía lugar una fiesta juvenil, asesinando a 14 personas (10 estudiantes de preparatoria, un universitario y tres adultos) y dejando heridos a 16. Estos jóvenes eran en su mayoría estudiantes del Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) 128 y del Colegio de Bachilleres no. 9

⁸³ Diario de campo de la autora, 25 de febrero de 2010.

⁸⁴ *Ibid.*

términos generales, quienes han tenido la posibilidad de mudarse a El Paso son las clases altas, mientras los migrantes de primera generación han optado en muchos casos por regresar a sus lugares de origen. Según el mismo estudio del Colef, a finales del año pasado se estimó que entre 70 y 80 mil personas se fueron de Juárez al interior del país. Esto significa que en los últimos dos años han abandonado la ciudad entre 100 y 110 mil personas⁸⁵.

Aunque un porcentaje alto de los juarenses han declarado que se irían de la ciudad si pudieran, esta no parece ser una alternativa para las familias originarias de Juárez o migrantes de segunda o tercera generación.

Este éxodo se refleja en el abandono masivo de viviendas. Según el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, existen en Juárez 116 mil 208 viviendas vacías, cantidad que se duplicó en los últimos cuatro años, pues en el 2005 había 69 mil 609 propiedades solas⁸⁶. Muchas de estas viviendas han sido vandalizadas, se han convertido en “picaderos” (lugares donde se vende droga y se reúnen adictos principalmente a la heroína) y representan un lugar inseguro dentro de las colonias.

Existen en la ciudad miles de familias que han sido víctimas de manera directa de algún homicidio, secuestro o extorsión, que se encuentran entre la pérdida de seres queridos, la violencia de quedar “desamparada/os” (mujeres y niños), el desfalco económico por pago de rescates o “cuota” o bien, por gastos de atención de heridos y funerales y el terror de que regresen.

La violencia de los últimos dos años en Juárez ha generado diversos niveles de afectación a su población:

- Víctimas directas:
 - Familias que han perdido alguno de sus miembros por homicidio, viudas, niños huérfanos, madres que han perdido algún hijo.

⁸⁵ La estimación de quienes han emigrado a El Paso se obtuvo de un dato que presentó la Policía de El Paso. Castañón A., (2010). “[Expulsa la violencia a EP a 30 mil en los últimos 2 años](#)”, en *El Diario*. Ciudad Juárez, 5 de junio. La estimación de los juarenses que se han ido al interior de la República se estimó de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Migración que el Colef aplica anualmente en los puntos de entrada y salidas de la localidad, tales como central camionera, aeropuerto y en el punto de revisión militar de la carretera Panamericana.

⁸⁶ Castañón, A. (2010), “Casas abandonadas se usan como basureros clandestinos”, en *El diario*, 3 de mayo. La cantidad de viviendas abandonadas responde por una parte al éxodo de juarenses hacia El Paso o hacia el interior del país y también al hecho de que muchas viviendas nunca han sido ocupadas por presentarse un crecimiento mayor que el de hogares.

- Víctimas directas de extorsión o secuestro, con pérdida de su patrimonio por pago de rescate o incendio; quienes huyeron de la ciudad y quienes se quedaron.
- Testigos en la escena del crimen: familiares o transeúntes que pasaban por ahí.
- Pobladores de la ciudad, presas del miedo y el horror.

Durante 2008, 2009 y los primeros dos meses del 2010 se han presentado en la ciudad más de 5 mil asesinatos⁸⁷. El dolor y el miedo son de gran profundidad. Al sufrimiento de la pérdida de un ser querido se suma la pérdida de la red de apoyo y el acompañamiento de los familiares, vecinos y amigos. Incluso, se han presentado en los últimos años, varios casos de homicidios durante los velorios y funerales. Ante el clima de inseguridad, los juarenses han optado por encerrarse y acudir lo menos posible a lugares y eventos públicos. Así, las familias viven en soledad momentos importantes de la vida como bautizos, matrimonios y funerales.

Las víctimas de asesinato son en su mayoría hombres jóvenes, responsables en buena medida de la manutención de las familias, lo que implica para las mujeres no solo quedar viudas, sino perder en muchos casos, la única fuente de ingresos para la familia. Esto alimenta nuevamente la violencia, no sólo por el hecho de ser víctimas directas; también por la situación socioeconómica que enfrentan las familias, que genera la necesidad de la madre de incorporarse al trabajo por pago y orilla a las niñas, niños y adolescentes a la exclusión escolar.

La atención y reparación de daño de las víctimas de esta guerra parece no estar en la responsabilidad de ninguna dependencia o nivel de gobierno. La ausencia de acciones en este sentido se muestra en la carencia de un padrón –ni siquiera con un número que indique la magnitud del problema- de familias víctimas y niños huérfanos. Se han hecho estimaciones diversas, algunas hablan de 7 mil, otras de 10 mil niños huérfanos. Lo cierto es que no se tiene conocimiento de los niños afectados.

⁸⁷ Se registraron en Ciudad Juárez más de 1,600 homicidios en 2008, 2,635 en 2009; en *El periódico de México*, “Calderón viaja a Ciudad Juárez en medio de conmoción por muerte de estadounidenses”, 15 de marzo de 2010, <http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?id=353169&sec=Nacional-Politica>; y 835 durante los primeros meses de 2010, en *El Diario*, “Pese a operativo, van homicidios al alza”, Ciudad Juárez, 1 de mayo de 2010.

La Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia reconoce en su universo de intervención sólo a dos o tres niños huérfanos, “los que han sido canalizados por alguna institución o los que no han sido reclamados por nadie”, es decir, los que quedan bajo la tutela pública⁸⁸.

Es importante no dejar de mencionar el papel de los medios de comunicación en la normalización y reproducción de la violencia. Las familias, desde sus miembros más pequeños hasta los de mayor edad están expuestos la mayor parte del día a la información sobre decapitados, mutilados, encajuelados, ejecutados, extorsionados, negocios incinerados, etc. (véase en este libro el capítulo sobre “El papel de los medios de comunicación en la violencia social de Ciudad Juárez”).

La violencia intrafamiliar ante la violencia externa

Aunque se dispone de poca información sobre la situación de la violencia intrafamiliar en este contexto de violencia generalizada en el ambiente externo, existen pocos elementos para suponer que ha disminuido. Existe la percepción por parte de diversos agentes sociales de que la violencia en el ámbito doméstico se ha invisibilizado ante la magnitud de las violencias en el espacio público.

La directora de la Organización Popular Independiente reconoce que la violencia y la percepción de mayor inseguridad y riesgo, especialmente hacia los niños y las adolescentes es un factor generador de violencia en la familia: “Ante la percepción de riesgo, ante el miedo de que algo les pase, las familias buscan la manera de tener mayor control y evitar que salgan; esto es incomprensible para las niñas, niños y adolescentes, pues va contra su naturaleza. La manera en que las familias evitan esos riesgos es imponiendo límites con mayor violencia”⁸⁹.

Existe poca información relativa a la violencia intrafamiliar durante los últimos años. Según información de la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia de Ciudad Juárez, las denuncias de violencia intrafamiliar disminuyeron de 2008 a 2009, ya que recibieron 1 253 y 1 112 denuncias respectivamente.

En 2008 la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia recibió 677 denuncias por omisión de cuidado, mientras en el 2009 se recibieron 457; el porcentaje de este tipo de denuncias bajó de 54% a 42% en estos años. Sufrieron un cambio importante también las denuncias por

⁸⁸ Entrevista con Claudia Sierra, Titular de la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia en Ciudad Juárez, administración municipal 2007-2010.

⁸⁹ Entrevista con Catalina Castillo.

exposición de integridad, habiéndose presentado 53 en 2008 y 139 durante el 2009, representando un incremento relativo de 9 puntos porcentuales (4 y 13% respectivamente).

Cuadro X. Denuncias recibidas en la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia en Ciudad Juárez, 2008-2009

	2008		2009	
Denuncia recibidas	1253	100%	1097	100%
Por maltrato	352	28%	358	33%
Por omisión de cuidado	677	54%	457	42%
Por violación	37	3%	47	4%
Por abuso sexual	64	5%	47	4%
Por exposición de integridad	53	4%	139	13%
Por abandono	70	6%	49	4%
Menores de 18 años involucrados	2166		2038	
de 0-6	1101	51%	468	23%
de 7- 12	773	36%	305	15%
13- 17	292	13%	168	8%

Fuente: Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia de Ciudad Juárez

Es importante preguntarse las razones por las que las denuncias disminuyen. Una posibilidad es que haya disminuido el maltrato infantil, lo que resulta poco probable en el contexto de la ciudad y con la exacerbación de varios elementos generadores de estrés en la familia (crisis económica, violencia generalizada, mayor encierro y hacinamiento de sus miembros). Otra posibilidad es que ante los niveles de violencia y desconfianza ante las autoridades, la denuncia haya disminuido por temor a represalias de las personas que fueron denunciadas.

Las denuncias por exposición de integridad pueden estar relacionadas con una presencia generalizada de armas largas en muchas familias y por escenas del crimen en prácticamente todas las colonias. M. Turati, periodista de *Proceso* entrevistó niñas y niños de 4 a 8 años presentes en las escenas del crimen, todos refirieron que iban con su mamá o su papá⁹⁰. Existe también poca conciencia sobre el impacto de la violencia en la infancia. Una promotora comunitaria relataba cómo un niño de 8 años le pidió interceder para que su papá ya no le llevara a las escenas de los crímenes, pues no le gustan los muertos y estar allí le produce mucho miedo⁹¹.

⁹⁰ Infancia en Movimiento (2019), *Un, dos, tres por mí y por todos mis amigos. Las voces de las niñas y niños pequeños de Juárez*.

⁹¹ Diario de campo de la autora. *Reunión de compartir proyecto paso a pasito*. Ciudad Juárez: octubre 2009.

Teresa Montero⁹², lanzaba hace algunos meses la siguiente interrogante: “hace unas décadas nos preguntábamos que iba a pasar con la ciudad cuando los niños de las obreras de maquila que se encontraban en la soledad y el abandono crecieran... y ya estamos viendo lo que ha pasado con la ciudad. Ahora nos preguntamos qué va a pasar con la ciudad cuando estos niños víctimas de la violencia, huérfanos, que han perdido hermanos, que tienen esta visión de la realidad y esta experiencia, crezcan”.

A modo de conclusión: los focos rojos

El análisis de la composición y situación de las familias en Ciudad Juárez muestra la presencia de múltiple factores de estrés familiar, generadores de violencia. Las familias como construcción, social, económica y cultural se han ido transformando por la lógica del trabajo precario, exhaustivo y mayoritario de las mujeres, sin ofrecer alternativas para distribuir funciones tradicionalmente realizadas por ellas. Esto ha debilitado la economía del cuidado, incrementando considerablemente el tiempo que las familias tienen que “invertir” en el trabajo por pago y disminuyendo ampliamente el tiempo que se destina para el cuidado de las personas -especialmente los niños y los ancianos- y para otras actividades “no productivas” como la formación educativa.

Es evidente que el Estado no ha generado políticas y apoyos que permitan a las familias y a sus miembros un desarrollo pleno. Por el contrario, sin dotarles de recursos para ello, se les exige y se les carga la responsabilidad del crecimiento, educación, cuidado y desarrollo de las personas, centrando además, los pocos programas públicos dirigidos a las familias en el tema de los valores, asumiendo de hecho que el problema se ubica ahí. El discurso subyacente y a veces explícito es: “la situación de la ciudad se debe a que en las familias no hay valores”⁹³, cuando lo que realmente no hay es acceso a suficientes recursos económicos para satisfacer necesidades fundamentales de los grupos familiares, aún cuando se trabaje mucho.

Por otra parte, la violencia generalizada en la ciudad a tenido un fuerte impacto en las familias, tanto en su organización interna como en su relación con el exterior, optando en su mayoría

⁹² Profesora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, reunión del Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, septiembre 2009. Diario de campo de la autora.

⁹³ Durante la administración municipal 2004-2007, el único programa dirigido a las familias se tituló “Familias con valores”.

por el encierro y el aislamiento. Esto afecta especialmente a las niñas y niños que no cuentan con un espacio seguro donde convivir y jugar.

Se plantea una urgente necesidad de estudiar a profundidad la forma como todos estos factores determinan y violentan la vida de las familias y sus miembros. Si bien son reconocidos en este artículo como factores de estrés o factores generadores de violencia, requieren ser profundizados, a fin de conocer la dimensión profunda de la vida de las familias juarenses y sus miembros.

Algunos focos rojos detectados son los siguientes:

- *La ruptura de la red familiar y social ha sido en la práctica una condición para la obtención de una vivienda propia.* Migración interna hacia las zonas nuevas, fuerte problema para la atención de los hijos: niños solos, niños cuidadores o separados de sus padres toda la semana). Alto porcentaje de madres solas (solteras, separadas, viudas, etc.)
- *Falta de armonización entre empleo y familia* (elementos a considerar): La ruptura de género y el distanciamiento en las relaciones de pareja, altos niveles de estrés y agotamiento crónico de las mujeres, derivado de la sobrecarga de trabajo, ausencia de vínculos, la soledad y el abandono de las nuevas generaciones.
- *La crisis económica y su impacto en las familias:* empobrecimiento de las familias, los problemas económicos son siempre fuente de problemas familiares, Las y los trabajadores de maquila se ven sometidos a mayores niveles de explotación y malos tratos generando mayor frustración y enojo
- Que los niños y adolescentes no puedan salir a la calle, se convierte en otra fuente de estrés para la convivencia de las familias.
- Deterioro de los imaginarios y del sentido de pertenencia: La violencia no como recurso extremo sino como hecho cotidiano; sin referentes legales ni éticos.
- Cantidad de niños huérfanos o en la escena del crimen. Se habla de 7000 niñas y niños huérfanos.
- Presencia de hambre entre las familias.

- Situación permanente de vulnerabilidad y riesgo. Aumento del estrés y la violencia hacia y entre los jóvenes. El “jovenicidio” agravando la situación de inseguridad y soledad de siempre. Falta de oportunidades para los jóvenes.
- Impacto de la extorsión, el secuestro y el homicidio generalizados. Encerramiento de las familias, desdibujamiento de relaciones de apoyo y solidaridad en momentos importantes como bautizos, casamientos o muertes, pérdida del patrimonio y de las fuentes de ingreso de las familias, salida de un número importante de familias y personas de la Ciudad y abandono de sus viviendas y de sus redes familiares y sociales

Propuestas

Replantear la política social para Ciudad Juárez en los diversos órdenes de gobierno, de manera que se asuma el desarrollo humano y social de las familias y de las personas como su mandato y se generen programas con presupuestos suficientes, orientados a garantizar la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se requiere un monitoreo de impacto en base a indicadores claros de bienestar y desarrollo de las familias y sus miembros.

Algunos programas específicos de esta política podrían ser: ⁹⁴

Acciones tendientes a armonizar empleo y familia

- Incentivos fiscales a las empresas que ofrezcan horarios más adecuados para madres solas o para uno de los padres cuando ambos trabajan.
- Oferta de servicios subsidiados de apoyo a las tareas domésticas, como lavandería y preparación de alimentos.
- Apoyos especiales para el cuidado de personas con discapacidad y adultos mayores.
- Trabajo directo y también de comunicación masiva dirigidos a la equidad de género. Indispensable incluir el trabajo de las masculinidades.

⁹⁴ Algunas de las propuestas que a continuación se presentan han sido formuladas y discutidas en la Mesa de Infancia del Consejo Ciudadano por el Desarrollo social, una red de diez organizaciones de sociedad civil y en el proceso de construcción del *Plan de Acción Social de Infancia en Ciudad Juárez*.

- Programas orientados a igualar los horarios en los espacios de cuidado infantil (0 a 6 años), especialmente en la zona de crecimiento y el poniente de la ciudad. Se requieren diversas modalidades y atender las causas por las que la oferta existente no está completamente ocupada, así como ampliar la oferta en zonas actualmente desatendidas donde residen y se concentran familias jóvenes.
- Horario ampliado en las escuelas y programas de actividades extraclase para niñas y niños de primaria y secundaria, priorizando la zona de crecimiento y el poniente.

Impacto de la crisis económica y el hambre

- Programas emergentes para atender el hambre en la población. Podría hacerse una oferta diferenciada: despensas, comedores populares, etc.
- Programas dirigidos a mejorar la calidad alimenticia y disminuir el consumo de comida chatarra.
- Educación realmente gratuita en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria).
- Becas para adolescentes y jóvenes en secundaria y preparatoria.

Vulnerabilidad y riesgo

- a) Formación de adultas y adultos educadores, con perspectiva de resolución no violenta de conflictos y con un componente afectivo fuerte: educadoras, docentes, madres y padres.
- b) Programas orientados a fortalecer la cohesión social y las redes comunitarias.
- c) Programas integrales de atención de adolescentes y jóvenes, que consideren la situación económica, sus historias personales y familiares, la inclusión educativa y social, les reconozcan como actores protagónicos en sus comunidades y fortalezcan relaciones de convivencia pacífica con perspectiva de género.
- d) Generación de espacios de contención y elaboración de la violencia y el miedo, con diversos grupos de población: niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres, adultos mayores.

Violencia generalizada

- Programa de atención profesional inmediato a los niños después de cualquier situación traumática: accidentes, incendios, asesinatos o balaceras, previniendo los efectos de estrés postraumático y consecuencias en su desarrollo neurológico (experiencia de alto impacto en la disminución de la criminalidad en New Haven).
- Censo de familias que han perdido uno o varios miembros por violencia. Identificación de niños huérfanos, mujeres viudas, madres que han perdido un hijo, personas con discapacidad por violencia, etc., y diseño de un programa especial de atención a víctimas y familiares.
- Programa especial de formación de agentes sociales, educativos, religiosos (gente que trabaja con gente), para intervención en crisis, acompañamiento de duelo y atención de víctimas (incluye de extorsión y secuestro).

CAPÍTULO IV

ESPECULACIÓN DEL SUELO, VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA URBANA EN CIUDAD JUÁREZ

Delia Brenda Acosta Beltrán

En el presente capítulo se analizan el desarrollo urbano y de la vivienda como agentes que inciden en la creación de ambientes violentos e inseguros para la población de Ciudad Juárez, Chihuahua, especialmente para las mujeres y los jóvenes; con el objetivo de identificar los factores precursores y detonadores de la violencia y los elementos de contención y de protección de ésta. La intención es desarrollar iniciativas que prevengan y atiendan, desde una perspectiva urbana, el fenómeno de la violencia en la ciudad.

En la primera parte se describe la situación de la vivienda e infraestructura de Ciudad Juárez, basándose en el II Censo de Población y Vivienda, así como en los Planes de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez de los años 2000, 2005 y 2009, información del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) y entrevistas con expertos en los temas.

En la parte final del documento se analiza la situación de violencia que se vive en la ciudad y la condición urbana que la rodea, es decir, cómo el desarrollo urbano puede ser un factor para la generación de la violencia, contestando a las hipótesis que enmarca este estudio. Se considera la vivienda como lugar del individuo que es productor y receptor de violencia, revisando si su diseño está relacionado con la reproducción de ésta y de qué manera; de igual forma se aborda cómo el desarrollo urbano es factor para la generación de la violencia.

Las hipótesis planteadas para este estudio son las siguientes:

- a. Las carencias de infraestructura urbana y su deficiente distribución marcan la desigualdad y la segmentación de la población de la ciudad por zonas o colonias y pueden crear zonas de origen de la delincuencia y de victimización.

- b. El tamaño de las viviendas y el nivel de hacinamiento pueden ser un factor detonador para la violencia intrafamiliar y social, al no disponerse de espacios de privacidad para los jóvenes, para la infancia o para los adultos.
- c. La falta de escuelas secundarias y preparatorias en grandes zonas de la ciudad reduce las oportunidades ocupacionales para los jóvenes y se constituye en un factor de riesgo o precursor de la violencia.

A pesar de que el espacio urbano es el contenedor de los procesos sociales, por lo general éstos son vistos como un elemento separado del espacio geográfico, sin tomar en cuenta que se encuentran interrelacionadas (Harvey, 1989). El hombre crea un conjunto de construcciones para satisfacer sus necesidades, adquiriendo éstas su propio significado (Harvey, 2003). En la actualidad las diferencias espaciales no son delimitadas por una cordillera o la frontera entre dos o más países, sino que el ámbito económico, cultural y político demarcan las fronteras geográficas y sociales de quién tiene más poder y lo puede ejercer sobre los otros (Uribe, 1996).

El desarrollo económico se convierte así en el gran planificador urbano. Éste influye y condiciona el crecimiento de las ciudades: la migración por la búsqueda de empleos y mejores oportunidades, por ejemplo, genera una concentración de la población en las ciudades. Y la especulación del valor del suelo transforma y planifica las ciudades, respondiendo a intereses de los poderes fácticos.

El modelo de desarrollo económico elegido en la zona norte de nuestro país ha cambiado la conformación de la ciudad, tanto física, como laboral y socialmente. Un ejemplo de esto es la instalación de la industria maquiladora, misma que ha desarrollado oportunidades de trabajo para la población con menos preparación educativa y laboral, generando también nuevas necesidades en el desarrollo urbano.

Ciudad Juárez tiene así dos situaciones que impactan el crecimiento de su población y su desarrollo urbano: su contexto fronterizo con la ciudad de El Paso, Texas y la hegemonía económica y laboral de la industria maquiladora, mismas que han traído consigo fuertes flujos migratorios del interior del país (Rubio, 2005). Ciudad Juárez desarrolla así un crecimiento de su población sin precedentes y sin planificación urbana previa. Mientras que para 1950 el Municipio de Juárez

registraba 131,000 habitantes, para el 2005 el conteo del INEGI reportó una población de 1,313,338 habitantes, de los cuales 1,301,452 habitan en Ciudad de Juárez (INEGI, 2005).

El crecimiento de la población trajo consigo que la ciudad creciera sin planificación, impactada por un lado en el Poniente por las invasiones de los nuevos pobladores y de las personas sin el recurso para pagar el suelo de los espacios urbanizados, y por otro por la especulación del suelo y los intereses particulares de unas cuantas familias, que han ocasionado que la mancha urbana crezca para donde sus beneficios se vean salvaguardados.

Por tanto, la planificación de Ciudad Juárez ha dejado de lado la justicia social, ocasionando graves desequilibrios y que se genere desigualdad social (Harvey, 1989), favoreciendo a los más favorecidos y ocasionado que las personas vulnerables se conviertan, todavía más, en vulnerables.

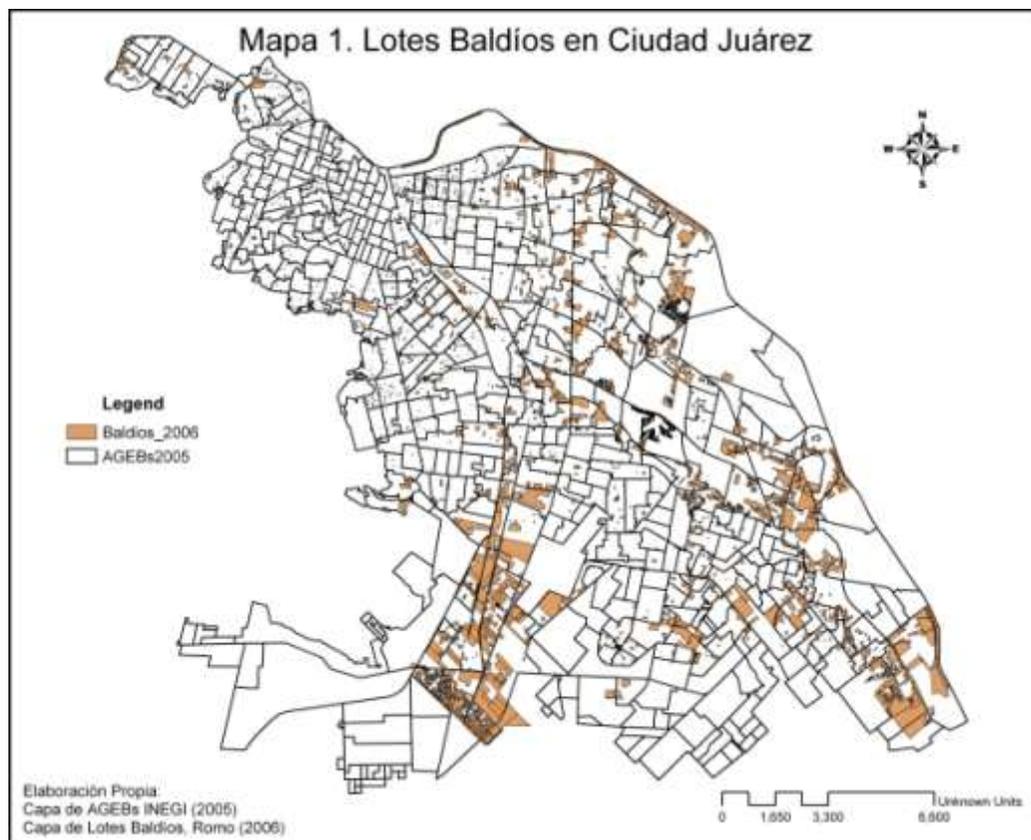
La Especulación con el valor del suelo: la dispersión y el desmembramiento de la ciudad

Ciudad Juárez tiene características físicas y políticas que ayudan a delimitar su crecimiento urbano. Las limitaciones naturales están presentes en el poniente con la Sierra de Juárez, al sur por una amplia extensión desértica, y al norte encontramos la frontera política entre México y Estados Unidos. Sin embargo, lo que ha determinado el crecimiento urbano de la ciudad es la especulación con el valor del suelo, en un uso irregular de la tierra.

Lo anterior provocó que la ciudad creciera históricamente hacia el poniente, sin ninguna planificación, porque los migrantes no podían pagar los altos precios de los terrenos dentro de la zona urbanizada. Estos asentamientos están en un suelo con relieve topográfico y pendientes fuertes, destinado en los países desarrollados, para construcciones con mayor inversión, por el alto precio que conlleva la adecuada construcción, el mantenimiento y la dotación de los servicios como el agua. Sin embargo, en Ciudad Juárez se destinó a la población de bajo recursos, siendo un claro ejemplo de *“lo que no se debe hacer”* (Núñez, 2010) en relación a la planificación urbana.

En la actualidad, intentos de organismos y de la sociedad civil por generar una ciudad planificada, que responda a las necesidades del grueso de la población, se han visto truncados por los intereses particulares y de constructoras que han provocado que no se respeten los planes de urbanización desarrollados por profesionales en la materia, trayendo múltiples problemáticas a la ciudad.

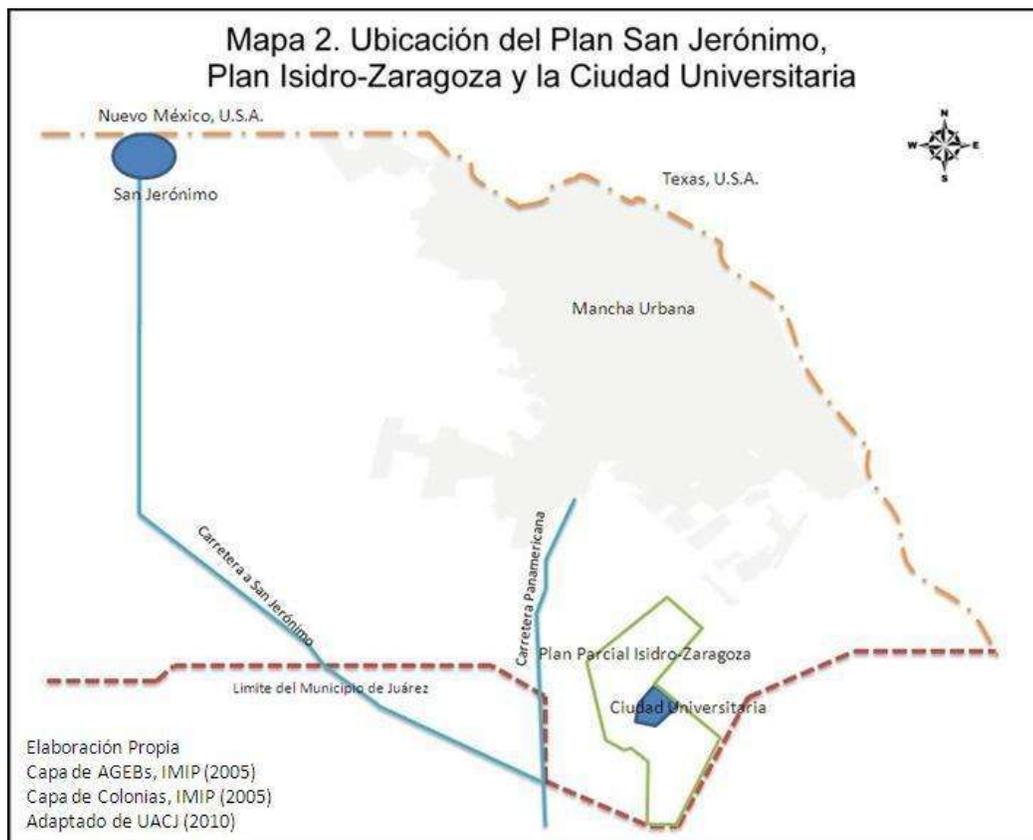
Una de estas problemáticas es el tipo de crecimiento que presenta actualmente la ciudad, desarrollándose para los extremos y dejando un gran número de baldíos dentro de la mancha urbana (véase mapa 1)(Fuente, 2010). Esto es ocasionado principalmente por el interés de las constructoras que han jalado el desarrollo para el sur de la ciudad, por los bajos costos de los terrenos, dejando en medio un gran número de baldíos. Éstos se presentan atomizados por toda la mancha urbana, provocando mayor dispersión y costo en el traslado interno, obligando el uso de vehículos particulares, aún para las familias de bajos recursos. Así mismo, el costo de la dotación de infraestructura aumenta, al dejarse espacios baldíos que ya cuentan con los servicios básicos y de infraestructura, y generar la necesidad de nuevos espacios con estos servicios, como los nuevos conjuntos habitacionales, convirtiéndose esto en uno de los puntos clave para un mejor desarrollo de la ciudad.



Referente a esta problemática, tanto el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) como los diferentes Planes de Desarrollo Urbano recomiendan “densificar” la ciudad. Esto es, que se

construya precisamente en los baldíos, donde ya está la infraestructura, las redes y la tomas para los servicios. Otra de las recomendaciones para llevar a cabo esta densificación es el crecimiento de la ciudad para arriba, con construcciones por lo menos de dos pisos de alto. No sólo la ciudad, sino la región Ciudad Juárez-El Paso es conocida por ser ciudades muy extendidas, chaparras, en las que no se ha explotado el espacio aéreo para edificar.

Estas recomendaciones no han sido sin embargo tomadas en cuenta para el futuro desarrollo de Ciudad Juárez, ya que se planean dos grandes desarrollos fuera de la mancha urbana que agravarán la problemática del espaciamiento de la ciudad: San Jerónimo y la Ciudad del Conocimiento (véase mapa 2).



Otro plan que representa la ruptura de la mancha urbana es el Plan San Jerónimo, ubicado al poniente de la ciudad, en la frontera con Santa Teresa, Nuevo México, que plantea un desarrollo de fuentes de empleo y habitacional, que generó una amplia oposición por lo lejano a la mancha urbana y la necesidad de distraer una gran cantidad de recursos para la infraestructura y los

servicios públicos, requeridos en otras áreas de la zona urbanizada. Sin embargo, se habla del interés de Nuevo México para convertir a Santa Teresa en un cruce importante y generar más inversión para este condado.

El anuncio de este plan generó una gran oposición y un gran movimiento ciudadano, el cual pedía un referéndum consultivo para que la ciudadanía diera su opinión sobre este desarrollo. Sin embargo, a pesar de que el referéndum es un derecho ciudadano, y de que el movimiento promotor cumplió sobradamente con los requisitos exigidos por la Ley, reuniendo y acreditando más de 54 mil firmas en lugar de las 40 mil requeridas, la petición fue rechazada valiéndose de artimañas y argucias para no someterlo a la decisión ciudadana(Ortiz, 2010).

Este desarrollo trajo consigo una lucha por los terrenos de la Colonia Lomas de Poleo, ubicada a orillas de la vialidad Anapra-Jerónimo, que une a Ciudad Juárez con San Jerónimo. Los vecinos de esta colonia tenían alrededor de 30 años habitando ahí, sin embargo con la generación de este desarrollo se especula que el valor de estos terrenos subirá considerablemente, por lo que una de las familias más poderosas de la ciudad reclamó los terrenos como propios, a pesar de que gran parte de ellos es reserva nacional. En la actualidad la disputa sigue, los terrenos están bardeados y custodiados por guardias armados pagados por esta familia, se vigila quien entra y sale de la zona. Ya se han producido muertes con esta lucha por el territorio, así como el despojo del servicio de luz a los vecinos.

El plan más reciente es la Ciudad del Conocimiento, ubicada a unos 15 kilómetros de la orilla sur de la ciudad, la cual pretende agrupar las instituciones relacionadas con la educación superior. El predio más grande está destinado a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) la cual será el centro de este desarrollo urbano, así mismo se encontrará la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez (ITCJ), el Tec-Milenio, el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y representaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). También se prevé la construcción de un Bachilleres y un hospital, entre otras construcciones de apoyo a éstas.

El proyecto se inicia con la donación de 300 hectáreas a la UACJ por parte del Gobierno del Estado, y curiosamente coincide con los planes de un nuevo desarrollo urbano, denominado San Isidro-Zaragoza. En total la Ciudad del Conocimiento tendrá una extensión de 1,380 ha.

Esta obra es de importancia para la consolidación del nivel superior en la ciudad, sin embargo, a pesar de que parte de su justificación es brindar un panorama diferente en el crecimiento violento y descontrolado del sur de la ciudad, trayendo más oportunidades para estas comunidades, la distancia y la larga extensión de lotes baldíos solo empeorará el crecimiento sin planeación de la ciudad, trayendo más rompimiento a la mancha urbana, al igual que la necesidad de incrementar la red de servicios básicos y de brindar un transporte público adecuado. Esta obra generará una problemática para los estudiantes que tendrán que desplazarse desde sus hogares hasta este nuevo centro educativo, afectando más a la ya afectada población del poniente de la ciudad.

Otra problemática relacionada con la especulación del uso del suelo, es la zona llamada “El Barrial” al Sur-Oriente de la ciudad, donde se generó un asentamiento que va en contra de los procesos racionales o lógicos del suelo, no respondiendo a las aptitudes de éste sino nuevamente a los intereses particulares de las constructoras. Dada la facilidad con que se inunda, esta zona no es apta para la construcción, en todo caso requiere de una gran inversión para mantenerla protegida de los escurrimientos pluviales que se dan de forma natural e intermitente.

El tipo de suelo también es un factor determinante para que en esta zona no sea recomendable la construcción habitacional, debido al tipo de suelo montmorillonita, el cual se expande al contacto con el agua y en tiempo de sequías reduce su volumen, ocasionando fracturas en las edificaciones de las viviendas, a menos que se tengan construcciones especiales para este tipo de suelo, que no es el caso de Ciudad Juárez (Núñez, 2010).

La falta de atención a los ordenamientos mínimos, sin embargo, hizo que se construyera ampliamente en la zona, provocando que las inundaciones generaran graves daños a las viviendas y hasta la pérdida de un gran número de casas. Ante esta situación, ni la constructora, ni el gobierno municipal anterior de Héctor Murguía, ni el actual de José Reyes Ferriz han respondido por los daños de las viviendas.

Otra situación irregular con en el uso del suelo en la ciudad fue la absorción para la construcción de viviendas de la Zona de Integración Ecológica ubicada en el Valle de Juárez, afectando así una zona agrícola importante y que estaba previsto funcionaría en cierto modo como pulmón de la ciudad (Núñez, 2010; Cervera, 2010).

La Construcción de Vivienda: De la Escasez a las Viviendas Abandonadas

A raíz del rápido crecimiento de la población, generado en gran parte por la amplia oferta de empleos, Ciudad Juárez padeció durante décadas un rezago considerable en la oferta de casas-habitación. Sin embargo, en los últimos años se implementaron programas muy amplios de construcción de vivienda, de modo que para el año 2000 la tasa de crecimiento de ésta era superior a la de la población, generando que el rezago de décadas pasadas se viera abatido. Para el período 1990-2000, la tasa de crecimiento de la vivienda fue superior a la de la población: 4.9 contra 4.3% anual (H. Almada 2008) y para 2000-2005, mientras el ritmo de crecimiento de la población disminuyó hasta 1.3%, la vivienda se mantuvo con un crecimiento importante⁹⁵.

Para el Censo del 2000 se contabilizaron 293,743 viviendas, y para el 2005 el II Conteo de Población y Vivienda contabilizó un total de 339,033, en un transcurso de cinco años se reportó un 15.4% de crecimiento. Este incremento tiene que ver con la mayor disponibilidad y flexibilidad para la obtención de los créditos. Para el año 2005 se reportaron 19,074 créditos otorgados, 23,105 para el 2006 y 23,832 para el 2007. Juárez fue el municipio fronterizo que más créditos otorgó en este lapso, superando a Tijuana por más de 20,000 créditos, (a pesar de que ésta reporta un mayor crecimiento de la población), lo que nos habla de la cantidad de viviendas que se han generado en la ciudad, en comparación de ciudades con características similares. (Badillo, 2010: IMIP, 2010)

**Tabla 1. Créditos Otorgados para Vivienda en los
Municipios
Fronterizos de Juárez y Tijuana, 2005-2007**

Año	Lugar	Municipio	Créditos Otorgados
2005	1	Juárez, Chih.	19,074
	2	Tijuana, B.C.	13,012
2006	1	Juárez, Chih.	23,105
	2	Tijuana, B.C.	14,901
2007	1	Juárez, Chih.	23,832
	2	Tijuana, B.C.	17,796

Fuente: Elaboración propia con datos de Badillo, 2010

⁹⁵ Véase en este mismo volumen el trabajo de Lourdes Almada sobre la situación de las familias.

En la actualidad se sigue manteniendo la creencia que la población sigue creciendo, empero ésta ha sufrido un decremento en los últimos años como consecuencia de la disminución de la oferta de trabajo por parte de la industria maquiladora y de la violencia excesiva que vive la ciudad.⁹⁶ Después del año 2000 el boom de la maquiladora terminó y en la ciudad la tasa de desempleo aumentó, generando el crecimiento del comercio informal, de la delincuencia menor y la disminución de la migración. Además de la nueva crisis de la maquiladora, en los últimos años otra causa de que la tasa de población disminuya es la emigración de un gran número de ciudadanos por el exceso de violencia que vive nuestra ciudad. La población de clase media alta y alta se ha visto amenazada por extorsiones, secuestros y robos con arma de fuego, movilizándose a la vecina ciudad de El Paso, Texas, junto con sus comercios y por tanto fuentes de empleos. También regresaron a su estado de origen una gran cantidad de migrantes recientes, un ejemplo es el programa que lanzó el gobierno de Veracruz para apoyar el regreso de sus ciudadanos a dicho estado.

Todos los hechos anteriores han incidido para que en lugar de necesidad de construcción de vivienda tengamos ahora en Ciudad Juárez un grave problema por el alto número de casas abandonadas (véase mapa 3).

La política de Estado sobre la construcción de viviendas ha respondido, sin embargo al interés de las inmobiliarias, pues a pesar de esta clara sobre-creación de vivienda, las constructoras siguen justificando el apoyo para la construcción de otras 5,000 viviendas en el programa de intervención del Gobierno Federal “Todos Somos Juárez” con la intención de reactivar la economía de la ciudad. No obstante que esta construcción serviría de fuente de trabajo para los obreros, esto acentuaría el problema del gran número de casas abandonadas que existen en la ciudad actualmente.

La situación de las casas sin ocupar se encuentra presente a lo largo de toda la mancha urbana, no obstante, existen zonas donde esta situación representa un mayor problema. Tal es el caso de la zona de crecimiento por casas de interés social al sur-oriente y oriente, las cuales fueron habitadas en su mayoría por la población del poniente de la ciudad. Estas unidades se han venido deshabitando sin embargo por diversos motivos: parte de la población regreso al poniente, ya sea por no poder pagar los altos precios de los servicios básicos, por no tener redes sociales que les

⁹⁶ Este tema se desarrolla con más amplitud en el capítulo de Wilebaldo Martínez sobre la Situación y Evolución Demográfica.

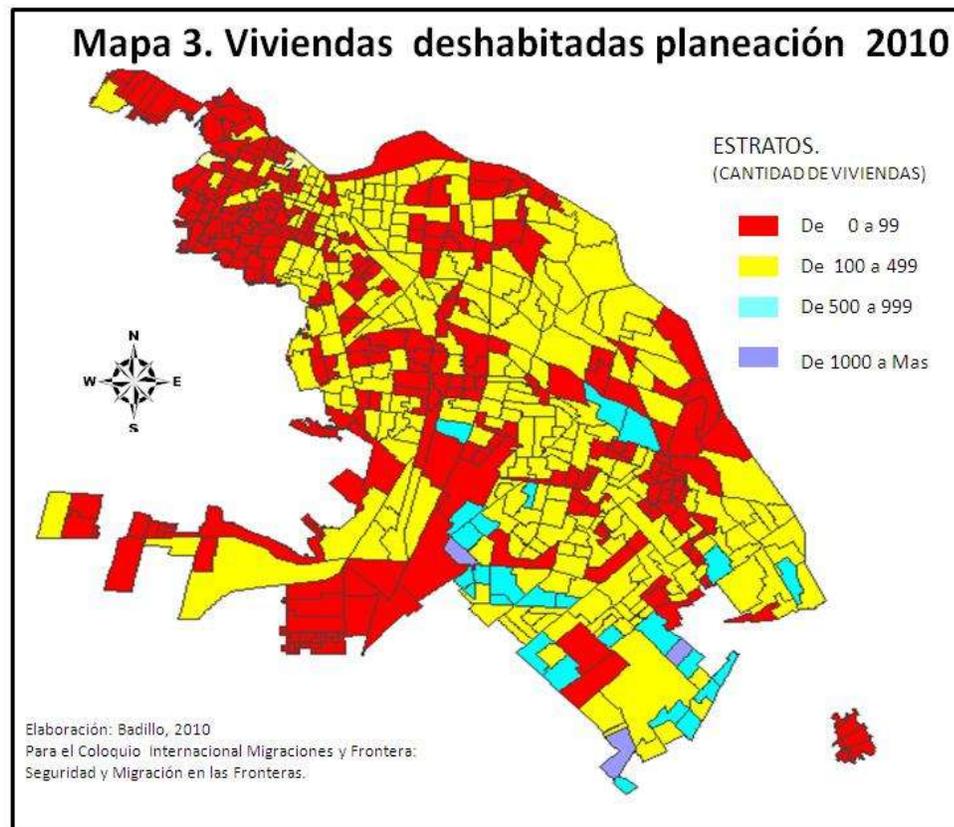
faciliten realizar sus actividades diarias o por la violencia y los robos que están más presentes en esta parte de la ciudad; y como se explica anteriormente otra parte de las familias regresó a su lugar de origen.⁹⁷

La zona que presenta menor proporción de casas abandonadas es precisamente el poniente, que se volvió a densificar por el regreso de las familias, como se menciona anteriormente. En el mapa número 3 puede observarse como en la mayoría de las Agebs correspondientes a esta zona se contabilizaron menos de 100 viviendas abandonadas en cada una. A pesar de la existencia de gente que no se ha ido por falta de recursos, esta situación genera la hipótesis (que no deja de ser paradójica) de que la zona Poniente se ha convertido en estos años en la menos insegura de la ciudad.

La zona económicamente más rica y consolidada de la ciudad, la que H. Almada (2008) llama *la Ciudad Norte*, presenta un nivel medio alto en cuanto a la problemática de las viviendas abandonadas. Como puede verse en el mapa, la mayoría de las Agebs correspondientes a esta zona se ubican en el rango de 100 a 500 casas abandonadas por Ageb. Es notable como en colonias y fraccionamientos entre los más ricos y orgullosos de la ciudad, como El Campestre, Los Nogales o Rincones de San Marcos, se encuentran ahora un gran número de viviendas abandonadas, “para venta” o “renta”.

El mayor problema se encuentra sin embargo en el Sur-Oriente que presenta un nivel de casas abandonadas más alto, particularmente en las unidades nuevas y en donde son frecuentes las Agebs en las que se contabilizan más de 500 y hasta de 1,000 viviendas abandonadas en una sola Ageb. Las casas en esta situación han sido vandalizadas, desde el robo de la tubería, puertas, llaves, hasta el daño de paredes y vidrios. Se vuelven espacios potenciales para la delincuencia, llegando a convertirse hasta en picaderos. Incluso son tomadas como basureros o baños públicos, generándose una gran cantidad de hierba e insectos que pudieran generar infecciones o enfermedades a la población cercana.

⁹⁷ Véase más sobre este tema en el Capítulo de La Familia.



Los Tipos de Construcción

La construcción de vivienda reciente en Ciudad Juárez puede dividirse en dos grandes tipos. Por una parte la inseguridad que se vive en la ciudad ha provocado que las personas de clases acomodadas busquen la forma de refugiarse, ubicándose en complejos habitacionales cerrados, donde la seguridad es el slogan de venta. Estas construcciones han ocasionado calles con largas paredes y una desvinculación del espacio público, ya no existe la convivencia y vigilancia natural de los vecinos para el exterior de los complejos habitacionales. La ciudadanía se está acuartelando en sus hogares, dejando que la delincuencia y el crimen organizado se apoderen de lo que antes eran espacios de esparcimiento y convivencia familiar.

En contraparte encontramos las casas de interés social, para empleados que ganan hasta tres salarios mínimos. Para garantizar que éstos obtengan y puedan pagar los créditos se otorgó un permiso, por parte de Cabildo, a las constructoras para que redujeran el tamaño y la calidad de los materiales de la vivienda, sin tomar en cuenta otros medios, como subsidios o algún otro tipo de

apoyo, que garantizaran una vivienda digna a las familias juarenses (Fuentes, 2010). Según el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez 2004, alrededor del 25 por ciento de estas viviendas tienen mala calidad en los materiales, y este porcentaje ha ido aumentando conforme aumenta la construcción de este tipo de casas-habitación. Estas zonas se caracterizan también por la falta de guarderías, escuelas, hospitales, espacios comunitarios, centros de atención social o de salud⁹⁸, áreas verdes y de recreación, y sobre todo por la dimensión inadecuada de los espacios tanto al interior como al exterior de las viviendas.

A pesar de que estas viviendas no son catalogadas como pie de casa, las dimensiones son similares a las que en programas anteriores se les denominaba como tal, con la diferencia que los pies de casa tenía opción para crecimiento y en estas viviendas la posibilidad de crecimiento es casi nulo. Estas casas, al no cumplir con el tamaño mínimo para la adecuada convivencia familiar, generan condiciones de gran hacinamiento y se convierten en un detonador de la violencia, tanto familiar como juvenil.⁹⁹

Un ejemplo muy claro de esta situación lo tenemos al Sur-Oriente, donde el hacinamiento y la poca densidad de las paredes genera poca o nula privacidad y espacio personal, provocando que los jóvenes busquen su espacio fuera de casa y sean víctimas fáciles de la delincuencia menor o del crimen organizado. En el caso de los niños, estas casas tampoco cuentan con espacios para el juego, por lo que los niños tienen que irse a las calles buscando suplir estos espacios.

Vivienda y servicios básicos.

En cuanto a la cobertura de los servicios básicos en las viviendas, según el II Censo de Población y Vivienda 2005 la mejor cobertura la tiene la electricidad, que cubre al 99.6 por ciento de las casas.¹⁰⁰ Sin embargo existen zonas de la ciudad que por medio de tomas clandestinas, los llamados “diablitos” o “colgados”, logran obtener el servicio por lo que se presume que casi el 100 por ciento de la población cuenta con este servicio.

El servicio de agua potable dentro de la vivienda o del terreno cubría para el 2000 al 94.3 por ciento de las viviendas (Almada, 2008), para el 2005 según el II Censo aumenta su cobertura al

⁹⁸ Véase Capítulo de Capital Social y nivel de cohesión social en Ciudad Juárez.

⁹⁹ Véase más en capítulo de La Familia.

¹⁰⁰ Del 100 por ciento de las viviendas contabilizadas, el censo registra con electricidad al 92.2 por ciento, sin electricidad al 0.4, y sin información al 7.4 por ciento de las viviendas. Este 99.6% es superior al dato para el 2000, que era de 98.6 por ciento (Almada, 2008: pp. 51).

97.8 por ciento.¹⁰¹ La población faltante de estos servicios se encuentra en colonias como Siglo XXI, Renovación 92, Lomas de Poleo, entre otras, ubicadas en las zonas altas del poniente de la ciudad, abasteciéndose por medio de pipas o de otra casa-habitación. El 98.1¹⁰² por ciento de las viviendas de Ciudad Juárez disponen de sanitario, sin embargo, sólo el 86.2¹⁰³ por ciento cuenta con drenaje, con lo que deja al resto con salidas de desagüe hacia espacios abiertos como barranca, ríos, calles, etc. (2005)(véase tabla 2).

Tabla 2. Porcentaje de Cobertura de Servicios Básicos a la Vivienda 2005

Año	2000	2005
Agua	94.3	97.8
Drenaje	93.0	98.2
Luz	98.6	99.5

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda del INEGI, 2005.

Con el servicio del gas la cobertura no es un problema, ya que para el 2003 el 61 por ciento de la población contaba con gas entubado, y el resto se abastecía por cilindros o tanques. Empero, la problemática con este servicio entubado es el alto precio que se tiene que pagar por él, ya que solo la empresa Gas Natural tiene la concesión y sus precios están por encima de los internacionales. Por tanto en tiempo de invierno, cuando la temperatura baja de los cero grados, el precio del gas se vuelve una amenaza para la economía familiar. Un claro ejemplo de esta situación se vivió para el invierno 2009-2010, cuando el recibo del gas subió más del 300 por ciento, obligando a las familias a suspender el servicio o buscar una concesión para el pago de éste.

El Equipamiento Urbano

En Ciudad Juárez hay una marcada segregación urbana, vista como un factor relevante y precursor en la desigualdad social de las personas, que impide las mismas oportunidades para la población.

¹⁰¹ Del 100 por ciento de las viviendas contabilizadas, el censo registra al 90.7 por ciento con servicio de agua potable dentro de la vivienda y dentro del terreno, al 7.4 que se abastecen por medio de otra vivienda, llave pública o hidrante, pozo o de algún arroyo, río, etc., y la información perdida es 0.01.

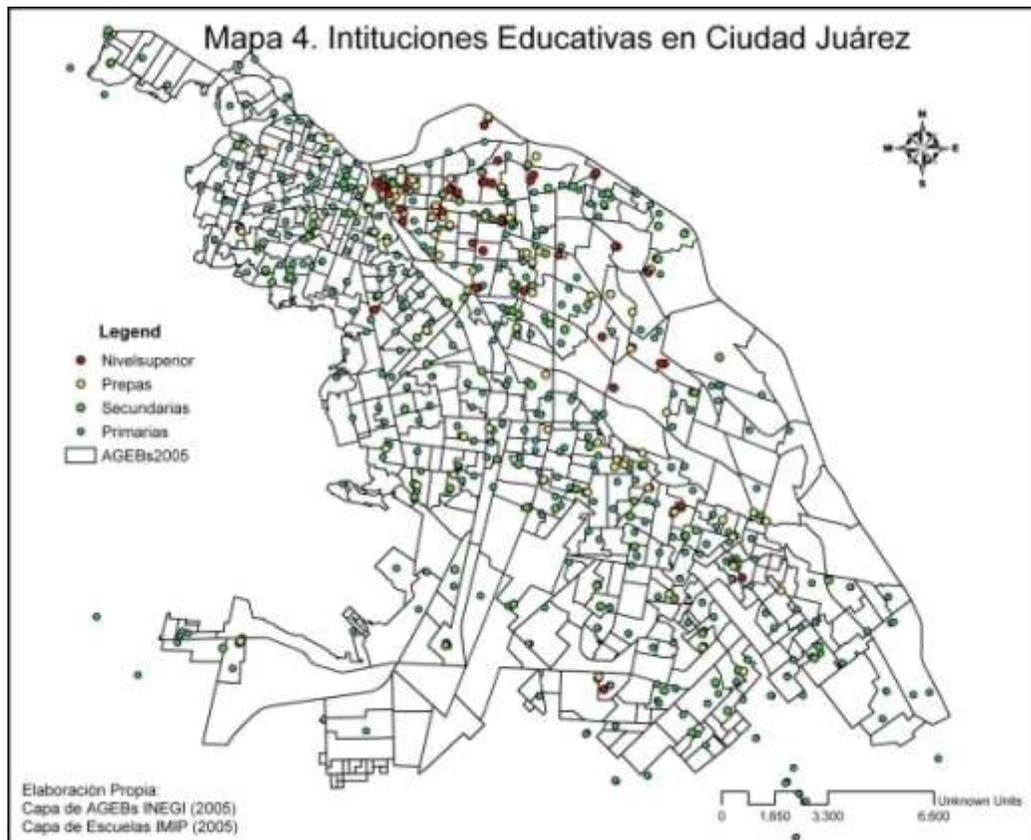
¹⁰² Del 100 por ciento de las viviendas contabilizadas, el censo registra al 90.8 por ciento con sanitarios, y al 1.7 por ciento sin este servicio, y la información perdida es 7.5 por ciento.

¹⁰³ Del 100 por ciento de las viviendas contabilizadas, el censo registra al 90.8 por ciento con drenaje o fosa séptica, al .13 por ciento con algún tipo de desagüe, y la información perdida es 7.55 por ciento.

Las que cuentan con mejor equipamiento urbano se verán beneficiadas a diferencia de aquellas que su espacio próximo se vea afectado por falta de escuelas, servicios médicos, zonas de esparcimiento, etc., y por tanto tienen menores oportunidades de seguir superándose y desarrollar una mejora en su calidad de vida. Esta segregación es en parte marcada por las especulaciones del valor de suelo, que obliga a las personas con menores recursos a instalarse en zonas de bajos costos, con baja infraestructura urbana y accidentados terrenos, creando diferencias geográficas, y marcadas zonas donde la inversión del capital está ausente, como se había mencionado anteriormente.

La educación es uno de los medios de progreso que más se maneja y se alienta. A pesar de que el Municipio cuenta con un total de 970 instituciones educativas de los diferentes niveles y sistemas no todos tienen el acceso a estos. El gobierno se ha visto preocupado por garantizar la educación básica, y la educación primaria es la que más se ha visto favorecida en la mancha urbana, sin embargo, en un estudio realizado por Cervera (2008) se observa cómo se relaciona los resultados obtenidos en la prueba de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centro Escolares (ENLACE) con el déficit de infraestructura urbana. Los resultados encontraron que a mayor déficit de infraestructura urbana menor resultado en el examen.

Desde el nivel Secundaria hasta el nivel superior se presentan dos problemáticas: La falta de representatividad en la mancha urbana y el número de planteles. El Nivel Secundaria va disminuyendo su oferta, concentrándose en la parte Nor-oriental de la ciudad, cubriendo aproximadamente el 70 por ciento de la mancha urbana (2008). Las escuelas de nivel medio superior registran, según IMIP en el 2009, 125 planteles concentrados en la zona Nor-Oriente de la ciudad, pasando lo mismo con las escuelas de nivel superior, donde es más notoria la cercanía de las escuelas públicas entre sí (véase mapa 4).



En relación con las áreas verdes Ciudad Juárez tiene un total de 5 millones 700 mil m², lo que equivale al 3.01 por ciento de la mancha urbana, sin embargo, más del 31.57 por ciento se encuentra en la zona Nor-Oriente de la ciudad, esto incluye el parque El Chamizal. Ciudad Juárez tiene 4.47 m² de área verde por habitante cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que sea de 10 m² área verde. Por tanto, tomando en cuenta que según el II Censo de Población y Vivienda 2005 Ciudad Juárez tiene una población de 1,301,453 habitantes, debería de tener un total de 130,008,258 m² de áreas verdes, no obstante, la radiografía del IMIP indica que existían aproximadamente 5,700 mil m² para el 2007 (IMIP, 2008). Por tan, existe un rezago de áreas verdes por habitantes de 5.53 m² en la ciudad (véase mapa 5 y tabla 3).

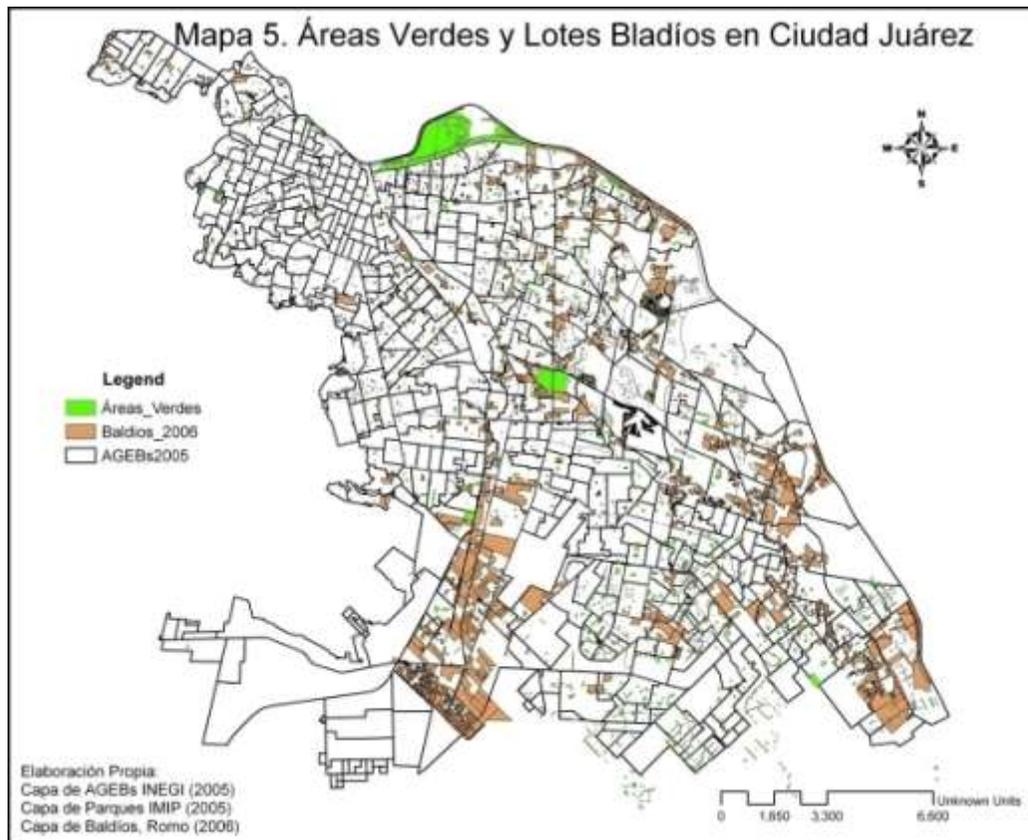
Tabla 3. Ocupación de la Superficie de Ciudad Juárez

Superficie Total	30,309.98	
Áreas Verdes	913.361	3.01% ¹⁰⁴
Lotes Baldíos	2,843.25	9%

Fuente: Elaboración propia con datos del IMIP, (2005).

Como ya se mencionó en el inicio del capítulo, los lotes baldíos son un problema del desarrollo urbano de la ciudad, estos lotes equivalen al 9.38 por ciento de la mancha urbana. El Poniente es la zona donde menos se presenta esta problemática, sin embargo, en el Sur-Oriente de la ciudad es donde se hace presentes la mayor cantidad de estos lotes (tabla 3). En el mapa 5 se ve el contraste de áreas verdes y lotes baldíos, donde la cantidad de lotes baldíos hace difícil distinguir los espacios de áreas verdes dentro de la mancha urbana.

¹⁰⁴ Porcentaje de áreas verdes y lotes baldíos con relación a la superficie total de Ciudad Juárez.



La movilidad interna de la ciudad está marcada por la extensión de la marcha urbana y por la falta de infraestructura que incentiva a los ciudadanos a utilizar vehículo particular. A pesar de los programas que se han lanzado para favorecer un tipo alternativo de transporte, como la Ciclovía¹⁰⁵, no han tenido éxito por la mala planeación y la falta de cultura de los conductores para respetar a los ciclistas o/y los peatones. La cercanía con Estados Unidos permite que el precio de los vehículos particulares bajen y sea considerablemente barato comprar un carro fronterizo, lo que ocasiona la necesidad de nuevas vialidades para transportarse de un lado a otro de la ciudad. Otro problema que ocasiona la existencia de los lotes baldíos en la mancha urbana.

El transporte público se puede ver como una opción para disminuir la cantidad de automóviles particulares en las calles, sin embargo, este medio de transporte no tiene un marco regulatorio, las rutas son marcadas sin previo estudio, ocasionando que no cumplan con expectativas de traslado de la población obligándola a tomar dos o más rutas para llegar a su

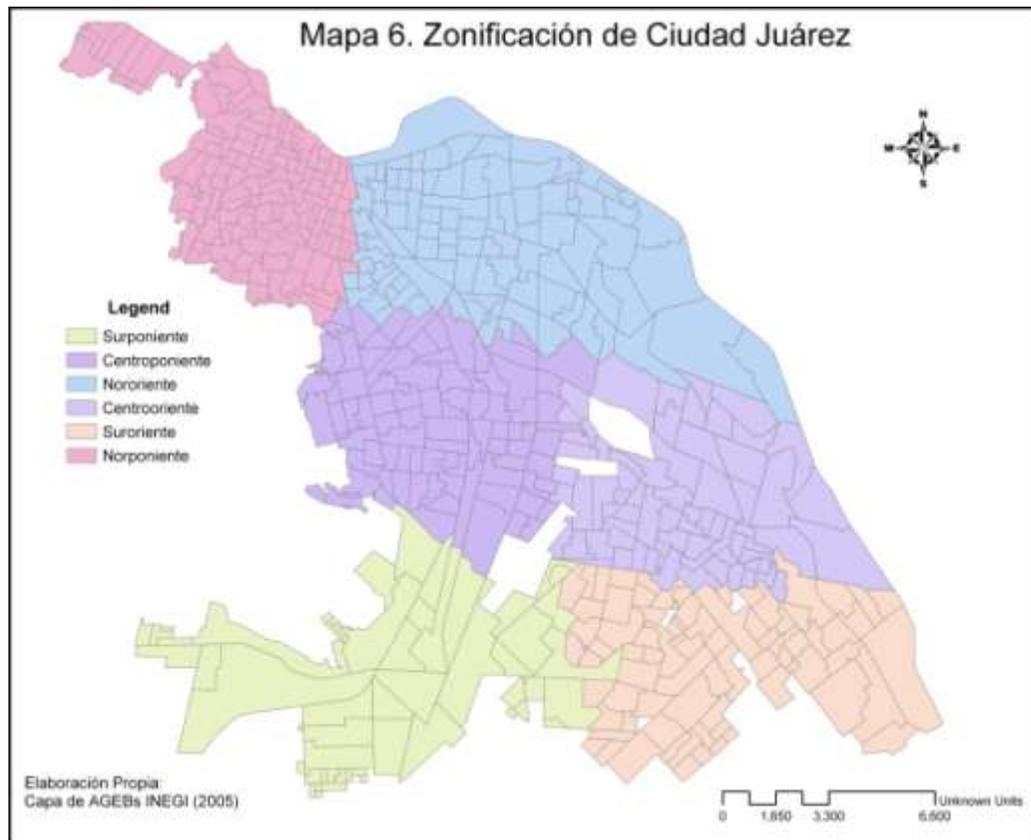
¹⁰⁵ Carril especial para el transporte de las bicicletas.

destino, así como un zigzag que ocasiona más tiempo en el proceso de traslado, esto convierte al transporte como un problema para la población más necesitada y favorece al transporte privado (IMIP, 2004; García, 2000). Las unidades son viejas e incómodas¹⁰⁶, generando contaminación, así como problemas viales al no tener espacio para recoger a los usuarios. A pesar de existir estudios para optimizar este servicio, desde lineamientos de las rutas, hasta la infraestructura para mejorar este servicio público no se han tomado en cuenta para hacer más eficiente este servicio, pues vuelven a aparecer los intereses particulares. El servicio está concesionado a privados adheridos a agrupaciones sindicales y empresariales que velan por sus intereses y no voltean a ver a los usuarios.

Zonificación de la ciudad

Para el objeto de este estudio dividimos la ciudad en seis grandes zonas, dividiendo a su vez las tres grandes ciudades propuestas por H. Almada en *La Realidad Social de Ciudad Juárez, Tomo II. Análisis Territorial* (Jusidman, 2008; Almada, 2008), relativamente homogéneas en la cantidad poblacional y extensión territorial; y en las características de las viviendas y población. Por tanto, el norte se dividió en Nor-Poniente y Nor-oriente, en esta parte de la ciudad es donde se da la más notoria desigualdad, la división se hace tomando en cuenta tanto el desarrollo de la infraestructura, como la población que habita las zonas, quedando la división más al poniente que el resto de las zonas. El centro de la ciudad quedó dividido entre el Centro-Poniente y Centro-Oriente; y el sur en Sur-Poniente y Sur-oriente. Estas zonas no están tan diferenciado el desarrollo urbano, por lo que se dividió en similitud de territorio y poblacional.

¹⁰⁶ Son unidades compradas, en su mayoría, a los colegios de Estados Unidos.



Zona Nor-poniente

Las zona Nor-poniente de la ciudad está constituida por colonias como la Plutarco Elías Calle, Puerto Anapra, Felipe Ángeles, Fronteriza, Chaveña, Luis Echeverría, Francisco Sarabia y San Antonio y representa el 16.36 por ciento de la mancha urbana. Esta zona cuenta con el 3.28 por ciento del área verde de la ciudad, y con el 3.44 por ciento de los lotes baldíos. El 0.83 por ciento de la zona está destinado a áreas verdes y el 2.62 por ciento son lotes baldíos. Es la zona con menor porcentaje de área verde, pero también es el área que cuenta con menos lotes baldíos y menos casas sin ocupar, siendo la zona con más problema para su desarrollo urbano.

Aquí están presentes el 16.21 por ciento de las viviendas que reporto el Censo y población y vivienda y el 17.85 de la población. En esta parte de la ciudad el crecimiento se dio por medio de invasiones, donde se ubican viviendas populares y precarias en su mayoría al no contar con el total de los servicios. Esta zona de la ciudad es doblemente vulnerable: primero, por ser una zona topográficamente accidentada; y, en segundo lugar por el olvido del desarrollo en la infraestructura,

pero está favorecida por la asistencia social¹⁰⁷. Es la zona con más densidad poblacional de 60.03 hab/ha y el hacinamiento¹⁰⁸ es de 2.5.

Tabla 4. Características del Nor-Poniente		
Zona Nor-Poniente	Porcentaje de la mancha urbana	Porcentaje de la zona
Infraestructura		
Superficie Total	12.24%	
Superficie de áreas verdes	3.28%	0.83%
Superficies de baldíos	3.44%	2.62%
Vivienda		
Vivienda	16.21%	
Población total	17.85%	
Población de 6-14 años	18.15%	17.71%
Hacinamiento	2.284085385	
Densidad Poblacional	60.03 hab/ha	

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, Romo (2006), IMIP, (2005).

En esta zona es donde se encuentra la mayoría de las colonias que no cuentan con el suministro de agua potable y drenaje. Aquí se encuentra el 30.63 por ciento de las viviendas que se abastecen por medio de pipas y el 42.49 por ciento de las personas que reportan no tener drenaje (INEGI, 2005).

Tabla 5. Viviendas al Nor-Poniente con los Servicios Básicos	
Electricidad	99.49%
Agua	96.64%
Drenaje	89.82%

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

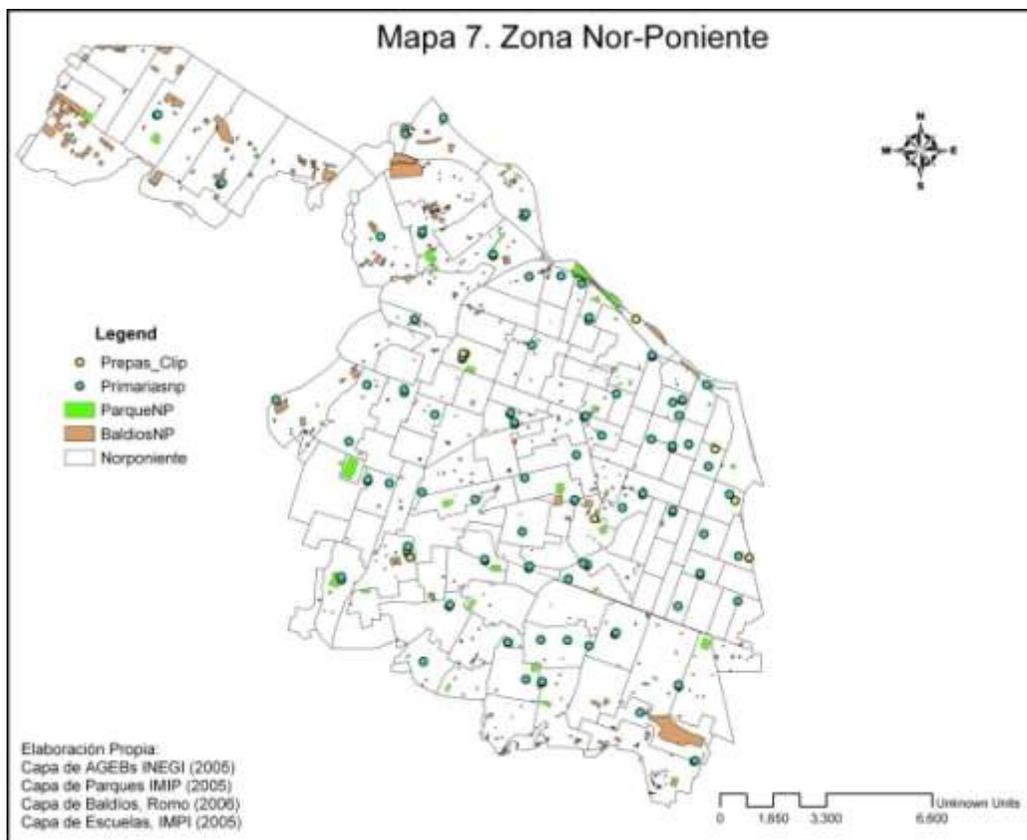
¹⁰⁷ Véase Capítulo de Capital Social y Nivel de Cohesión en Ciudad Juárez.

¹⁰⁸ Personas por cuarto.

En esta zona se acentúa la problemática del transporte público general de la ciudad, contrariamente a la necesidad de esta población, pues es donde más se requiere de este servicio. La situación de las vialidades hace difícil el buen desempeño del sistema de transporte público, ya que se encuentra una gran proporción de calles sin pavimentar y una topografía irregular, como se había mencionado anteriormente.

Observando el Índice de Marginación Urbana por AGEB de la CONAPO (2005), se observa que en esta parte de la ciudad predomina el medio y bajo, sin embargo hay AGEBs que se encuentran en niveles altos y muy altos (véase mapa 6).

En resumen, esta zona es la segunda más castigada en el desarrollo de infraestructura, ocasionada por la falta de planificación previa al formarse por asentamientos informales. Llevando a la falta de espacio para la creación de parques o escuelas, al igual que una falta de dotación con relación a supermercados y maquilas.



Zona Nor-Oriente

En la zona nor-oriental se ubican colonias como Infonavit Casas Grandes, San Antonio, San Lorenzo, Infonavit Fidel Velázquez entre otras, es el 22.30 por ciento de la mancha urbana. El 43.77 por ciento del área verde de la ciudad se encuentra en esta zona, lo que la hace la más dotada de toda la mancha urbana. Representa el 18.66 por ciento de los lotes baldíos. Cuenta con una densidad de 31.64 hab/ha y una hacinamiento de 1.6. (2005).

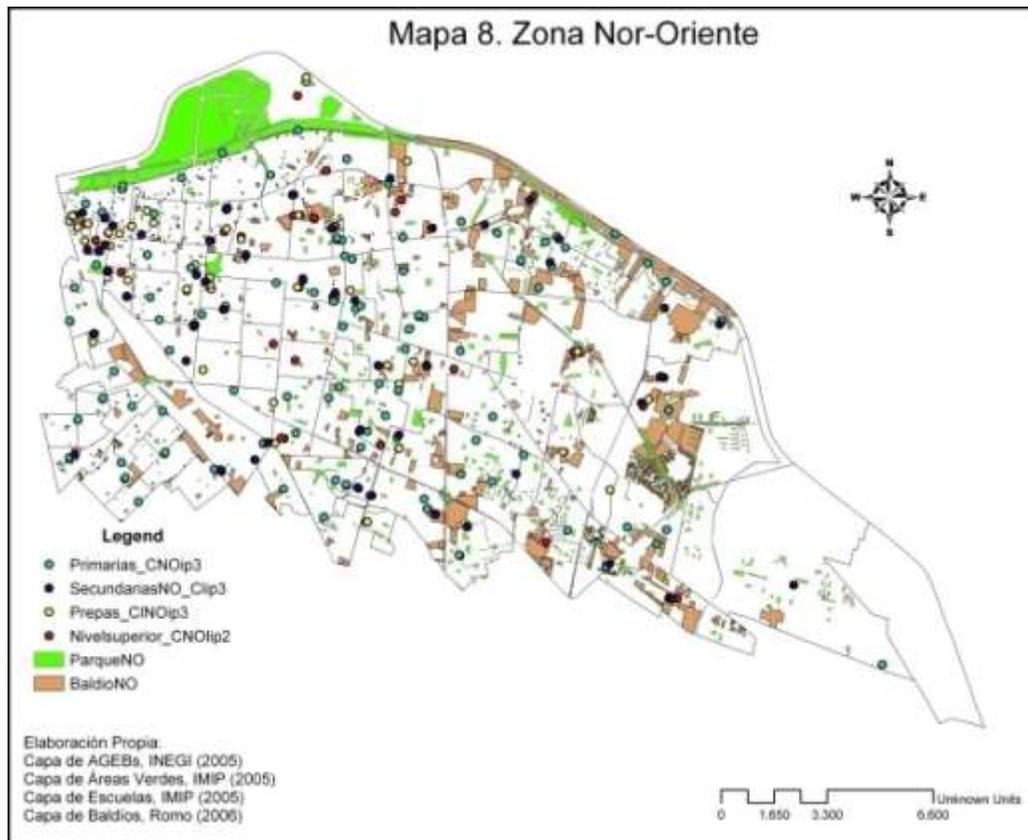
Tabla 6. Características del Nor-Oriente		
Zona Nor-Poniente	Porcentaje de la mancha urbana	Porcentaje de la zona
Infraestructura		
Superficie Total	22.30%	
Superficie de áreas verdes	43.77%	6.26%
Superficies de baldíos	18.66%	8.08%
Vivienda		
Vivienda	19.64%	
Población total	17.14%	
Población de 6-14 años	12.64%	12.84%
Hacinamiento	1.62	
Densidad Poblacional	31.64 hab/ha	

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, Romo (2006), IMIP, (2005).

Esta zona es la más favorecida de Ciudad Juárez ya que se encuentra la aglomeración de servicios médicos, servicios educativos, espacios culturales, áreas verdes, la dotación de todos los servicios, comercios y la ubicación de la población de clase media y alta. Es el área con mejor dotación de servicios, donde casi el 100 por ciento de la población cuenta con ellos.

Tabla 7. Viviendas al Nor-Oriente con los Servicios Básicos	
Electricidad	99.85%
Agua	99.88%
Drenaje	99.81%

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005.



Zona Centro-Poniente

La zona centro-poniente de la ciudad está conformada por las colonias División del Norte, Industria, Granjas de Chapultepec, Revolución Mexicana, La Cuesta, Aztecas, Ciudad Moderna, México 68, Morelos entre otras. Esta zona también está dotada de centros comunitarios de asistencia social encontrando 6 de los 24 en Ciudad Juárez. Representa el 15.76 por ciento de la mancha urbana, y el 12.80 y 14.44 por ciento del área verde y lotes baldíos respectivamente.

Tabla 8. Características del Centro-Poniente

Zona Nor-Poniente	Porcentaje de la mancha urbana	Porcentaje de la zona
Infraestructura		
Superficie Total	15.76%	
Superficie de áreas verdes	12.80%	2.59%
Superficies de baldíos	14.44%	8.52%
Vivienda		
Vivienda	20.90%	
Población total	22.18%	

Población de 6-14 años	22.14%	17.89%
Hacinamiento	2.27	
Densidad Poblacional	57.94 hab/ha	

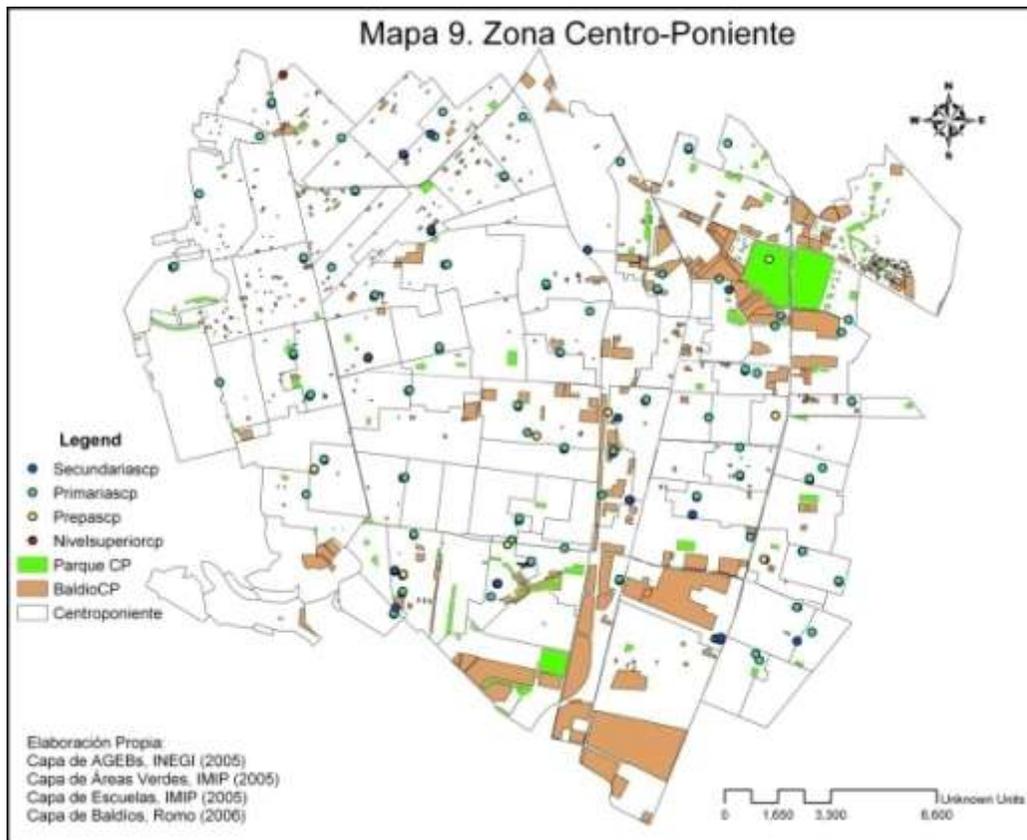
Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, Romo (2006), IMIP, (2005).

Está conformado en un 2.59 por ciento por áreas verdes y en 8.52 por ciento lotes baldíos. Representa al 20.90 por ciento de las viviendas de la ciudad, con una densidad de 57.94 hab/ha. Su hacinamiento corresponde a un 2.27. Esta zona se ve favorecida por la industria de la maquila, se observa la presencia de más escuelas preparatorias, falta de dotación de áreas verdes y de recreación (véase mapa 7).

Electricidad	99.72%
Agua	98.94%
Drenaje	98.47%

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Esta zona cuenta también con buena dotación de servicios básicos. Sin embargo, aquí se establece el 20.41 por ciento de las viviendas que no cuentan con drenaje. Parte de esta zona se asienta en la falda de la Sierra de Juárez donde el cubrir con los servicios de agua y drenaje se torna complejo por la altura del terreno.



Zona Centro-Oriente

Esta zona es el 15.45 por ciento de la mancha urbana, cuenta con el 11.27 y el 19.93 por ciento de las áreas verdes y lotes baldíos de la ciudad. Esta zona esta favorecida por las escuelas de nivel primaria, secundaria y preparatoria, a pesar de no tener tanta demanda como lo pudiera ser la zona de sur-oriente. Aquí se dio un buen desarrollo de hospitales.

Tabla 10. Características del Centro-Oriente

Zona Nor-Poniente	Porcentaje de la mancha urbana	Porcentaje de la zona
Infraestructura		
Superficie Total	15.45%	
Superficie de áreas verdes	11.27%	2.32%
Superficies de baldíos	19.93%	12.00%
Vivienda		
Vivienda	15.32%	
Población total	16.12%	
Población de 6-14 años	16.56%	17.89%
Hacinamiento	2.00	

Densidad Poblacional 42.92 hab/ha

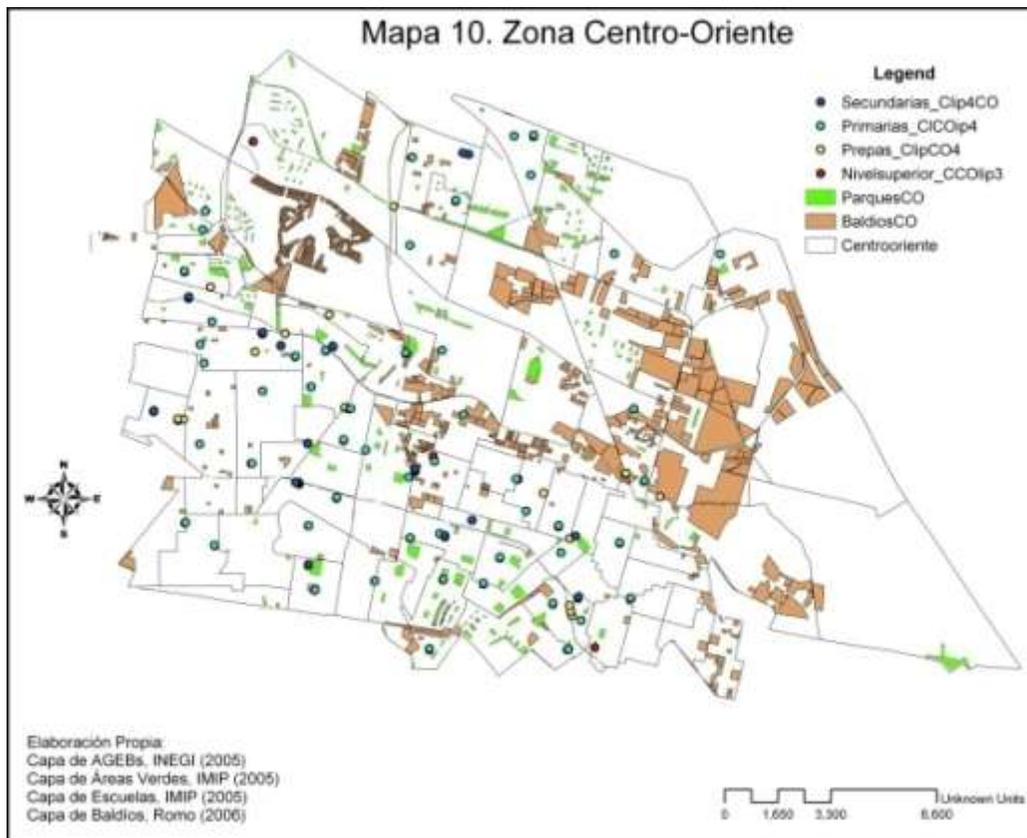
Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, Romo (2006), IMIP, (2005).

Tabla 11. Viviendas al Centro-Oriente con los Servicios Básicos

Electricidad	99.77%
Agua	99.63%
Drenaje	99.47%

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Se registra el 15.32 por ciento de las viviendas, con una densidad de 42.92 hab/ha un hacinamiento de 2.00. La mayoría de las viviendas cuentan con todo los servicios.



Zona Sur-Poniente

Esta zona es el 17.88 por ciento de la ciudad, a pesar de tener una de las mayores áreas, apenas representa el 4.07 por ciento del área verde de la mancha urbana, sin embargo es el espacio que más porcentaje en baldío tiene con un 29.97 por ciento del total de toda la ciudad.

Tabla 12. Características del Sur-Poniente		
Zona Nor-Poniente	Porcentaje de la mancha urbana	Porcentaje de la zona
Infraestructura		
Superficie Total	17.88%	
Superficie de áreas verdes	4.07%	0.70%
Superficies de baldíos	24.97%	12.99%
Vivienda		
Vivienda	4.96%	
Población total	5.23%	
Población de 6-14 años	6.27%	20.87%
Hacinamiento		2.54
Densidad Poblacional		12.04 hab/ha

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, Romo (2006), IMIP, (2005).

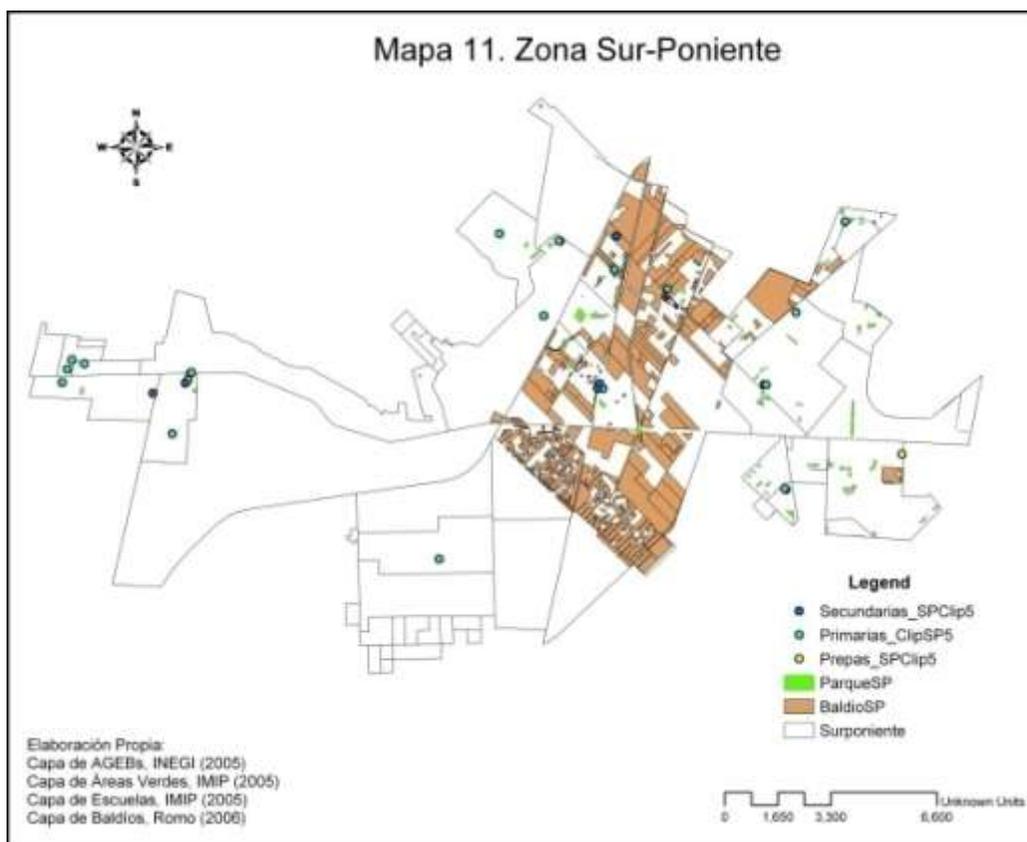
Está conformado por tan sólo el 0.70 por ciento de áreas verdes, y un 12.99 por ciento de terrenos baldíos. Contiene al 4.96 por ciento de la vivienda, por lo que su densidad es de 12.04 hab/ha., empero, reporta un mayor hacinamiento con 2.54. Carece de dotación de planteles educativos, donde se encuentra únicamente una escuela preparatoria.

Esta población cuenta con electricidad y drenaje, pero reporta el mayor porcentaje de viviendas que abastecen el agua por medio de las pipas, al contener al 68.70 por ciento que reportó el II Censo de Población y Vivienda.

Tabla 13. Viviendas al Sur-Poniente con los Servicios Básicos	
Electricidad	99.32%
Agua	82.90%
Drenaje	96.74%

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

De igual forma los servicios de salud son escasos al contar con un solo hospital. Es la zona más castigada en cuanto a infraestructura, sin embargo su poca población la hace no ser pieza clave para la generación de conflictos.



Zona Sur-Oriente

En la zona sur-oriente el crecimiento se da en su mayoría por casas de interés social. Esta zona está conformada por colonias como Riveras del Bravo, Hacienda de las Torres Universidad, Héroes de la Revolución, Horizontes del Sur, Manuel J. Clouthier, entre otras. Representa el 16.36 por ciento del territorio de la mancha urbana, y el 20.15 y 22.77 por ciento del área verde y lotes baldíos que reporta la ciudad. Contiene al 21.43 por ciento de las viviendas en Ciudad Juárez, el 3.92 por ciento de esta zona son áreas verdes y el 12.94 por ciento lotes baldíos.

Tabla 14. Características del Sur-Oriente

Zona Nor-Poniente	Porcentaje de la mancha urbana	Porcentaje de la zona
Infraestructura		

Superficie Total	16.36%	
Superficie de áreas verdes	20.15%	3.92%
Superficies de baldíos	22.77%	12.94%
Vivienda		
Vivienda	21.43%	
Población total	21.46%	
Población de 6-14 años	24.22%	19.65%
Hacinamiento	2.50	
Densidad Poblacional	53.97 hab/ha	

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005, Romo (2006), IMIP, (2005).

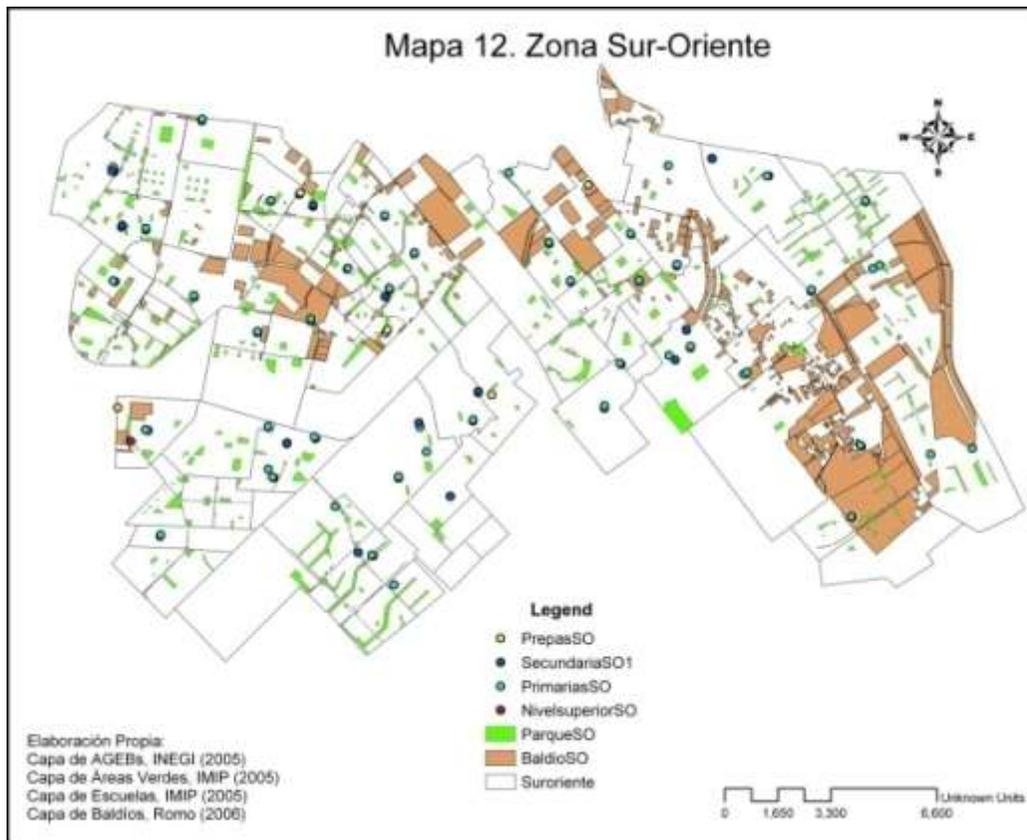
En esta zona no se presenta problema de dotación con los servicios básico, más bien el problema que ya se menciona anteriormente es con el pago a estos servicios. En esta parte de la ciudad vemos el foco rojo de varios sucesos, esto a pesar de ser una zona planificada. Se observa ausencia de infraestructura urbana, muy pocas preparatorias y escuelas secundarias, así como la presencia de únicamente una sola escuela superior del sector privado. Esta parte nos muestra de qué forma está creciendo la ciudad y la dotación de infraestructura se ve rebasada por este crecimiento.

**Tabla 15. Viviendas al Sur-Oriente
con los Servicios Básicos**

Electricidad	99.73%
Agua	99.55%
Drenaje	98.72%

Fuente: Elaboración propia con datos del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

El Índice de Marginación Urbana es bajo en esta zona y hace ver que no existe es problemática, sin embargo, los indicadores de este índice manifiestan la pavimentación de las calles, el contar con los servicios básicos y la existencia de bienes materiales, sin embargo no toma en cuenta las condiciones de las instalaciones, ni la posibilidad de las personas en pagar los altos precios de los servicios básicos.



Vivienda e Infraestructura Urbana como factores de Precusores y Detonadores en la Violencia en Ciudad Juárez.

En Ciudad Juárez se vive un proceso de segregación espacial, el cual pareciera incluso “un principio” de la planificación urbana de la ciudad (García, 2000). Históricamente la ciudad se divide en dos: el Juárez del Poniente, conformado por población de bajos recursos, y el del Oriente, conformada por la población con una posición económica alta. Almada (2007) divide por su parte la ciudad en tres grandes ciudades: la Ciudad Norte, “de primer mundo” con un nivel socioeconómico alto e infraestructura urbana no sólo suficiente sino excedente para la población de la zona; la Ciudad del Poniente, la zona pobre histórica de la ciudad, con graves carencias en materia de educación, salud e infraestructura social y con una población todavía cargada de niños y adolescentes; y la Ciudad del Sur Oriente, de más reciente creación, en la que conviven algunos fraccionamientos residenciales con amplios desarrollos de vivienda “de interés social” que por sus condiciones precarias constituyen también un factor generador de violencia.

Tanto para uno como para otro autor, esta segregación urbana es un factor precursor en la generación de violencia, además por la ausencia de infraestructura de apoyo para la atención infantil o la economía del cuidado, lo que conlleva un grave problema de desatención de los niños, mientras que las condiciones concretas de la vivienda y el transporte público constituyen a su vez componentes importantes en este proceso.

Estudios han encontrado la relación entre la violencia, generada con la mujer y la delincuencia juvenil (véase mapas 13 y 14). En el primer caso se vive una ola de violencia contra la mujer desde 1993, donde son raptadas y muchas de ellas son hasta asesinas. Es por esta razón que se realiza el Sistema de Información Geográfica para el Femicidio¹⁰⁹ (SIGFEM), el cual genera como factores precusores la pobreza de infraestructura, la falta de servicios básicos, sin embargo manifiesta las situaciones sociales, en combinación con las anteriores, como los detonadores (véase mapa 13) (Monárrez, 2005).

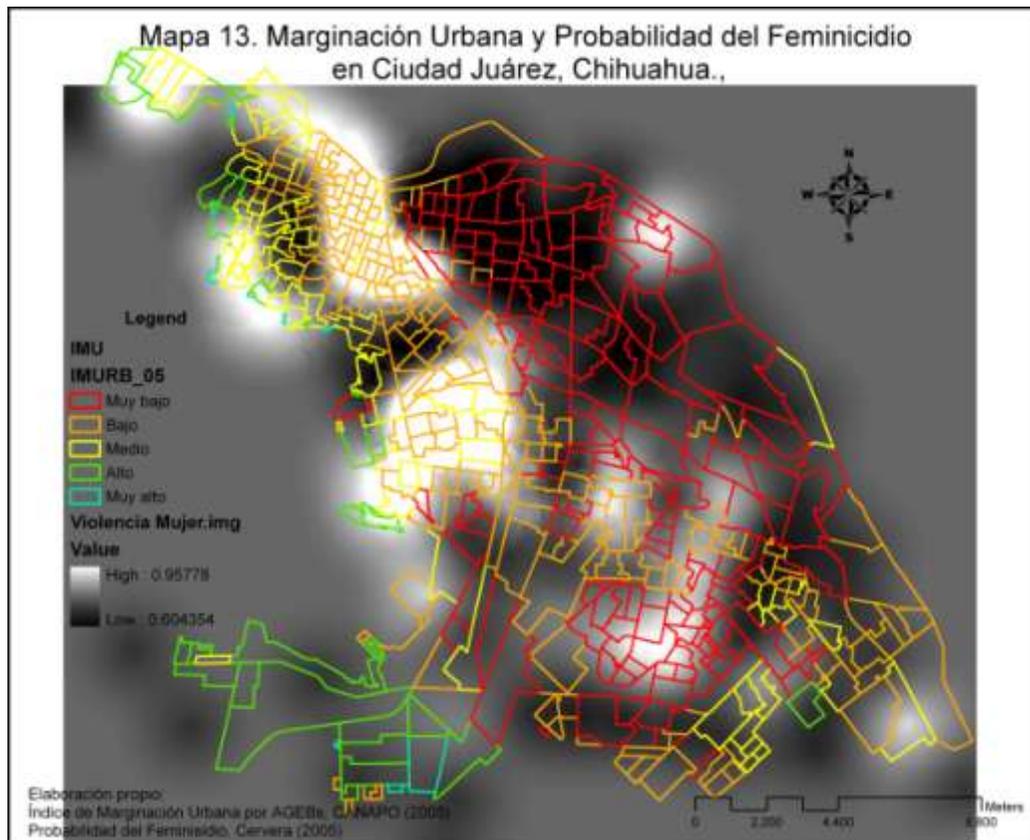
En el caso de la violencia contra las mujeres y la relación con los servicios básicos este estudio relaciona la falta de agua potable y drenaje con la violencia contra la mujer, también se relaciona que:

¹⁰⁹ Término utilizado para referirse al homicidio de una mujer por su condición de mujer.

- A menor acceso de agua potable, mayor es el riesgo de padecer algún tipo de violencia (emocional, físico, económica o sexual).
- El riesgo de padecer algún tipo de violencia para la mujer aumenta al presentarse la ausencia de drenaje dentro de la vivienda.
- Por tanto, a mayor nivel de marginación de las viviendas, mayor probabilidad de que la mujer padezca algún tipo de violencia (Fuentes, 2006).

En el mapa 13 se relaciona el Índice de Marginación Urbana con la Probabilidad del Femicidio, donde indica que la zona más clara es donde más posibilidad hay de que ocurra una agresión contra la mujer a diferencia de la parte en negro. La zona donde se acentúa esta problemática es tanto el Nor-Poniente, como el Centro-Poniente. En estas zonas de la ciudad, según la CANAPO (2005), es donde se registra más pobreza urbana.

Otras de las zonas que anteriormente hemos hablado es la parte Sur de la ciudad, que a pesar de no mostrar una marginación alta por cubrir con los indicadores de presencia de bienes y servicios, en el transcurso del escrito se desarrolla que la presencia no se sustituye por la calidad de éste. En el Nor-Poniente, la más favorecida en el desarrollo urbano, se presenta más oscura, lo que indica que la probabilidad de agresión es mínima.

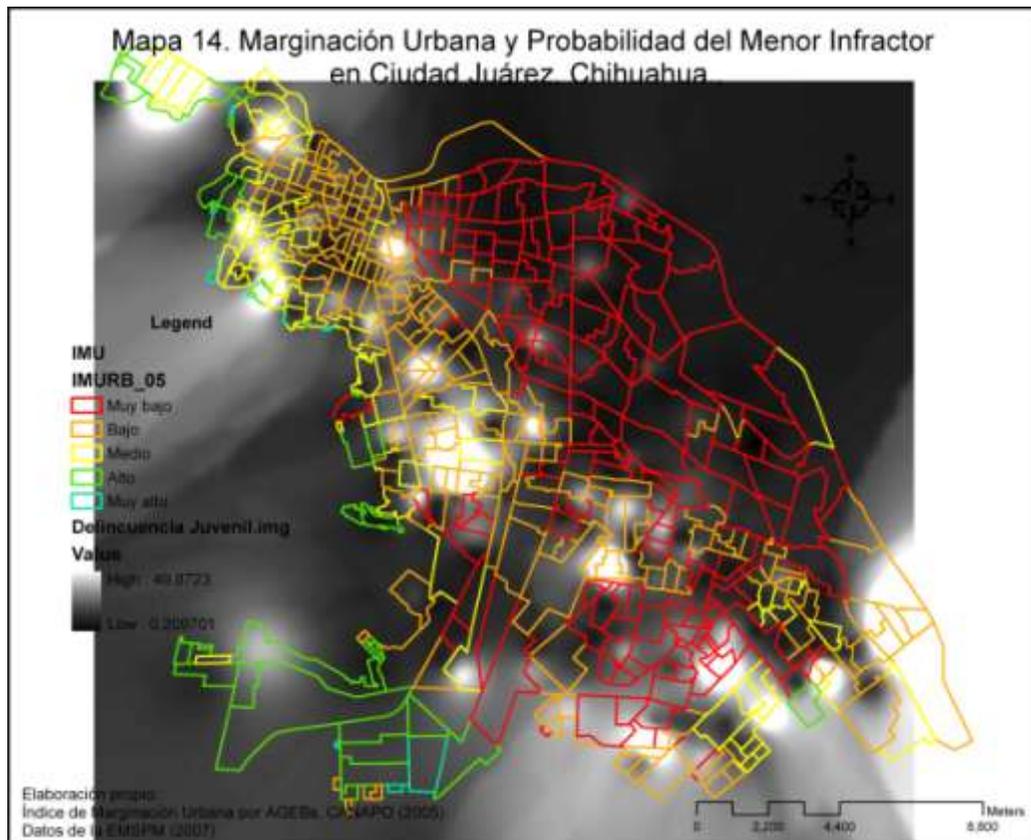


En relación con el fenómeno de los menores infractores¹¹⁰ en Ciudad Juárez se presenta un patrón espacial definido¹¹¹ de la delincuencia juvenil en la mancha urbana, esto es que no sólo se presentan casos de menores infractores al azar en la ciudad, sino que se encuentran zonas con más probabilidad de que ocurra este suceso, como lo son la colonia Riveras del Bravo, División del Norte y Anapra (véase mapa 14). Las zonas que presentan más acentuada la probabilidad de que un menor se convierta en infractor es el Sur-Oriente, Centro-Poniente y Nor-Poniente de la ciudad (Acosta, 2009).

¹¹⁰ Término utilizado para designar aquellos menores de 18 años que cometen algún delito, pero por su misma minoría de edad son catalogados como imputables, por no tener la capacidad de cometer delitos, ya que no tienen plena conciencia de sus actos y están en custodia de sus tutores, no se les denomina delincuentes sino infractores.

¹¹¹ Estimado mediante el Índice I de Morán y el Índice C de Geary, corridas en el programa ArcMap 9.2. Estas fórmulas busca poner en relación las diferencias o similitud de los valores de la variable con la ubicación y la distancia entre ellas:

$$I = \frac{N \sum_i \sum_j W_{i,j} (X_i - \bar{X})(X_j - \bar{X})}{(\sum_i \sum_j W_{i,j}) \sum_i (X_i - \bar{X})^2}, \quad C = \frac{[(N-1) \sum_i \sum_j W_{i,j} (X_i - X_j)^2]}{2(\sum_i \sum_j W_{i,j} (X_i - \bar{X})^2)}$$



El ámbito educativo también es una variable que se relaciona con la delincuencia juvenil, encontrando espacialmente una relación con los años de escolaridad en estas tres zonas, donde el promedio en su mayoría es de 5 a 8 años (INEGI, 2005). Esta mala distribución territorial de los centros educativos de nivel medio y medio superior tiene una relación con la ubicación espacial del menor infractor, pues en la zona donde se concentran las escuelas de estos niveles existen menos incidencia de menores infractores. También existe una relación negativa entre la falta de planteles de los diferentes niveles y con la deserción escolar, es decir, entre mayor sea el nivel educativo menor planteles encontramos y por tanto más deserción existe.

La falta de infraestructura urbana ocasiona más vulnerabilidad a los ya vulnerables y beneficiando más a los que ya estaban favorecidos. Esto crea condiciones que produce mayor delincuencia de los menores, en un área espacialmente determinada, donde estas condiciones se mezclan con la pobreza, lo que ocasiona que se crea que la ésta es la generadora de la delincuencia, empero, se manifiesta que la pobreza sólo es la causante de que las personas se

ubiquen en lugares donde no se encuentran las herramientas para un progreso, por tanto se presenta que la desigualdad urbano es un detonante de la delincuencia, y no la pobreza.

Por tanto, podemos concluir que las zonas de probabilidad de los dos eventos son las mismas, sin embargo, la problemática de la violencia contra la mujer se resalta al Poniente y la de menores al Sur-Oriente. Ambas zonas están dentro del Juárez con carencias de infraestructura urbana y mala calidad de la vivienda. Aquí podemos ver la diferencia entre las actividades de cada grupo y sus factores precursores, mientras la mujer es más vulnerable al padecer la falta de servicios públicos, como drenaje, agua y electricidad por ser las encargadas de los quehaceres domésticos de la vivienda, el joven padece más la falta de lugares de sano esparcimiento y educación. Por tanto, la infraestructura es una fuente de desigualdad de oportunidades para las poblaciones más vulnerables, haciendo que se convierta en poblaciones de mayor vulnerabilidad, agrandando la brecha de segmentación de la población de la ciudad.

En el caso de los jóvenes menor de edad, otro factor precursor es el área de residencia es un factor clave para la formación de estos menores infractores y la generación de violencia en contra de las mujeres, siendo el lugar próximo donde se dan las oportunidades para el desarrollo personal, educativo y laboral, no existiendo condiciones favorables para una óptima formación.

La *Justicia Social*, como diría Harvey (1989) y Carranza (2004), juega un papel importante en la disminución de la delincuencia y la violencia de género, ya que la mujer con mayor grado de educación presentará menor grado de violencia, puesto que el nivel de instrucción se convierte en una protección contra la violencia (OMS 2005, citado de Fuentes, 2006). Logrando la equitativa distribución del ingreso y bienestar en la sociedad, dotaremos de iguales oportunidades a la población y generaremos las mismas oportunidades de progreso. Tomando el criterio de la necesidad de la *Justicia Distributiva* las planeaciones urbanas para la disminución y/o prevención de la delincuencia o la violencia tiene que estar basadas en cubrir las necesidades de cada zona donde se encuentre el patrón espacial del menor infractor o la incidencia en violencia de género, para brindar mayor acceso a ciertas metas y objetivos culturales, educativas y familiares, como lo expondría Cohen (Herranz, 2003).

Focos Rojos

- El no llevar a cabo los planes de desarrollo como esta en el papel.

- Planificación de la ciudad a base de interese particulares.
- Un deficiente y caro transporte público.
- Falta de espacios para el esparcimiento de jóvenes en algunas colonias (poniente) y abandono en otras (sur oriente).
- Falta de utilización de estos espacios por programas artísticos, culturales y deportivos, lo que deja en manos de las pandillas y maleantes estos lugares.
- Falta de seguridad en los espacios abiertos.
- Gran cantidad de lotes baldíos en la ciudad.
- La sobre-producción de la vivienda de interés social.
- Viviendas abandonadas en toda la mancha urbana de la ciudad.
- Condiciones precarias, las viviendas de “interés social”; deterioradas por la mala calidad de los materiales, la humedad y hasta por inundaciones. Mucha gente se ha ido.
- Hacinamiento en la vivienda.
- Mínimo tamaña en las viviendas
- Desesperación por el encarecimiento increíble de los servicios:
 - Gas
 - Luz
 - Agua

Acciones a proponer

- La mejoría del transporte público, que ayude a un buen y económico traslado de la población.

- Realizar inversión en las zonas nor-poniente, sur-oriente de la ciudad:
 - Inversión para la creación de espacios públicos, acorde a las necesidades de la población.
 - Fortalecer el sector de educación media superior, creando más escuelas públicas.
 - Crear programas culturales y/o deportivos para la utilización de los espacios públicos existentes en la ciudad.
- Regularizar los fraccionamientos, exigiendo a las constructoras que se respete la donación de los espacios para la dotación de la infraestructura urbana y construcciones mínimas.
- Cubrir las necesidades de la mancha urbana existente antes de empezar con nuevos proyectos fuera de ella, esto es en dotación de hospitales, escuelas, servicios básicos, transporte, etc.
- Obligar a la utilizar los lotes baldíos dentro de la mancha urbana, cobrando un alto predial por metro cuadrado, o generar estímulos para su construcción.
- Re-funcionalizar las casas abandonadas, ya sea como vivienda o áreas de esparcimiento, casas de cuidado diario para niños, adultos mayores, para la asistencia social, estos espacios hacen falta sobre todo en el Sur-Oriente de la ciudad.

Bibliografía

1. Acosta, D. (2007). *"Infractor Juvenil en Ciudad Juárez, 2007: Un Enfoque Espacial"* (Tesis de para obtener el grado de Maestra, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez).
2. Almada, H. (2008): *La Realidad Social de Ciudad Juárez. Tomo II. Análisis Territorial*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
3. Badillo, M. (2010). *Significados de los espacios binacionales en los albores del siglo XXI. La Frontera Norte de México*. Conferencia en el Coloquio Internacional Migraciones y Fronteras: Seguridad y Migración en las Fronteras. Ciudad Juárez, Chihuahua, 18 y 19 de Marzo.
4. Carranza, E. (2004). "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina." En *Nueva Sociedad* 191. Consultado en 11, 23, 2008 en http://www.nuso.org/upload/articulos/3195_1.pdf.
5. Cervera, L. (2005). *Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*. Consultado el 02,06,2008 en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100882.pdf
6. ----- (2005). "Sistema Socioeconómico y Geo-referencial sobre la Violencia de Género en Ciudad Juárez. Análisis de la Violencia de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención". En J. Monárrez (ed.), SIGFEM. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Material Digital.
7. ----- (2008). "Estudio georreferencial de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en el Municipio de Juárez, Chihuahua: análisis espacial". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Consultado en 09,25,2010 en <http://redie.uabc.mx/contenido/vol10no1/contents-cervera.pdf>
8. ----- (2010). Entrevista sobre Infraestructura urbana y vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua. 12 de abril del 2010.
9. Cital, P. (2005). *Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*. En L. Cervera (ed.), *Desarrollo Urbano* (pp. 12-37). Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte; Instituto Nacional de las Mujeres. Consultado el 02,06,2008 en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100882.pdf
10. Fuentes, C. (2006). "Análisis de la violencia de pareja en el entorno urbano del estado de Chihuahua." En J. Monárrez (Coordinadora) *Sistema Socioeconómico y Georeferencial sobre la Violencia de Género en Ciudad Juárez. Análisis de la Violencia de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuesta para su prevención* (pp. 250-306). México: Colegio de la Frontera Norte (versión electrónica).
11. Fuentes, C. (2010). Entrevista sobre Infraestructura urbana y vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua. 12 de abril del 2010.
12. García, A., García, M. (2000). *Un mundo de ciudades: Procesos de urbanización de México en tiempos de globalización..* España: Geo Forum.
13. Harvey, David. (1989). *Urbanismo y desigualdad social* (Traducido por M. Arenas). España: Siglo XXI. (Original publicado en 1973.)
14. ----- (2003). *Espacios de esperanza* (Traducido por C. Piña). Madrid: Akal. (Original publicado en 2000.)
15. Herranz, G (2003). *Sociología y delincuencia*. Madraza: Alhulia. IMIP (2004). *Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez 2004*. Ciudad Juárez: Instituto Municipal de Investigación y Planeación.

16. ----- (2008). Radiografía Socioeconómica del Municipio de Juárez 2007. Ciudad Juárez: Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
17. ----- (2010). Plan de Desarrollo Urbano, 2010. Ciudad Juárez: Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
18. INEGI (Instituto Nacional de Estadística, geografía e Informática) (2005). "Censo de población y vivienda 2005". Consultado el 04,09,2008 en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10215>
19. Jusidman, C. (2008). "La realidad Social de Ciudad Juárez, Tomo I". Torreón, Coahuila: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
20. Monárrez, J. (2005). *Sistema Socioeconómico y Geo-referencial sobre la Violencia de Género en Ciudad Juárez. Análisis de la Violencia de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención*. El Colegio de la Frontera Norte y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Material Digital.
21. Núñez, F. (2010). "Entrevista sobre calidad de suelo en Ciudad Juárez, Chihuahua". 12 de abril de 2010.
22. Ortiz, H. (2010). *Los nuevos planes de Desarrollo de Urbano en Ciudad Juárez, Chihuahua*. 25 de Junio del 2010.
23. Romo, M. (2006). "Rescate y regeneración de espacios urbanos ociosos para la creación de parques ecológicos en un marco de sustentabilidad ambiental". Fondo mixto CONACYT-Gobierno del Estado.
24. Rubio, R.(2005). Características sociodemográficas. En L. Cervera (Coordinador), *Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad* (pp. 12-37). Consultado el 02,06,2008 en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100882.pdf
25. UACJ (2010). *Construyendo la Universidad del Conocimiento en Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez.
26. Uribe, G. (1996). "Geografía política". Verdades y falacias de fin de milenio. México: Nuestro tiempo S.A.

CAPÍTULO V

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

María del Socorro Velázquez Vargas

En Ciudad Juárez, por muchos años considerada como la ciudad del pleno empleo, se ha puesto en entredicho la viabilidad del modelo exportador. Actualmente, esta frontera enfrenta altos índices de desempleo, deterioro de la calidad de vida y una crisis de inseguridad sin precedentes.

El modelo maquilador y la reducida visión de la élite empresarial y política que dirige los destinos de la ciudad, la han llevado al estado de caos en el que ahora se encuentra. En el escenario cotidiano que viven los juarenses el factor a destacar es la ausencia de políticas públicas acordes a los retos que demanda una comunidad que ha registrado un acelerado proceso de industrialización y altas tasas de crecimiento demográfico. El abandono en el que por décadas ha estado la ciudad se traduce en enormes rezagos en materia de infraestructura urbana, equipamientos en salud, educación, cultura y recreación, lo que a su vez ha situado a la comunidad en un espacio donde convergen diversas formas de violencia social, entre las que destacan la exacerbación de la violencia intrafamiliar (mujeres y niños), la violencia laboral y, más visibles, la violencia vinculada al narcotráfico y al crimen organizado: homicidios, secuestros, extorciones y delitos al patrimonio familiar.

El diseño de la política pública debe ir encaminado al fortalecimiento del tejido social mejorando la calidad de vida de la población, pues hace falta impulsar la convivencia sana y pacífica que promueva y fortalezca la participación de las comunidades, sus organizaciones y los tres niveles de gobierno, como camino para mejorar la calidad de los servicios de salud, cultura y deporte.

El propósito central del presente documento es brindar el panorama reciente del nivel de cobertura, disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud y de otros servicios de fomento al desarrollo social como es la cultura, la recreación y el deporte en Ciudad Juárez, Chihuahua.

La información que aquí se describe y analiza, nos permitirá ubicar y visibilizar los factores objetivos y subjetivos precursores y detonadores de la violencia, así como detectar los factores que

sirven de contención o protección de las situaciones de violencia en nuestra ciudad fronteriza; todo ello con el fin de plantear políticas públicas que solucionen o mitiguen a corto, mediano y largo plazo la problemática de la violencia social urbana que actualmente viven los juarenses.

En general, a manera de hipótesis podemos decir que los patrones observados, dan cuenta de un alto grado de segmentación de los servicios sociales que han ido colocando a la población en niveles alarmantes de desigualdad social. Esta situación detona situaciones de violencia en los hogares y en las comunidades de la ciudad, por lo que se hace necesario plantear políticas públicas más justas de atención a la salud y al fomento de la cultura, deporte y recreación encaminadas a la reconstrucción del tejido social.

Panorama de la salud en la comunidad juarense

El propósito central del presente apartado es brindar el panorama reciente del estado de salud de la población en el municipio de Juárez, a través del análisis de la mortalidad y morbilidad, la descripción de la población con discapacidad, la situación que guarda el fenómeno de las adicciones y la salud mental en un contexto de agudización de la violencia e inseguridad. Así mismo, describir el nivel de cobertura, disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud, tanto de carácter público como privado, con los que cuenta el municipio para atender a la población.

Para el desarrollo de este capítulo utilizamos información de estadísticas del INEGI y la Secretaría de Salud, y de fuentes primarias como son las entrevistas a informantes clave representativas en la ciudad.

Proceso de salud-enfermedad

El proceso salud-enfermedad es abordado a través de los indicadores de mortalidad y morbilidad haciendo uso de la clasificación de las 10 principales causas de muerte y de las 10 enfermedades de mayor incidencia en los habitantes de la entidad y del municipio de Juárez. Iniciamos nuestro apartado con el análisis de la mortalidad en virtud de que, aunque parece contradictorio, es el indicador más cercano a la realidad del proceso salud-enfermedad que vivencian las personas en un territorio determinado; incluso, a través de este indicador se puede evaluar el impacto de las políticas de salud.

En el cuadro 1 se puede apreciar que en el municipio de Juárez para el año 2000 la mortalidad por enfermedades del corazón, seguida de la diabetes mellitus ocuparon el primer y segundo lugar en similares proporciones (12% y 11.9%, respectivamente). Para el 2007, la diabetes mellitus pasó al primer lugar con 15.4% de la mortalidad, dejando el segundo lugar a la mortalidad por enfermedades del corazón (11.7%). Una situación que llama la atención es que también para el final del periodo (2007) desaparecieron de las 10 principales causas de muerte la nefritis-nefrosis y los accidentes de vehículo de motor, cediendo su lugar a la muerte por hipertensión y VIH.

En ambos años de referencia la mortalidad por agresiones u homicidio ocupó el quinto lugar en el total de decesos entre la comunidad juareense (cuadro 1). Aunque no contamos con la estructura de la mortalidad por causas de 2008 y 2009, de acuerdo con datos de la Agencia Estatal de Investigaciones (Cabada, 2010) en el 2008 ocurrieron 1607 homicidios y en el 2009 la cifra se situó en los 2601 homicidios, lo que nos hace pensar que este repunte lo lleva en ascenso hacia el primer lugar en la estructura de la mortalidad en esta frontera en ambos años de referencia. Pues de acuerdo con datos de la Coordinación Delegacional de Salud Pública en el estado, “las principales 10 patologías responsables del deceso de los Chihuahuenses provocaron 2,421 defunciones en la entidad, en tanto que las muertes por ejecución fueron 3,637” (Diario de Juárez, 18-02-2010, 16A). Esta situación es verdaderamente preocupante, ya que detrás de estas defunciones se quedan cientos de problemas, entre los que destacan la orfandad y el estrés de encontrarse sin la cabeza principal de la familia, pues según datos de la Secretaría de Salud para el 2008 del total de homicidios en el municipio de Juárez, el 93% fueron varones, de las cuales 97.8% se concentró en las edades productivas (Cálculos propios, Boletín 17, Secretaría de Salud).

Cuadro 1
Municipio de Juárez: Mortalidad según las 10 causas principales, 2000 y 2007

Causa	2000		2007	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Enf. isquémicas del corazón	669	12.0	767	11.7
Diabetes mellitus	661	11.9	1,006	15.4
Cirrosis y/o enf. crónicas del hígado	296	5.3	304	4.7
Enfermedad cerebrovascular	266	4.8	292	4.5
Agresiones (homicidios)	241	4.3	189	2.9
Asfixia y trauma al nacimiento	213	3.8	158	2.4
Enf. pulmonar obstructiva crónica	156	2.8	167	2.6
Infecciones respiratorias agudas bajas	142	2.6	179	2.7
Nefritis y nefrosis	114	2.0		
Accidentes de vehículo de motor (tránsito)	106	1.9		
Enfermedades hipertensivas			169	2.6
VIH/SIDA			133	2.0
Diez causas	2,864	51.4	3,364	51.5
Las demás Causas	2,703	48.6	3,168	48.5
Total	5,567	100	6,532	100

Fuente: SS, SINAIS, Base de datos de defunciones 1979-2007 (en línea) .

En general podríamos decir que el municipio se encuentra en una fase de transición epidemiológica incipiente, en donde aun un porcentaje importante de la mortalidad sigue siendo causada por enfermedades transmisibles (28.6% en 2008), sobre todo en el caso específico de la población infantil y los adultos mayores (38% y 27.6%, respectivamente). En tanto que el 71.4% de las defunciones se deben a enfermedades no transmisibles (accidentes y lesiones intencionales y enfermedades crónicas), de las cuales el 80% se concentra en las edades de los 18 a los 49 años de edad (estimaciones propias basadas en el boletín 17, Secretaría de Salud).

El predominio de muerte por enfermedades no transmisibles, pone la atención sobre el estilo de vida de la población juareense, la cual se ha caracterizado por una falta de cultura de la alimentación y ausencia de ejercicio físico. De acuerdo con el delegado de Pensiones Civiles del Estado en Ciudad Juárez, Dr. Carlos Ponce Torres, "...en las escuelas se sigue con los malos hábitos alimenticios que se adquieren desde la infancia y son como la drogadicción, no se pueden quitar en la edad adulta. Desde ahí empieza el problema. En vez de enfocar a la niñez en las escuelas, llámese secundarias, preparatoria y nivel universitario, por alimentos saludables, seguimos con el consumo de alimentos chatarra".

El costo de atención de las enfermedades crónico-degenerativas es alto, por lo que el sector salud a nivel nacional ha dirigido gran parte de sus recursos humanos y monetarios al diseño

e implementación de programas de prevención dirigidos a modificar el estilo de vida de la población en general a fin de reducir los riesgos de enfermedad y muerte por estas causas. En este sentido, el Dr. Ponce Torres, Delegado de Pensiones Civiles del Estado en Ciudad Juárez opina comenta que “los casos de diabetes, de cáncer, hipertensión arterial, diabetes mellitus, y reumatismo van en aumento y en costo de atención. Gracias a los avances médicos consigue que estos pacientes logren una sobre vida mayor que la que se tenía en años anteriores. A estos pacientes hay que mantenerlos estables con los medicamentos y hospitalización necesarios y eso tiene un gran costo”.

Un análisis complementario a la mortalidad lo constituye la morbilidad que da cuenta de la probabilidad del riesgo a enfermar por una causa determinada. Partimos de la idea de que aun ante la complejidad de captar de forma objetiva y fiel la situación de salud-enfermedad a través de este indicador, sí nos permite aproximarnos de forma complementaria, y por lo tanto enriquecer el panorama de la situación de salud en nuestra sociedad. Los datos aquí vertidos tienen siempre presente la dificultad de captar verdadera magnitud de la enfermedad pues dado que la cultura de automedicación se ha extendido ampliamente en la población no todos los casos están en los registros oficiales, aunado a ello se sabe que miles de personas acuden a los servicios de salud solamente en una situación de verdadera emergencia, por lo que nunca se registra la incidencia del padecimiento que le afectó.

En este sentido, el doctor Flores profesor investigador de la maestría en Salud Pública de la UACJ, opina que “la automedicación es un fenómeno complejo en el que intervienen los determinantes sociales de la salud, en especial educación, economía, acceso a los servicios de salud, políticas públicas de salud (facilidad de obtener medicamentos sin receta), el mercadeo de la salud, los medios, etc. Esta cultura causa mucho daño a la salud de la población”. Complementario a esta opinión, el doctor Carlos Adame Guerrero, Servicios Estatales de Salud, Jurisdicción Sanitaria II, comenta que “en Juárez la automedicación es una práctica común que afecta la salud de la población pues en el caso de los procesos infecciosos como la influenza, y otros, genera una resistencia del virus haciendo difícil su tratamiento”.

La principal enfermedad que padecieron los chihuahuenses tanto para 2006 como para 2009 fueron las infecciones respiratorias agudas; la tasa pasó de 21,156 a 19,803 enfermos por cada 100,000 habitantes. Le siguen en orden de importancia, aunque con tasas muy inferiores, las infecciones intestinales y las infecciones de vías urinarias (cuadro 2). Cabe destacar que este

conjunto de enfermedades, de origen infeccioso, son padecimientos transmisibles considerados por los especialistas como enfermedades de la pobreza o del rezago en cuanto a saneamiento (acceso a agua potable y drenaje). En este sentido, un aspecto importante para bajar la incidencia de este tipo de enfermedades se debe concentrar tanto en la ampliación de la red sanitaria como en la prevención enfocada al reconocimiento de síntomas y al cambio de hábitos negativos para la salud. Así mismo, habría que enfocar las políticas a los grupos más vulnerables que son los menores de cuatro años de edad y la población con menores recursos económicos, que probablemente sea población escasamente protegida por algún servicio de salud.

Cuadro 2

Estado de Chihuahua: Enfermedad según 10 principales causas, 2006 y 2009

Diagnóstico	2006		2009**	
	Casos	Tasa*	Casos	Tasa*
Infecciones respiratorias agudas	738,504	21,156	671,656	19,803
Infecciones intestinales	188,414	5,398	134,041	3,952
Infección de vías urinarias	95,719	2,742	107,476	3,169
Úlceras, gastritis y duodenitis	37,639	1,328	40,994	1,209
Hipertensión arterial	20,395	824	24,983	737
Gingivitis y enfermedades periodontales	20,704	593	17,819	525
Diabetes mellitus (T-II) no insulino dep.	13,097	375	15,573	459
Otitis media aguda	24,120	691	15,286	451
Varicela	11,798	338	12,866	379
Asma y estado asmático	11,776	337	10,748	317

Fuente: SUAVE. *Tasa: por 100 mil habitantes ** Datos hasta la semana 39

Una aproximación a la situación de discapacidad

La discapacidad es una situación que siempre ha estado presente en nuestra ciudad; sin embargo, dada la situación actual de violencia e inseguridad, la población con discapacidad ha aumentado considerablemente.

La población con al menos alguna discapacidad en Juárez en el año 2000 (cuadro 3) fue de 16,483 personas, que constituyen el 1.4% de los habitantes del municipio. Del total de discapacidades poco más de la mitad son de carácter motriz (54.7%), seguidas por la discapacidad visual (17.4%) y la mental (17%). La tendencia en el estado es similar, lo que muestra una vez más el peso que representa la población juareense respecto del total estatal, incluso en este subgrupo.

En el 2009, la atención de personas con discapacidad en Villa Integra reportó un incremento de usuarios de 39% en los meses de agosto a diciembre. La directora de Desarrollo Institucional de esta institución, Laura Antillón comenta que “a finales del año pasado, de agosto a diciembre se nos

disparó la cantidad de población que estábamos atendiendo, en agosto atendíamos a 524 personas y diciembre estábamos atendiendo a 863, eso nos habla de varias cosas. Primero, gente que podía ir a otros lugares a recibir atención, al verse sin trabajo o con una disminución de su ingreso acude con nosotros. Ahora, nuestra población está disminuyendo porque no tiene ni para la ruta, no pueden trasladarse y venir a las rehabilitaciones”.

Cuadro 3
Población total por condición y tipo de discapacidad, 2000
Municipio de Juárez y Estado de Chihuahua

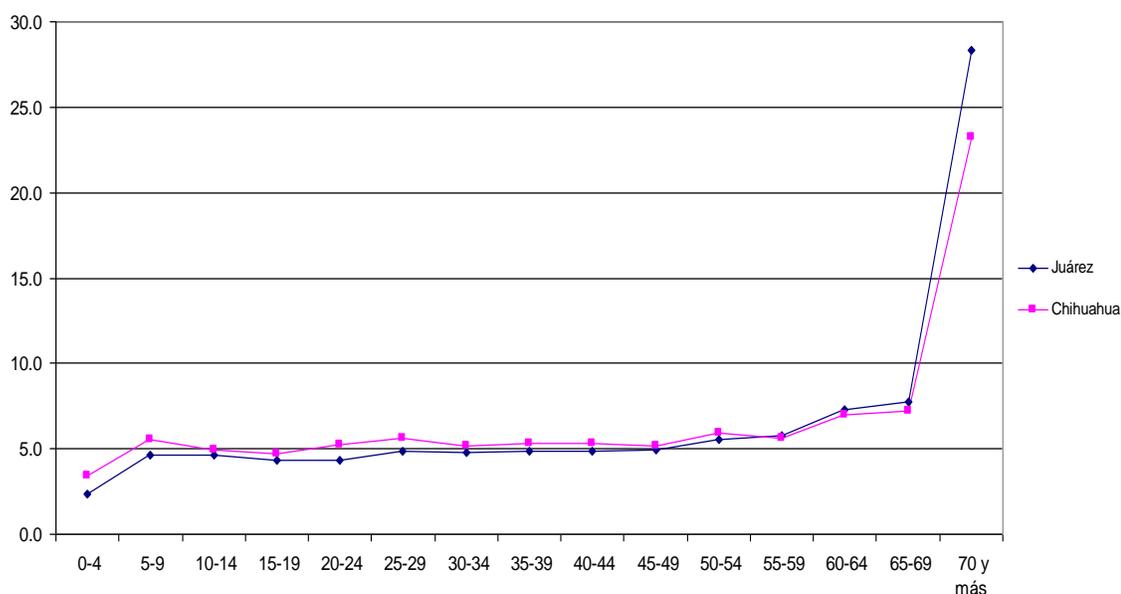
	Juárez			Chihuahua		
	Población	% condición	% tipo	Población	% condición	% tipo
Población total	1,218,817	100.0		3,052,907	100.0	
Sin discapacidad	1,117,885	91.7		2,887,678	94.6	
Con discapacidad *	16,483	1.4	106.1	56,187	1.8	108.1
Motriz	9,018		54.7	29,090		51.8
Auditiva	2,057		12.5	8,558		15.2
De lenguaje	580		3.5	2,024		3.6
Visual	2,875		17.4	11,606		20.7
Mental	2,798		17.0	8,782		15.6
Otra	80		0.5	300		0.5
NE	88		0.5	360		0.6
No especificado	84,449	6.9		109,042	3.6	

Fuente: INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, Juárez, Chihuahua, 2004. * La suma de los tipos de discapacidad puede ser mayor al total, debido a que hay personas con más de una discapacidad.

En cuanto a la estructura de edad de la población con discapacidad se puede apreciar que en el año 2000 la discapacidad aumenta conforme la persona envejece (gráfica 1). La proporción de discapacitados, tanto del estado como del municipio, no rebasó el 6% desde los 0 años hasta antes de los 60 años y comenzó a subir en los grupos de edad avanzada o mayores de 60 años. Este comportamiento es el esperado, dado que biológicamente hay un desgaste de los distintos sistemas de funcionamiento de los seres vivos que mengua su funcionamiento conforme se está expuesto al medio ambiente, sin embargo dado que las proyecciones de población de CONAPO advierten que dentro de 40 años seremos una sociedad envejecida, resulta preocupante el hecho de que al día de hoy no hay una política clara y suficiente que impulse una cultura de respeto a las personas con discapacidad, lo cual debe traducirse en infraestructura pertinente para este grupo poblacional. Ni el sistema de transporte; ni la arquitectura, trazado y señalización en las calles; ni las principales

instituciones sociales son adecuados a los requerimientos de esta población, por lo que en este rubro tenemos un rezago importante.

Gráfica 1
Población con discapacidad por grupos de edad, 2000
Municipio de Juárez y Estado de Chihuahua



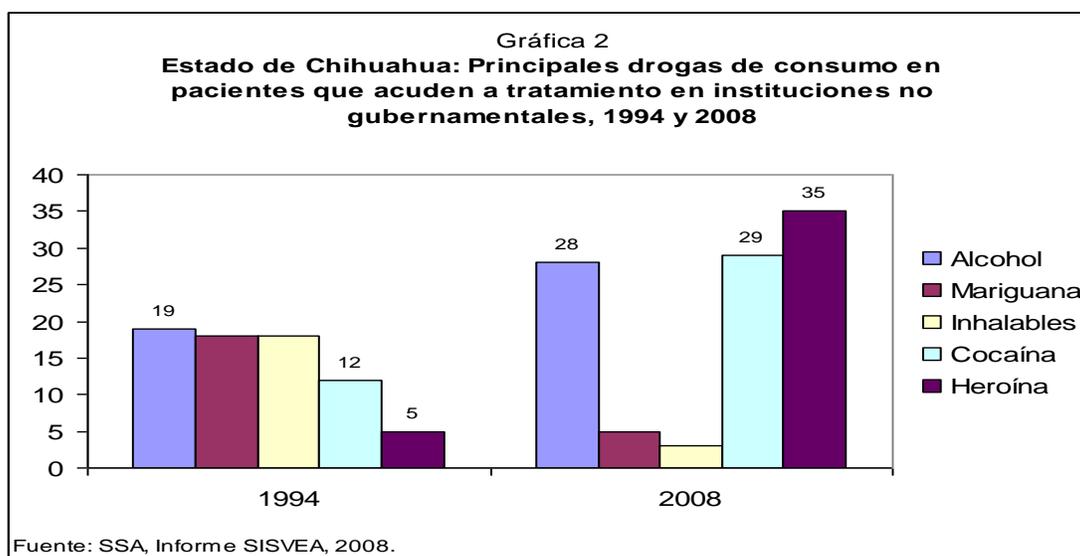
Fuente: INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, Juárez, Chihuahua, 2004.

Una mirada a la situación de las adicciones en Juárez

Actualmente México enfrenta un serio problema tanto en el tráfico de drogas como en su consumo. En el caso específico del estado de Chihuahua, en los últimos tres quinquenios se ha registrado un aumento en el número de personas que acuden en busca de tratamiento contra las adicciones. En 1994 la demanda de tratamiento en instituciones no gubernamentales fue de 319 personas, cifra que se incrementó para el 2008 ubicándose en los 7,422. En total en el periodo comprendido se registraron 51,205 casos (ENA, 2008 y SISVEA, 2008).

El tipo de droga que más se consume también ha variado en el tiempo, lo cual es reflejo del cambio en la oferta y la demanda (gráfica 2). En 1994 el alcohol (19%), la marihuana (18%) y los inhalables (18%) eran las sustancias de mayor consumo en la entidad, para el 2008 la preferencia por sustancias más adictivas se dejó ver en el incremento del consumo de heroína (35%), cocaína (29%) y alcohol (28%). Este patrón de consumo ha sido alentada tanto por una disminución en el

precio de estas sustancias derivada de la sobre oferta, como por su disponibilidad de compra en el mercado; las dos primeras drogas se distribuyen de forma rápida a través de una extensa red de narcomenudeo y en el caso del alcohol, por ser una sustancia legal, se ha utilizado como gancho para anclar sustancias de mayor adicción sobre todo entre los jóvenes y se encuentra disponible ampliamente por toda la ciudad.



El perfil sociodemográfico de los consumidores de drogas es importante, pues en base a ellos se pueden plantear políticas específicas de salud que respondan a las características de esta población. En el cuadro 4 podemos apreciar que del total de personas que acudieron a tratamiento en el 2008 en instituciones no gubernamentales, la mayoría fueron varones (92.4%), en cuanto a los grupos de edad destacan los adultos de 35 años y más (38.9%) y más de la mitad de esta población es soltera (52%).

Sobre el nivel de estudios, el 45.4% tiene estudios de primaria y solo 33.8% de secundaria. En cuanto a la situación laboral más de la mitad (52.3%) desempleada o desocupada y 21.5% declara tener empleo ocasional o temporal. Esta situación laboral de casi tres cuartas partes de los consumidores de droga es preocupante, ya que la inestabilidad económica y el estrés o ansiedad por el consumo puede llevarlos fácilmente a enrolarse en situaciones de violencia y/o delictivas (cuadro 4).

Cuadro 4
Estado de Chihuahua: características sociodemográficas de la población que asiste a tratamiento en instituciones no gubernamentales, 2008

Sexo		Estado civil	
Hombre	92.4	Soltero	52.0
Mujer	7.6	Casado	15.4
		Divorciado	5.9
		Viudo	1.1
		Unión libre	16.8
		Separado	8.7
Edad		Situación laboral	
Menos de 14	1.5	Estudiante	3.8
15-19	12.4	Desempleado	37.4
20-24	14.9	Desocupado	14.9
25-29	16.0	Trabajo fijo	20.0
30-34	16.3	Trabajo ocasional	21.5
35 y más	38.9	Hogar	1.7
		Jubilado	0.8
Escolaridad			
Primaria	45.4		
Secundaria	33.8		
Preparatoria	11.9		
Técnico	2.1		
Profesional	2.4		
Analfabeta	4.1		
Otro	0.2		

Fuente: SSA, Informe SISVEA, 2008.

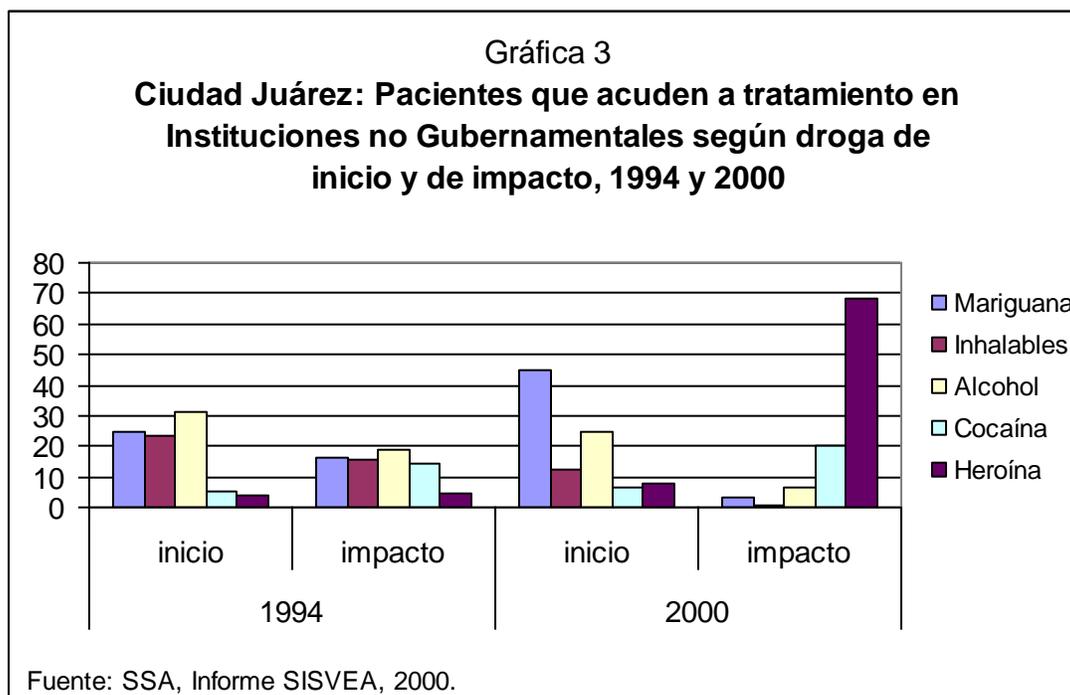
En cuanto al patrón de consumo de esta población, en el cuadro 5 podemos observar que la mayoría inicia su consumo a temprana edad básicamente durante la adolescencia, entre los 10 y 14 años de edad (47.7%), seguido del grupo de 15 a 19 años (36.3%). La droga de inicio es el tabaco (34.5%) y el alcohol (29.1%), seguidos por la marihuana (21.5%), con una frecuencia de uso diaria para la gran mayoría (89.9%). Finalmente, la droga que detonó la búsqueda de ayuda o tratamiento para dejar la adicción fue la heroína (32.6%) y la cocaína (26%). Esta última situación de búsqueda de ayuda nos da la idea de lo que desde el 2008 ha estado circulando en el mercado de la droga en el estado. A saber se trata de drogas con mayor poder adictivo y que son detonantes de situaciones de violencia, por el estado de euforia que genera su consumo y por la ansiedad que genera el periodo de no consumo en un adicto.

Cuadro 5
Estado de Chihuahua: Patrón de consumo de la población que
asiste a tratamiento en instituciones no gubernamentales,
2008

Edad de inicio		Droga de inicio	
Menos de 9	7.2	Tabaco	34.5
10-14	47.7	Alcohol	29.1
15-19	36.3	Mariguana	21.5
20-24	5.6	Inhalables	6.7
25-29	1.7	Cocaína	4.1
30-34	0.7	Otras drogas	4.1
35 y más	0.8		
Frecuencia de uso		Droga de impacto	
Diario	89.5	Heroína	32.6
2-3 veces/semana	3.4	Cocaína	26.0
1 vez/semana	4.6	Alcohol	25.8
1-3 veces/mes	2.2	Otras drogas	15.6
1-11 veces/año	0.3		100

Fuente: SSA, Informe SISVEA, 2008.

En el caso específico de Ciudad Juárez, aunque solo contamos con datos de 1994 y 2000, podemos observar que desde entonces ya se estaba gestando un cambio en el patrón de consumo (gráfica 3). El alcohol que en 1994 era la droga de inicio de casi un tercera parte de las personas que acudieron a tratamiento en las instituciones no gubernamentales en esta urbe, pasó a segundo término para el año 2000, pues en este año casi la mitad de este grupo poblacional declaró haberse iniciado al mundo de las drogas a través de la mariguana (44.5%). La tendencia de la droga detonó la búsqueda de ayuda para el manejo de la adicción paso de alcohol (19%) y mariguana (17%) en 1994 a heroína (68.5%) y cocaína (20%) en el año 2000.



Es preocupante, el hecho de que las puertas de entrada al mundo de las drogas ilegales son las drogas sociales o socialmente permitidas como el tabaco y el alcohol, pues de acuerdo con declaraciones del Secretario de Salud, Dr. José Ángel Córdova Villalobos, el abuso del consumo de alcohol es un factor que favorece las acciones de violencia y aseguró que en el caso de Juárez en los últimos cinco o seis años el número de antros y lugares donde se expende alcohol se ha multiplicado 150% (Diario de Juárez, 16-02-2010, 1A). Al 31 de diciembre de 2009, operan en Juárez 1,269 establecimientos que comercian con bebidas alcohólicas y en opinión de organizaciones de la sociedad civil, como Sabic (Salud y Bienestar Comunitario), a través de su titular Dora Dávila, “muchos de ellos llegan a los rincones más marginados de la ciudad antes que los servicios básicos” (Diario de Juárez, 18-02-2010, 1A).

Al cierre del siglo XX y umbrales del siglo XXI, ya se podía observar en el cambio de estrategia de los mercaderes de la droga, a Ciudad Juárez no solo como frontera de cruce de la droga hacia Estados Unidos y Canadá, sino como un importante mercado de consumo interno. Según datos del SISVEA para esta ciudad fronteriza, en el 2008 la amplia disponibilidad de drogas como la cocaína y heroína así como su abaratamiento promueve que los jóvenes se inicien al consumo de drogas con este tipo de sustancias conocidas por su mayor efecto adictivo y nocivo, por ejemplo la prevalencia

de consumo de cocaína en Juárez para ese año fue de 14.7 por ciento frente a una media nacional de 5.3 por ciento. En opinión del doctor Ponce Torres, Delegado de Pensiones Civiles del Estado en Ciudad Juárez:

El fenómeno de violencia que estamos viviendo en Ciudad Juárez es derivado precisamente de la adicción a las drogas... Juárez era ruta de paso para los narcóticos hacia Estados Unidos, pero con el potencial económico de la ciudad, de ser una ruta de paso se volvió un lugar de consumo, aunado a esto, a una corrupción policiaca, al descuido familiar porque el padre y la madre tenían que trabajar, al descuido en las escuelas, la pérdida de disciplina y valores. Todo esto contribuyó, fue una mezcla de situaciones que conlleva a la situación que estamos viviendo actualmente. Es un criterio personal que tengo: en esta situación de drogadicción yo siempre he dicho que hay un cómplice que en buena parte está generando este problema y que es el adicto. El drogadicto siempre lo vemos como una víctima, pero es un cómplice porque si no hubiera consumidores no habría oferta.

Esta información permite inferir que el patrón de inicio sigue cambiando hacia terrenos cada vez más peligrosos, pues de acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Nacional de Psiquiatría de la Secretaría de Salud el abuso en el consumo de cocaína (y sus derivados) y la heroína provoca consecuencias neurológicas irreversibles, que llevan a la formación de "una generación de jóvenes adictos con severas afecciones mentales, proclives a la violencia y a una muerte fulminante por infarto múltiple" (El Sol de México, 21 de julio de 2008).

En este aspecto, resulta urgente un verdadero control de las drogas sociales e ilegales, el impulso del deporte y esparcimiento, así como verdaderas opciones de empleo y acceso a la educación.

Un acercamiento a la salud mental en Juárez

Otro tema fundamental que merece atención es la **salud mental**, por los efectos negativos que ha tenido la situación de la violencia e inseguridad sobre el equilibrio mental de la comunidad juarense, a lo que se le suma el estrés por la crisis económica.

De acuerdo a información cualitativa de expertos en salud, en los últimos años ha aumentado la cantidad de pacientes que acuden con cuadros clínicos relacionados con el estrés-miedo, entre los que destacan las úlceras, gastritis y fuertes dolores de cabeza y ansiedad. El estrés y miedo se ha extendido en la mayor parte de los residentes del municipio, de acuerdo con

información de la encuesta EPCIJ-2009 el 95.5% de los encuestados opina que Juárez es una ciudad insegura.

En cuestión de los pacientes existe la psicosis generalizada. Entrás a tu casa volteando para todos lados, bajas de tu auto volteando para todos lados, si vienes manejando vienes buscando las esquinas viendo que nadie te siga ni te vea, eso es en una psicosis generalizada (Dr. Carlos Adame Guerrero, Jurisdicción Sanitaria II).

La gente llega ansiosa, con mucho estrés. La gente tiene temor, un temor latente y permanente, de que en cualquier momento lo van a asaltar o van a tener algún encuentro desagradable, esta parte está agregada al resto de la problemática y tú sabes que cuando hay estrés no se duerme bien, el apetito se cambia, siempre se tiende a estar con una inestabilidad. La hipertensión va en aumento, mucha gente desarrolla diabetes y todo por el estrés (Laura Antillón, directora de Villa Integra).

En el aspecto del desajuste mental y emocional que surge a partir de que no se tiene seguridad económica por que se ha perdido el empleo o han bajado los ingresos familiares, la directora del MUSIVI, Xóchitl Rodríguez Quiñones, comenta que la situación de crisis económica y social a todos nos genera estrés, “Lo que nosotros hemos visto...es que los usuarios y las usuarias tienen más dificultad para llegar, nos cancelan más porque no tienen para la ruta, porque se quedaron sin trabajo y esto les genera estrés y depresión, pocas ganas de hacer las cosas, porque ni siquiera tienen los medios para cubrir lo más básico. Definitivamente los niveles de depresión han aumentado por la falta de recursos económicos y de trabajo, porque ya no les alcanza.

En opinión del Delegado de Pensiones Civiles del Estado en Ciudad Juárez, Dr. Ponce Torres, “en nuestra ciudad sí tenemos muchos problemas de comportamiento mental, por las mismas presiones que se tienen para tener los recursos suficientes que respondan a las necesidades que nos crea la ciudad. Tenemos una gran cantidad de pacientes con depresión, ansiedad; mucha, mucha gente derivada de estas situaciones. Todo eso hace que Ciudad Juárez sea una ciudad que genera mucha angustia”.

Es verdaderamente grave y preocupante el desequilibrio mental que genera, el haber sido víctima directa de un acto delictivo pues modifica la vida cotidiana de las personas, en diversos casos ha llegado al grado de cambiar de residencia a otro espacio físico en la misma ciudad o en otro país. En 2008 el porcentaje de víctimas de delito se situó en 16.8%, indicador que pasó a 17.5% en 2009 aun sin haber cerrado el año, pues el levantamiento de la encuesta fue en noviembre

(EPCIJ-2009). A saber, en el caso de Juárez en los dos últimos años se han incrementado los delitos por robo a casa habitación, robo total o parcial de vehículo, robo a transeúnte, homicidio, secuestro y extorsión.

En ese sentido hace falta reforzar los mecanismos que permitan a la población tener acceso a los servicios de atención psicológica y psiquiátrica en todas las clínicas de la red de salud a población derechohabiente y a población abierta. Pues, las unidades de salud que dependen de la Jurisdicción Sanitaria II, al momento de la entrevista (6 de febrero de 2010), no contaban con el servicio de atención psicológica a víctimas directas de personas asesinadas y los casos que les llegaban los estaban canalizando al MUSIVI y al Hospital Civil Libertad.

En el caso de MUSIVI, este centro está atendiendo a las víctimas de la violencia que envía Atención a Víctimas de la Subprocuraduría, esta institución reporta que desde 2002 ofrece los mismos servicios, el taller de duelo es el servicio que se ha incrementado considerablemente, pues de uno anual pasó a tres talleres que se saturaron, “pues todos de alguna manera, directa o indirectamente hemos sido involucrados con los asesinatos de la ciudad” (Xóchitl Rodríguez Quiñones, directora de MUSIVI).

El Hospital Civil Libertad, por su parte atienden casos crónicos de depresión severa, ansiedad y esquizofrenia crónica.

Panorama de los servicios de Salud

Cuando pensamos en el bienestar y el desarrollo social de los habitantes de un territorio, es inevitable hacer referencia al estado de salud de esa población así como a los recursos de que dispone para garantizar la prestación de los servicios de manera eficiente y equitativa. En el presente apartado proporcionaremos un panorama de los recursos materiales y humanos disponibles para la atención a la salud de la población en Juárez.

Cobertura de los servicios de salud

El municipio de Juárez ha sufrido una serie de cambios importantes en las últimas cuatro décadas, en materia poblacional, económica, política y social, lo cual impacta directamente en la situación de salud y por lo tanto en la cobertura y calidad de los servicios que se ofertan para atender a la población.

En el cuadro 6 se puede observar que la proporción de derechohabientes en el municipio para el periodo 2000 al 2008 ha ido en aumento, incluso es ligeramente superior a la estatal en los tres años de referencia. Sin embargo, habría que matizar que la razón del incremento en la cobertura de los servicios de salud obedece al aumento en el registro, principalmente del Seguro Popular y el ISSSTE, que pasaron de 1.8% y 3.8% en el 2005 a 3.5% y 5% en el 2008, respectivamente (cuadro 7).

A la fecha no contamos con la cobertura de seguridad médica total, según los datos de 2008, el porcentaje de población derechohabiente se ubicó en 71.8, sin embargo, hay que tomar con reserva esta información pues de acuerdo con datos del IMSS, los empleos formales perdidos en Juárez de 2007 a 2008 son aproximadamente 50,000, lo que repercute claramente en la derechohabiencia. Lo que hay que analizar y evaluar entonces es el tipo de seguridad y la calidad de los servicios a los que tiene acceso casi tres cuartas partes de la población en esta área fronteriza. Y a la par, tratar de describir las formas o caminos de que disponen las 283,214 personas que no cuentan con derecho a algún servicio de salud.

Cuadro 6
Población según estatus de derechohabiencia 2000-2008 Municipio de Juárez y Estado de Chihuahua

	Municipio de Juárez		
	2000	2005	2008**
Población total	1,218,817	1,313,338	1,368,855
% Población derechohabiente*	60.8	62.1	71.8
% Población sin derecho	30.9	30.4	20.7
% NE	8.3	7.5	7.5
	Estado de Chihuahua		
Población total	3,052,907	3,241,444	3,357,131
% Población derechohabiente	56.2	58.4	67.9
% Población sin derecho	39.3	36.0	26.4
% NE	4.5	5.7	5.7

Fuente: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, II Conteo de Población y Vivienda, y Anuario Estadístico del Estado de Chihuahua, 2009. * Los datos de 2008 están basados en la proporción que representan los derechohabientes de 2000 y 2005 respecto de los derechohabientes del estado. ** Población proyectada al 31 de diciembre de 2008.

Como era de esperarse, dado que el mercado laboral fronterizo se caracteriza por su alto nivel de formalidad, el IMSS es la principal institución que brinda el servicio de atención a la salud tanto en el municipio como en el estado. Sin embargo, las crisis económicas con la consecuente pérdida de empleos durante el periodo se ven reflejadas en la disminución de la proporción de asegurados en esta institución, en mayor medida en el municipio de Juárez, el cual pasó de una cobertura de 95% en el 2000 a 89.7% en el 2008 (cuadro 7).

Cuadro 7
Población derechohabiente por institución de seguridad social, 2000, 2005 y 2008
Municipio de Juárez y Estado de Chihuahua/a

	Municipio de Juárez		
	2000	2005	2008
Población derechohabiente	741,625	815,888	982,977
% IMSS	95.0	89.7	89.7
% ISSSTE	3.7	3.8	5.0
% En otra institución	1.4	7.7	1.9
% PEMEX/SEDENA	0.2	0.2	0.3
% Seguro Popular	0.0	1.8	3.1
	Estado de Chihuahua		
Población derechohabiente	1,716,041	1,891,460	2,278,838
% IMSS	87.6	81.4	85.1
% ISSSTE	7.4	6.9	8.6
% En otra institución	4.7	8.3	5.4
% PEMEX/SEDENA	0.7	0.7	0.9
% Seguro Popular	0.0	4.6	9.7

Fuente: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, II Conteo de Población y Vivienda. /a La sumatoria de los porcentajes no siempre es 100 debido a que hay personas que tienen derechohabiencia en más de una institución.

Al comparar los datos del municipio con la entidad, se puede apreciar que el impacto de la recesión económica fue mucho mayor en Juárez. Aunque los datos no contienen el año 2009, es probable que la tendencia de asegurados en el IMSS para ese año continuó a la baja, pues de acuerdo a datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en ese año se cancelaron 20 mil empleos, ubicando la tasa de desocupación en 10.33%, muy por encima del promedio nacional que fue de 4.8% (Diario de Juárez, 17 de febrero 2010). Ante esta situación es de esperarse el consecuente ensanchamiento del rubro de los habitantes sin seguridad médica para 2009, por lo que se detona

una alerta para el planteamiento de estrategias que atiendan el área de la salud de este grupo poblacional. A este respecto opina Laura Antillón, directora de Villa Integra:

Desde hace un par de años se generó el seguro popular para dar cobertura a las personas cuando no tienen empleo, pero ahorita se ve rebasado, no creo que esperaran que tanta gente dejara de tener derecho al IMSS y se incorporara al Seguro Popular. Este programa aun está en la fase piloto y por lo mismo tiene muchas carencias...Esta es la respuesta emergente a una respuesta crítica, pero debe haber soluciones a mediano y largo plazo para que la gente tenga derecho a un servicio de salud digno.

El seguro Popular no responde a las necesidades de la población abierta, pues las más de 280 mil personas que necesitan adherirse a algún sistema de salud, rebasan la capacidad actual de infraestructura y personal médico con que cuenta el municipio, muestra de ellos son los problemas que actualmente están teniendo los centros de salud, con respecto al desabasto de medicamento, “ahora con el Seguro Popular ha crecido bastante la población y entonces tenemos cierto desabasto (Dr. Carlos Adame, Servicios Estatales de Salud, Jurisdicción Sanitaria II).

Recursos para la salud

En el periodo analizado que va de 1997 a 2008 es evidente que la mayoría de los indicadores que dan cuenta de los recursos de que dispone el municipio de Juárez para atender la salud de sus habitantes mostraron un aumento (cuadro 8); sin embargo, dicho incremento resulta insuficiente si consideramos que la población ha venido creciendo, al menos de 2000 a 2008 a ritmos de 1.3% anual (se cree que en 2009 el crecimiento fue negativo).

Resulta preocupante el hecho de que para 2008 solo se cuenta con 1.3 médicos y 0.65 camas por cada 1000 habitantes. Así mismo, que el gabinete de radiología ha ido en franca disminución pues pasó de 22 en 1997 a 15 en el 2008.

Cuadro 8
Municipio de Juárez: Recursos para la salud, 1997, 2003 y 2008

	1997	2003	2008	% cambio 1997-2008
Unidades médicas en servicio	44	50	53	17.0
Personal médico	1,036	1,289	1,770	41.5
Médicos por unidad médica	24	26	33	29.5
Médicos por c/1000 habitantes	0.9	1.0	1.3	27.9
Camas censables	612	665	883	30.7
Camas por c/1000 hab	0.55	0.52	0.65	14.6
Consultorios	317	365	493	35.7
Gabinete de radiología	22	16	15	-46.7
Laboratorios	13	18	18	27.8
Quirófanos	19	20	26	26.9
Salas de expulsión	15	16	48	68.8

Fuente: INEGI, Cuadernos Estadísticas Municipales, Municipio de Juárez, 2004. Anuario Estadístico del Estado de Chihuahua, 2009

Aunado a esta situación destaca el aumento en la demanda de servicios de urgencias registrados en el periodo, el cual fue de 37%, pues pasó de 217,392 casos a 347,588 casos (INEGI, 2009). Esta tendencia puede estar vinculada al problema de inseguridad en Juárez, por lo que se acentúa la necesidad de ampliar el personal médico (especialistas y generales), la ampliación de unidades médicas así como la habilitación de tantos gabinetes de radiología como sea necesario para brindar el servicio de la población demandante. Un servicio que se desarrolle con calidad y calidez.

Factores precursores, situaciones de riesgo, de contención de la violencia y propuestas de política pública

Las enfermedades no transmisibles son la principal causa de muerte en el municipio de Juárez; básicamente, la mortalidad por homicidio en el caso de varones jóvenes, la diabetes mellitus y las enfermedades del corazón.

Otro grupo de enfermedades son las infecto contagiosas o transmisibles que evidencian el rezago en materia de salud, entre las que se encuentran las infecciones respiratorias agudas y las infecciones intestinales que tienen las tasas más altas en la morbilidad. Extendida cultura de la automedicación en detrimento de la salud. No hay una cultura y tampoco infraestructura adecuada para la creciente población con discapacidad.

La iniciación al consumo de droga es en la adolescencia con drogas de alto poder adictivo y generadoras de violencia y de daños irreversibles en la salud mental, como son la heroína y la cocaína. Sobre oferta de drogas sociales (alcohol y tabaco) y de drogas ilegales.

En un contexto de violencia e inseguridad la salud mental se ha visto alterada, debido a la sensación de temor a ser víctima de algún delito o al evento de haber sido víctima. Y no se ha generado un sistema accesible de acceso a la atención psicológica. Poco más del 20% de la población en 2008 no cuenta con acceso a algún servicio de salud pública (283,214).

Los recursos materiales y humanos son insuficientes para dar servicio a la población en general, aspecto que lleva a las familias a situaciones de estrés y formas de violencia por el hecho de no poder atender adecuadamente al miembro de la familia enfermo.

Panorama de la situación de la cultura en Juárez: disponibilidad y acceso de infraestructura

Sin duda, la cultura es un componente indispensable y necesario en el desarrollo del ser humano, pues fomenta la convivencia social que a su vez nutre el tejido social y hace que las sociedades avancen armónicamente hacia un desarrollo económico y social para todos. Sin embargo, el éxito en el camino depende del desempeño y coordinación de los distintos actores sociales y políticos que viven, conviven, diseñan y perfilan el desarrollo de las comunidades.

En el presente apartado se hace un esbozo de la oferta y disponibilidad de infraestructura cultural y de políticas públicas culturales en Ciudad Juárez, haciendo especial énfasis en la reciente estrategia cultural que ha implementado tanto el gobierno del estado como el municipio y que se plasma en su Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010. Así mismo, se hace alusión al papel de las organizaciones sociales y culturales como actores críticos y propositivos en la conformación de alternativas para la construcción de una ciudad sin violencia.

El apartado se divide en cuatro secciones. La primera contiene una descripción de la infraestructura cultural con la que cuenta el municipio, en cuanto a tipo, cantidad y ubicación; los programas y fondos para el apoyo a la cultura se encuentran en la segunda sección. En tercer término se hace una breve semblanza del movimiento cultural en Juárez, para cerrar el apartado con la exposición de los factores precursores, situaciones de riesgo, de contención de la violencia y algunas propuestas de política pública sobre el tema.

Infraestructura y/o espacios culturales

En el municipio de Juárez existen para 2009 cuatro museos, ocho teatros, seis centros culturales, cuatro galerías y cinco auditorios. Además de 15 bibliotecas públicas municipales, 15 librerías, 14 universidades, seis salas de lectura y se ofertan ocho festivales a lo largo de todo el año (cuadro 9). En estas instalaciones, algunas presentes desde los años sesenta otras de más reciente creación, se programan y ofrecen diversos eventos y servicios artístico/culturales. El número de habitantes que asiste y/o se atiende en estas instalaciones es indeterminado, ya que la información al respecto no se ha sistematizado. Lo que es evidente, es que la ubicación de las instalaciones, concentradas altamente en el norte, nororiente y centro de la ciudad, en menor medida en el sur y es casi nula su presencia en el poniente de la ciudad, nos lleva a afirmar que los eventos y servicios culturales que brindan, tanto el gobierno estatal como el municipal, no llegan a amplios sectores de la población.

Cuadro 9		
Infraestructura/espacios culturales en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2009		
Tipo	No	Ubicación
Bibliotecas	15	Por todo el municipio
Salas de lectura	6	Por todo el municipio
Centros culturales/casas de cultura	6	Centro y norte-centro
Museos	4	Centro y norte-centro
Teatros	8	Centro y norte-centro
Librerías	15	Norte, oriente y sur del municipio
Salas de cine	62	Norte, oriente y sur del municipio
Auditorios	5	Centro y norte-centro
Galerías	4	Centro y norte-centro
Universidades	14	Norte, oriente y sur del municipio
Festivales	8	Norte y oriente del municipio
Fuente: Conaculta, Atlas de Infraestructura Cultural, 2003; Sistema de Información Cultural, Conaculta, actualizado a 2009 en http://sic.conaculta.gob.mx y Revista de Arte y Cultura Rancho las Voces, edición 53, 18 de noviembre de 2007, en http://rancholasvoces.blogspot.com .		

Dado lo anterior podemos afirmar que la infraestructura y equipamiento cultural en Juárez es insuficiente para atender las necesidades de una población con altas tasas de crecimiento poblacional (de 1990 al 2000 la tasa de crecimiento promedio fue de 4.3% comparada con el 1.8% a

nivel nacional). Balderas y Padilla (en <http://www.pactoporlacultura.org>) en un análisis del estado general de la cultura en Ciudad Juárez, destacan el serio rezago que priva en este municipio fronterizo, el cual se caracteriza por la subutilización, el deterioro y el mal equipamiento de los edificios públicos. Agregan que de acuerdo a los datos del Atlas de Infraestructura Cultural (2003 en Balderas y Padilla, en <http://www.pactoporlacultura.org>), Ciudad Juárez aparece en la posición número 26 de un total de 33 ciudades, su índice de infraestructura cultural es el más bajo, 1 de 5 posibles, en tanto que Chihuahua capital se ubica en la categoría 3, en una posición semejante a la de Guadalajara, lo que evidencia la desigualdad en la asignación de recursos en materia cultural al interior del mismo estado.

Un ejemplo ilustrativo de la ausencia en materia de equipamientos culturales es el caso de los teatros. IMAC (2003 en Balderas y Padilla, en <http://www.pactoporlacultura.org>), al hacer la comparación de inversión industrial de la ciudad versus inversión en teatros, encuentra que en 1966 la ciudad tenía 344 mil habitantes, 5 plantas maquiladoras y tres teatros, mientras que para el año 2000, la ciudad registró aproximadamente 1 millón 219 mil habitantes, 303 plantas maquiladoras y siguió teniendo tres teatros. Aunque, de acuerdo con datos de CONACULTA, la cantidad de teatros ha aumentado -Víctor Hugo Rascón Banda (2006), el Octavio Trías (2006) y El Paseo (2007)- hasta ubicar la cantidad de teatros en ocho para 2009, la infraestructura sigue siendo insuficiente, pues el flujo de población que llega a la ciudad es constante.

El propio Instituto Chihuahuense de la Cultura reconoce, en su Diagnóstico de la Cultura en la Región Norte (Juárez, Ahumada, Praxedis G. Guerrero, y Guadalupe, D.B.), que existe un rezago en infraestructura y equipamiento en materia cultural y detecta la insuficiencia de acciones acordes con la configuración social de la región; destaca que el crecimiento irregular de la ciudad ha generado la ruptura en el tejido social, ya que los espacios para el diálogo y convivencia ciudadana son limitados y existe una nutrida concentración poblacional en espacios marginales sin oferta de desarrollo cultural (ICHICULT, Cultura y Políticas Públicas: Ciudad Juárez, Programa Estatal de Cultura 2004-2010 en <http://www.ichicult.gob.mx>), como son el poniente y sur de la ciudad.

Programas y fondos para el apoyo a la cultura en Juárez (2004-2010)

El organismo responsable de ofrecer y promover los servicios y eventos artístico/ culturales en el estado de Chihuahua y en el Municipio de Juárez es el Instituto Chihuahuense de la Cultura

(ICHICULT). Entre los programas que oferta este instituto en Juárez se encuentran programas de literatura, teatro, música, pintura, danza, impulso a la cultura popular y artística, y programas de becas a creadores en diversas categorías. En cuanto a los fondos, estos se enfocan a apoyar proyectos con impacto en la frontera, a la publicación de libros, y al reconocimiento de las aportaciones a lo más destacado en las áreas de música, artes visuales, literatura, sociales, biología y tecnología (cuadro 10).

Cuadro 10 Fondos y programas del ICHICULT en Juárez (2004-2010)	
Programa/Fondo	Descripción
Programa del Parque Central Poniente Hermanos Escobar	Incluye 20 programas artísticos que abarcan las áreas de literatura, teatro, música, pintura, danza a través del Sistema de Talleres de Creación y más de 10 proyectos especiales.
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	Consiste en apoyos a proyectos de cultura popular y alternativa.
Programa de Estímulos a la Creación Artística “David Alfaro Siqueiros”	Otorga becas a creadores en las categorías: Jóvenes Creadores, Nuevos creadores, Creadores con Trayectoria, Desarrollo Artístico Individual, Apoyo a Producciones Escénicas, Apoyo a Proyectos de Difusión del Patrimonio Cultural, Apoyo a Proyectos de Investigación Artística y Creador Emérito.
Fondo de Desarrollo Cultural Municipal	Apoya cualquier proyecto cultural que impacte en la frontera, sin importar disciplina. Es para creadores, promotores, grupos y cualquier interesado en desarrollar proyectos culturales en la ciudad.
Premio de Publicaciones	Fondo para publicar hasta 10 libros por año dictaminados en el estado.
Premio Chihuahua	El premio busca reconocer las aportaciones a lo más destacado en las áreas de música, artes visuales, literatura, sociales, biológicas y tecnológicas.
Fuente: ICHICULT, Cultura y Políticas Públicas: Ciudad Juárez, Programa Estatal de Cultura (2004-2010) en http://www.ichicult.gob.mx	

Entre las acciones más dignas de subrayar del ICHICULT está la construcción del **Centro Cultural Paso del Norte** (2006), uno de los complejos culturales más grandes y modernos en el norte de

México; la ampliación de actividades de corte internacional y nacional apoyando eventos iniciados en otras administraciones como el Encuentro Nacional de Escritores de Tierra Adentro, el Congreso de Patrimonio Gastronómico de la Frontera Norte, y el Festival Internacional de Títeres Educativos. Así como el sello de la administración y un elemento clave para el impulso de la política cultural del gobierno de Reyes Baeza, el **Festival Internacional Chihuahua** con casi 500 eventos entre presentaciones artísticas, conferencias y talleres a lo largo de 36 municipios y El Paso, Tx., incluyendo la Feria Binacional del Libro Paso del Norte y un Festival de Cine (ICHICULT, Cultura y Políticas Públicas: Ciudad Juárez, Programa Estatal de Cultura (2004-2010) en <http://www.ichicult.gob.mx>).

A continuación, intentamos un acercamiento al impacto o implicaciones de los dos elementos principales a través de los cuales la actual administración (2004-2010) y el ICHICULT han impulsado su política cultural en el municipio de Juárez: El Centro Cultural Paso del Norte (CCPN) y el Festival Internacional Chihuahua (FICH).

El CCPN, primero llamado Centro Cívico Paso del Norte, surgió en la administración del ex gobernador Fernando Baeza Meléndez, luego fue impulsado por el presidente municipal de Juárez Jesús Macías Delgado, pero la obra fue abandonada por la empresa constructora TOTICO que no cumplió el contrato (Gobierno del Estado de Chihuahua, Comunicado de Prensa del 2/12/2006 en el portal gubernamental <http://www.chihuahua.gob.mx>). El CCPN fue una obra que estuvo suspendida por aproximadamente 15 años, su construcción inició en 1989 y coincidió con el anuncio de la demolición de la Sala de Espectáculos del IMBA; en este tiempo se gestó un importante movimiento por los derechos culturales en Ciudad Juárez que aglutinó importantes grupos de intelectuales, artistas y organizaciones de la sociedad civil que veían en la defensa y promoción de la cultura una vía a través de la que podían crear ciudadanía e incidir en el restablecimiento de la fractura existente en el tejido social de la ciudad (Alvarado, en <http://www.pactoporlacultura.org>).¹¹² En este contexto (2004), el entonces candidato al gobierno estatal, José Reyes Baeza retomó la demanda social de concluir con la construcción de El CCPN y una vez que tomó posesión como gobernador electo de Chihuahua, dio cauce a la demanda.

¹¹² Entre los grupos y activistas promotores de la cultura se encuentran Telón de Arena, Movimiento Pacto por la Cultura, Fundación Flor y Canto AC, INDESOL, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez y Germán Dehesa (Alvarado, en <http://www.pactoporlacultura.org>).

El CCPN tiene 15 mil metros cuadrados de construcción, se inauguró el 2 de diciembre de 2006 y está ubicado en el circuito envolvente del PRONAF. Se compone del teatro principal llamado Víctor Hugo Rascón Banda con capacidad para 1,750 espectadores, el teatro experimental Octavio Trías para 250 espectadores, una sala de usos múltiples con capacidad para 300 personas, dos vestíbulos que funcionan como galería de exposiciones y una librería administrada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. En sus instalaciones se presentan y representan todo tipo de espectáculos, tales como conferencias, actos cívicos, obras de teatro, ballet clásico, danzas, conciertos y óperas, y presentaciones empresariales (La Jornada, 12/01/2007, <http://www.jornada.unam.mx>).

Hasta antes de la conclusión y puesta en operación de el CCPN, las obras o espectáculos artísticos que se presentaban en la ciudad se llevaban a cabo en auditorios, plazas de toros o pequeños teatros que carecían o estaban deficientemente equipados con la tecnología necesaria que favoreciera una puesta en escena, según declaraciones de Sergio Fernández, jefe de la Oficina de Teatros y Museos de Sitio de Chihuahua en 2007 (La Jornada, 12/01/2007, <http://www.jornada.unam.mx>).

No hay duda de la importancia que ha tenido la conclusión y operación del CCPN; sin embargo, hasta el momento la oferta cultural que se programa en sus instalaciones se centra en las clases medias y altas, pues la difusión de los eventos no llega a las colonias populares, el costo resulta inaccesible para las familias en situación crítica, aunado a estos dos elementos vemos que la ubicación del complejo cultural está alejado de las zonas o colonias marginadas y el sistema de transporte de la ciudad no es precisamente el más adecuado para conectar los espacios-dormitorio de la población con el anillo envolvente del PRONAF.

Frente a la visión de restablecer la fractura existente en el tejido social de la ciudad con la apertura de este complejo cultural, la forma y estrategia para operar la política cultural pone en evidencia la falta de visión para impulsar con éxito una política cultural que llegue a todos los rincones de la ciudad. Actualmente, el CCPN acapara toda la atención de los promotores de espectáculos en la ciudad pues en sus instalaciones se presentan todo tipo de eventos, lo que ocasiona que el resto de la infraestructura cultural que hay en la ciudad sea olvidada o subutilizada, realidad que contrasta con los planteamientos de una política cultural disponible y accesible para

todos, que ha sido la bandera de diversos grupos en la ciudad, pues anula otras alternativas para fomentar la cultura y el turismo (Alvarado, en <http://www.pactoporlacultura.org>).

Aunada a esta magna estructura, el gobierno del estado a través del Instituto Chihuahuense de la Cultura, con el apoyo de varias instituciones gubernamentales, privadas y universidades del estado ha impulsado el Festival Internacional Chihuahua (FICH). El primer festival se ofertó en septiembre-octubre de 2005 y constituye un elemento central en la operación de las políticas culturales en el estado de Chihuahua y sus municipios. El objetivo del FICH es propiciar el desarrollo social y cultural, proporcionando a la ciudadanía alternativas de calidad en los ámbitos de la educación y la recreación, promoviendo el trabajo de artistas locales, nacionales e internacionales, para la preservación y fomento del patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones. Así los espectáculos que se programan en el festival son elegidos según la visión del mismo, el cual argumenta ser un instrumento social que propicia el fortalecimiento del tejido social con valores como la justicia y armonía (Alvarado, en <http://www.pactoporlacultura.org>). Sin embargo, al revisar la oferta de los eventos de las cinco ediciones del FICH se aprecia una visión de la política cultural basada en la magnificencia y estética de los proyectos que implican un amplio gasto.

Actualmente, el festival va en su 5ª edición (2009) y hasta hoy, dado la envergadura de esta empresa cultural, su organización y coordinación ha puesto en entredicho la profesionalización de su personal, en materia de administración, gestión y promoción cultural. De acuerdo con un balance del movimiento Pacto por la Cultura, el impacto del Festival Internacional Chihuahua en el municipio de Juárez no es muy alentador, pues sucede algo parecido al asunto de la accesibilidad, no precisamente en los costos pues muchos de los eventos son gratuitos, sino en espacios ya que la mayoría de los eventos se programan en el Centro Cultural Paso del Norte y en algunos cuantos locales ubicados en el PRONAF y sus alrededores, olvidando otros espacios y grupos poblacionales de la ciudad como el poniente. Otro aspecto que destaca Pacto por la Cultura a través de Alvarado (en <http://www.pactoporlacultura.org>) es que el festival como política pública, hasta ahora, ha fallado en convocar a la comunidad artística local para incorporarse al festival y cuando se ha hecho, siempre ha sido bajo un reconocimiento endeble y en detrimento del talento que vive en la región. Además, FICH es una política pública que ha impedido el crecimiento de otras propuestas culturales de artistas locales y de la región.

El movimiento cultural en Juárez, por una ciudad sin violencia

El modelo de desarrollo económico que hasta ahora se ha implementado, caracterizado por la creciente desigualdad, ha mostrado su desdén por una agenda pública que genere los espacios y políticas para el desarrollo integral de la población. Si bien, durante poco más de cuatro décadas se ha invertido en la dotación de infraestructura y equipamientos urbanos para fomentar la instalación de la industria maquiladora, la infraestructura social, cultural y deportiva ha sido escasa, reforzando con ello los sentimientos de exclusión. Esta evaluación de la ciudad es expresada por diversos grupos sociales (instituciones y organizaciones que firman el Pacto por Juárez y el Pacto por la Cultura), investigadores universitarios (UACJ y COLEF), e incluso por el mismo Instituto Chihuahuense de la Cultura (Plan Estatal de Cultura, 2004-2010). Las expresiones más evidentes y cotidianas son la violencia e inseguridad presentes en las distintas esferas de la vida pública y privada de las familias juarenses, la desorganización de la estructura urbana y la segregación social y espacial que han llevado a amplios sectores de la población a situaciones cada vez más graves de pobreza.

En este escenario y con la amenaza (1989) de venta y demolición del edificio del Centro de Espectáculos del INBA para la construcción de un centro comercial, a principios de los años noventa un nutrido grupo de intelectuales, artistas y organizaciones de la sociedad civil formaron el Comité de la Toma Pacífica del INBA (COTOPAI), generando así un movimiento que culminó un año más tarde con la entrega del edificio del INBA al Municipio de Juárez bajo la promesa de su remodelación (Balderas y Padilla, en <http://www.pactoporlacultura.org>).

Aunque la sala del IMBA se abrió nueve años después, el grupo continuó trabajando durante casi tres lustros, constituyéndose en octubre de 2002 como Consejo Ciudadano para la Creación del Instituto Municipal del Arte y las Culturas (IMAC), a través del cual se impulsó la realización foros, talleres, movilizaciones y documentos con la finalidad de convencer a las autoridades de que era necesario el rediseño de la estructura orgánica municipal y la introducción de mecanismos de participación ciudadana que aseguraran la transparencia y rendimiento de cuentas de la acción gubernamental (Refundando Juárez, 2005 en <http://www.pactoporlacultura.org>).

A pesar de los esfuerzos por impulsar la creación del IMAC, la propuesta no fue ni ha sido bien acogida por parte de las distintas instancias de gobierno. Sin embargo, los miembros del Consejo Ciudadano para la Creación del IMAC no dan tregua a su objetivo de articular un proyecto alternativo de ciudad sin violencia, por lo que en 2004 promovieron el Pacto por la Cultura en el que

se planteó fortalecer el tejido social en Ciudad Juárez, situando a la cultura como eje central y transversal en el diseño de las políticas urbanas, educativas, de salud y de seguridad pública a través de la construcción de un imaginario no violento, que se traduzca en la convergencia de la sociedad civil y el gobierno para transformar el orden cultural, social y del modelo de desarrollo vigente (Refundando Juárez, 2005 en <http://www.pactoporlacultura.org>).

Las campañas para promover el Pacto por la Cultura se llevaron a cabo por medio de una serie de jornadas en las que el propósito central era sensibilizar a los actores sociales de la localidad respecto a la idea de que la cultura puede ser una herramienta metodológica para reflexionar sobre la compleja situación social de Ciudad Juárez. Las Jornadas concluyeron con la realización del Foro Pacto por la Cultura en noviembre de 2005 en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Entre las conclusiones centrales del foro, se destacan la visualización de la cultura como un ejercicio emancipatorio y un derecho inalienable; la necesidad de avanzar en la definición del sujeto ciudadano con capacidad de interlocución y de establecer un diálogo con otros sectores, lo que implica ubicar la defensa de las mujeres como asunto cultural de primer orden; establecer un mecanismo o comisión que le diera seguimiento a los trabajos y a la agenda del pacto; ubicar el Pacto por la Cultura como un espacio permanente de diagnóstico sobre la ciudad para intervenir en ella; y por último, la necesidad de crear condiciones para que la sociedad civil participe en las políticas culturales y lograr la articulación con los tres niveles de gobierno (Refundando Juárez, 2005 en <http://www.pactoporlacultura.org>).

Factores precursores, situaciones de riesgo, de contención de la violencia y propuestas de política pública

Al observar los dos instrumentos del estado, el Centro Cultural Paso del Norte y el Festival Internacional Chihuahua que ha desplegado el gobierno del estado, se entiende el sentido de la política cultural de la administración de Reyes Baeza y su equipo de colaboradores. En el que se dibuja una falta de visión y compromiso social, pues de frente al continuo reclamo de la sociedad civil y artistas de la ciudad de implementar una política cultural que contribuya a la reconstrucción del tejido social de la ciudad, ha implementado una política basada en la magnificencia y estética de los proyectos que implican un amplio gasto (como lo expresa Pacto por la Cultura), en el que los grupos marginados no tienen cabida. Su política cultural, reproduce la segregación y desigualdad social.

Un ejemplo claro de esto es la ausencia de políticas e infraestructura cultural enfocada a grupos marginados o vulnerables, como las mujeres, migrantes, niños, jóvenes, adultos mayores, entre otros.

Aunado a lo anterior, se aprecia la insuficiencia, sub utilización y deterioro de la infraestructura y los equipamientos culturales existentes en la ciudad, que se ve exacerbado (abandono) como consecuencia tanto de la operación del complejo cultural (CCPN) como la ejecución del Festival Internacional Chihuahua.

Es una lástima que hasta ahora quienes están encargados de la administración cultural en el estado y en municipio de Juárez no sean los más indicados, profesionalmente, pues es obvio que no están dispuestos a ceder estos espacios a personas con un perfil más adecuado para la materia, pues en ellos y sus grupos reina poderosamente los intereses políticos y sus afanes por permanecer un largo tiempo en la estructura gubernamental, administrando las arcas como una empresa privada de grupo o familiar.

Un aspecto que, a nuestro juicio, ha funcionado como agente que hasta ahora ha contenido los niveles de violencia es el hecho de que en el municipio de Juárez existe una amplia presencia de grupos organizados interesados en la defensa de los derechos culturales y de la mejora de la calidad de vida de los residentes de esta urbe. Aspecto que debe considerarse como potenciadores de un proyecto de ciudad centrado en el fortalecimiento de la cohesión social y organización de las comunidades que tomen en sus manos el impulso de una ciudad centrada en la igualdad y libre de violencia.

Ante la fragmentación socio-espacial que ha generado marginalidad y favorecido el incremento de violencia y criminalidad, hay que realizar medidas de carácter institucional para diseñar nuevas políticas de integración sociocultural. En general, se debe ampliar la inversión en cultura y eficientar su utilización, haciendo participe a todos los actores y grupos culturales que como hemos visto es amplio y altamente organizado.

Otro rubro necesario es el fortalecimiento de las funciones de planeación y gestión cultural de las comunidades y sus organizaciones. Finalmente, hay que ampliar la infraestructura cultural considerando todas las zonas de la ciudad como espacio natural de la cultura, hacia donde y desde donde se diseñen se promuevan programas culturales en coordinación instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector educativo.

La infraestructura deportiva y recreativa en Ciudad Juárez

Infraestructura deportiva

En Juárez encontramos que existe una importante cantidad de espacios destinados a la práctica del deporte, sin embargo el problema es que no están equipados o acondicionados para su uso eficiente. Quienes utilizan estas áreas son, en gran medida, las ligas de fútbol soccer en categorías abiertas y los torneos de barrios, además de algunas asociaciones deportivas de escuelas, empresas de diversos ramos y algunas colonias populares.

En total para 2009 existen en Juárez 38 unidades deportivas, 32 de las cuales están a cargo del municipio que, además de canchas de baloncesto, cuentan con áreas recreativas, y seis unidades que están a cargo del gobierno del estado, y cuentan con cancha de fútbol rápido, soccer, basquetbol, voleibol, salones de usos múltiples, y canchas para fútbol y voleibol playero, además de pista de trote. Juárez cuenta con 24 gimnasios, 4 albercas, 250 canchas y 5 estadios. Existe también una ciclopista y un motocross (cuadro 11).

Tipo	No	Ubicación
Unidades deportivas	38	Por toda la ciudad
Instalaciones deportivas	126	Por toda la ciudad
Gimnasios	24	Por toda la ciudad
Albercas	4	Norte y oriente
Canchas deportivas	250	Por toda la ciudad
Ciclopistas	1	Norte
Motocross	1	Norte
Clubes deportivos	11	Por toda la ciudad
Estadios	5	Norte y nororiente
Parques recreativos	4	Norte y sur
Parques	483	Por toda la ciudad
Salas de cine	62	Norte, oriente y sur

Fuente: Elaboración propia con información de Instituto Chihuahuense del Deporte y Cultura Física y Sistema de Información Cultural, Conaculta, actualizado a 2009 en <http://sic.conaculta.gob.mx>

Aunado a la infraestructura, hay una carencia de programas que favorezcan la socialización sana y masiva, la mayoría de los deportes populares se encuentran asociados culturalmente al consumo del

alcohol, lo que no favorece una convivencia sana y constructiva, encaminada a valores tales como la comunicación entre pares y la generacional que nos lleven a una construcción social con valores.

Infraestructura recreativa

En cuanto al rubro de recreación que contempla los jardines públicos, espacios abiertos para ferias y exposiciones y las salas de cine, nos encontramos que en Ciudad Juárez hay un severo déficit en espacios verdes públicos. Según datos de una investigación hecha por Lourdes Romo del COLEF en 2006, en esta ciudad fronteriza existe un árbol por cada 10 personas (124,530 árboles), 4.4 metros cuadrados de área verde por habitante de un total de 6.4 millones de metros cuadrados, lo que representa un 60% menos de lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, la cual establece 12 metros cuadrados por persona (Diario de Juárez, 28/04/2007).

La situación se torna más grave, si consideramos que en la Zona de Integración Ecológica se han estado construyendo fraccionamientos (poco más de 1,700 viviendas) sobre lo que antes fueron huertas nogaleras que, aun siendo propiedad privada, constituían una superficie de 583 mil metros cuadrados de espacios arbolados (Diario de Juárez, 28/04/2007).

Al igual que en los servicios de salud y culturales, el rubro de espacios recreativos no está exento de desigualdades en cuanto a la dotación y calidad de la infraestructura. Si bien la carencia de áreas verdes es grave en toda la ciudad, la zona del poniente es la que presenta un mayor rezago; en esta zona hay sólo 10,659 árboles, lo que representa menos de 8 por ciento de la cifra total. En contraste, en el oriente hay 115,125 árboles, los cuales constituyen el 91 por ciento del total, la mayoría de ellos en la zona norte en el parque El Chamizal (56 %) (Diario de Juárez, 28/04/2007).

En general, en la ciudad hay muy pocas áreas que pueden ser consideradas parques recreativos urbanos; sólo hay dos, el más grande es El Chamizal con 114,370 hectáreas, seguido del Parque Central Hermanos Escobar con 53 hectáreas. La ubicación de ambos parques representa dificultades de acceso para una gran cantidad de habitantes de las colonias marginadas de la ciudad, lo que sugiere la construcción de otros dos parques recreativos de similar magnitud, uno en el poniente y otro en la parte sur de la ciudad.

En el caso de los parques, podemos decir que Juárez cuenta con muchas áreas verdes pequeñas, 483 parques (cuadro 11) ubicados en los diferentes unidades habitacionales que

conforman el área urbana, cabe matizar que una cantidad importante de ellas están en fraccionamientos cerrados de reciente creación. Ante esta situación reforzamos la idea de que los habitantes necesitan espacios grandes, bien cuidados, estratégicamente distribuidos en la ciudad, y al que todos tengan acceso, ya que hay colonias enteras que no están en un radio de influencia de un área verde, que no cuentan con un espacio público (Diario de Juárez, 28/04/2007).

De acuerdo con la evaluación del COLEF (2005) los juegos infantiles y el jardín vecinal tienen un déficit de 80% en tanto que el parque de barrio presenta un déficit del 100%. En cuanto a los parques recreativos, el mismo colegio recomienda que los espacios para la instalación de ferias y exposiciones sean modernizados y que las salas de cine se amplíen en nueve unidades más, pues de acuerdo con información de Conaculta para 2009 Juárez contaba con 62 salas, nuevamente el poniente y el centro de la ciudad carecen de salas de cine.

Factores precursores, situaciones de riesgo, de contención de la violencia y propuestas de política pública

En Juárez, existen pocos programas de fomento deportivo planificados a mediano y largo plazo, que trasciendan las administraciones, y los programas que existen no están articulados entre sí ni cuentan con sistemas adecuados de seguimiento y evaluación que les permitan planificar estrategias encaminadas a la eficiencia y calidad, especialmente los dirigidos a grupos vulnerables como adultos mayores, personas con capacidades diferentes, niños, jóvenes y mujeres.

Al igual que en los servicios culturales, los responsables de dirigir el fomento al deporte, requieren un plan bien estructurado encaminado a la profesionalización de su personal. La infraestructura y recursos financieros destinados al deporte son insuficientes para responder a la demanda social de una ciudad con altos índices de crecimiento demográfico y con una imperante necesidad de espacios deportivos. Aunado a ello, ha faltado coordinación entre los clubes/gimnasios y escuelas deportivas privadas con las instancias de fomento al deporte tanto municipal como estatal para el impulso conjunto del deporte con metas claras de incidir en la salud tanto física como mental y con las necesidades de construcción social libre de violencia.

En suma, el reto en el ámbito deportivo es encaminar esfuerzos entre la sociedad, las organizaciones civiles y gobierno para estructurar programas deportivos atractivos y viables para los distintos grupos y sectores de población (niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores y

personas con capacidades diferentes), que trabaje en la ampliación y mejoramiento de la infraestructura deportiva y recreativa.

En cuanto a la recreación, destacamos que la falta de áreas verdes, hace que los niños y jóvenes jueguen en las calles con el consecuente peligro de su integridad física, asimismo obliga a los adolescentes y jóvenes a construir en las esquinas sus grupos y modelos identitarios, pues las opciones recreativas son escasas en las colonias marginales, lo cual posteriormente se verá reflejado en diversas conductas antisociales. Así mismo, la falta de árboles el viento genera problemas en la salud y en las viviendas de los habitantes de estas zonas.

El reto para la ciudad es la recuperación de espacios públicos en donde niños, jóvenes y adultos puedan interactuar, disfrutar de una convivencia sana. Los parques son espacios que contribuyen a la prevención de muchos problemas sociales vinculados con la violencia e inseguridad.

Bibliografía

1. Cervera Gómez, Luis Ernesto, Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2005.
2. CONACULTA, Atlas de Infraestructura Cultural, 2003.
3. CONACULTA, Sistema de Información Cultural (actualizado a 2009) en <http://sic.conaculta.gob.mx>.
4. Diario de Juárez, 28/04/2007.
5. Diario de Juárez, febrero y marzo de 2010.
6. Documento Refundando Juárez. Plan de acción para el fortalecimiento del tejido social, la cultura y el desarrollo social. Foro permanente para refundar Juárez: Grupo Ciudadano Promotor del Consejo Nacional. Ciudad Juárez, 2 de marzo de 2005, en <http://www.pactoporlacultura.org>.
7. El Sol de México, 21 de julio de 2008.
8. Entrevista a Laura Antillón, Directora de Villa Integra, 2 de marzo de 2010.
9. Entrevista a Xóchitl Rodríguez Quiñones, Directora de MUSIVI, 23 de marzo de 2010. Entrevista al Dr. Efraín Flores, profesor investigador de la Maestría en Salud Pública de la UACJ, 6 de abril de 2010.

10. Entrevista al Dr. Carlos Adame Guerrero, Servicios Estatales de Salud, Jurisdicción Sanitaria II, 10 de marzo, 2010.
11. Entrevista al Dr. Carlos Ponce Torres, Director de Pensiones Civiles del Estado, 17 de marzo de 2010.
12. Gobierno del Estado de Chihuahua, Comunicado de Prensa del 2/12/2006 en el portal gubernamental <http://www.chihuahua.gob.mx>.
13. ICHICULT, Cultura y Políticas Públicas: Ciudad Juárez, Programa Estatal de Cultura 2004-2010 en <http://www.ichicult.gob.mx>.
14. INEGI, Anuario Estadístico del estado de Chihuahua, 2009.
15. INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal, Juárez, Chihuahua, 2004.
16. INEGI, II Conteo de Población y Vivienda, 2005.
17. INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, 2000.
18. Jorge Balderas y Héctor Padilla, Aproximación al estado general de la cultura en Ciudad Juárez, en <http://www.pactoporlacultura.org>.
19. La Jornada, 12/01/2007, <http://www.jornada.unam.mx>.
20. Leobardo Alvarado, El Centro Cultural Paso del Norte y las nuevas políticas culturales (2004-2008). Movimiento Pacto por la Cultura, en <http://www.pactoporlacultura.org>.
21. Martínez Toyos, Wilebaldo y María del Socorro Velázquez Vargas, Encuesta de Percepción Ciudadana e Inseguridad en Ciudad Juárez (EPCIJ) 2009, UACJ/CENAPRA, (mimeo).
22. Revista de Arte y Cultura Rancho las Voces, Número 53, 18 de noviembre de 2007, en <http://rancholasvoces.blogspot.com>.
23. Romero, Guadalupe (coordinadora), Diagnóstico de salud del municipio de Juárez 2000, UACJ, 2002.
24. SSA, Informe SISVEA, 2008.
25. SSA, SINAIS, Base de datos de defunciones 1979-2007 (en línea).
26. SSA, SUAVE. Base de datos epidemiología (en línea).

CAPÍTULO VI

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CIUDAD JUÁREZ

Catalina Castillo y Laurencio Barraza

La necesidad de una política social que procure, promueva y proteja los derechos sociales ha sido tema que grupos y organizaciones sociales locales han señalado en los últimos 20 años. Prueba de ellos son los trabajos de *La Ciudad que Queremos* del Plan Estratégico de Ciudad Juárez (2004), el diagnóstico de *La Realidad Social de Ciudad Juárez* (Jusidman y Almada 2007) promovidos por la OPI y el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social, A.C. y que constituyen el antecedente directo del presente texto; la *Agenda Social para Juárez*, de éste mismo Consejo y el *Panóptico Ciudadano*, (Flores et. al. 2009); en la que con diversas perspectivas no solamente se realizan diagnósticos de la realidad social de la ciudad, sino que se señala de diversas maneras la ausencia de una política social significativa y se enumeran una serie de propuestas.

En Ciudad Juárez –señala H. Almada, 2007:93- “pareciera haber habido un acuerdo tácito entre el grupo dominante (unos cuantos grandes empresarios, las autoridades municipales y en alguna medida las estatales) en el tenor de que su responsabilidad es promover empleos, vivienda, los servicios básicos para ésta (agua, luz, drenaje), las vialidades grandes para la circulación de vehículos y fuerza pública para garantizar la inversión ... el presupuesto y la obra pública del Gobierno del Estado y del Municipio han tenido esa dirección, así como la dirección de los grandes negocios con la especulación de la tierra, la llegada de maquiladoras y la construcción”.

En ese sentido, la política social ha estado subordinada al desarrollo económico local, la introducción de servicios, drenaje y principalmente del pavimento surge por la necesidad de facilitar el traslado de la fuerza de trabajo a la industria. De esa forma encontramos algunas cuantas calles pavimentadas que en la práctica son los circuitos viales que facilitan el paso del transporte que va directo a la maquiladora, las demás calles están sin pavimentar.

La política social municipal en Juárez ha estado anclada en “dádivas del gobierno en turno” y en la asignación de los recursos sociales por cuotas y/o el reparto político. Este tipo de política social

no atiende las causas de los problemas y se alimenta de la dependencia de los beneficiarios al partido político en turno. La realidad de Juárez en los últimos años muestra la inoperancia de la política social implementada, por lo que urge, como señala Cordera (2008: 32), “arriesgar una visión política que le dé a la noción social de Estado una calidad distinta”, que supere el desencuentro entre la Política de Estado y la sociedad.

Ciudad Juárez requiere una política social que se asuma “como un conjunto de normas, instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la población, una herramienta mediante la cual cada sociedad procura promover, proteger y realizar los derechos sociales y fundamentar la ciudadanía social de sus miembros y en la que esta última (la ciudadanía social), goce de lleno de la herencia social y pueda vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los niveles que prevalecen en su comunidad” (Jusidman, 2008: 7); una política basada en “la construcción de relaciones sociales justas y equitativas, que respondan a las cuestiones sustantivas que afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de los grupos y las personas” (Villamán, 2005: 72).

En los últimos años, la problemática de la ciudad se ha agudizado profundamente. Al deterioro social ya existente “cuya expresión fenoménica más dramática es la precariedad laboral, el abandono de la infancia y la juventud, que han hecho que miles de niñas, niños, adolescentes crezcan ligados a procesos de sociabilización violenta y de deserción escolar temprana vinculados a experiencias de calle” (Dávila, 2008: 33), se agrega la agudización de la violencia que ha vivido nuestra ciudad desde el 2008, lo que ha dejado un gran número de familias lastimadas, por no decir desechas, estigmatizadas, sin justicia; niñas y niños sin padre o madre, con hambre; jóvenes criminalizados¹¹³; hombres, mujeres de todas las edades y estratos sociales con miedo, paralizados completamente.

Como afirma Gómez-Álvarez (2009: 14), México “arrastra una deuda social enorme, que tiene a la mitad de la población en la pobreza y donde la distribución del ingreso es altamente desigual, de ahí que las condiciones sociales sean terreno fértil por su vulnerabilidad, para la sobrepolitización de las políticas públicas”. Esta deuda (ampliamente documentada en *La realidad social de Ciudad Juárez*, Jusidman y Almada, 2008) social aunada a la situación de violencia en la ciudad de 2008 a la fecha, hacen necesarias no sólo las medidas habituales de política social, –

¹¹³ La irrupción de jóvenes y adolescentes como víctimas y victimarios alcanzó estructuras sociales que hasta entonces escaparon a la estadística, en Flores et, al 2009: 93).

tendientes al mejoramiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo o el abatimiento de los rezagos históricos en materia de salud, educación y asistencia social–, sino una serie de programas sociales de emergencia que puedan incidir de manera directa en la mejoría de las condiciones de inseguridad y de violencia que padecemos.

El presente documento tiene como objetivos:

- Hacer un balance sobre el estado que guarda la política social en Ciudad Juárez y de las principales necesidades y carencias existentes.
- Presentar un análisis descriptivo del presupuesto municipal en los últimos años (2004-2010) y las partes de éste que se destinan a política social, así como la manera en que se distribuye y los rubros en que se gasta.
- Dar cuenta de las formas de manipulación política y de las diversas formas de clientelismo que han caracterizado la política social en la localidad.
- Mostrar de qué manera los factores anteriores se constituyen como factores precursores, componentes o detonantes de la violencia.

Antecedentes

Ciudad Juárez ha sido un polo de atracción migratoria derivada de la oferta de trabajo del modelo maquilador desde la década de los años 60. Para el año 2000, el crecimiento demográfico acelerado de Juárez, representó uno de los principales retos para cualquier intervención en materia social¹¹⁴, ya que representó 22 veces más respecto con la población existente en 1940 y cuatro veces más, con la de 1960. A pesar de ser una ciudad mayoritariamente compuesta por migrantes, éste no es un elemento que haya sido tomado en cuenta en el diseño urbano y en la política social de la ciudad. Los migrantes llegan a un lugar completamente desconocido y ajeno, radicalmente distinto a su lugar de origen. (Almada. 2007)

En las últimas décadas, este crecimiento se debió principalmente al incremento de la industria maquiladora, para finales de los noventa, llegó a ser una de las ciudades del país con más empleos estables creados, más de trescientas zonas industriales distribuidas en diferentes parques industriales absorbieron la mano de obra barata existente en la región y fuera de ella (Cfr. Loera.

¹¹⁴ Jusidman, Clara (coord), 2008, *La realidad social de Ciudad Juárez, Análisis social*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 11-12.

2006), el 58% de la población económicamente activa de la ciudad era ocupada por la industria maquiladora para el año 2000, de los que el 64% de la PEA, tenía jornadas de hasta 48 horas a la semana, (Jusidman 2008), casi diez puntos porcentuales más alta en esta ciudad que a nivel nacional (58.9 vs 49.5); en contraparte, la población dedicada al hogar era de 8 puntos menos en Juárez que a nivel nacional (15.2 vs. 23.6). Juárez es una ciudad “volcada al trabajo” (Inegi, 2000).

Con “quince años de presencia de la industria maquiladora, la transformación ya era profunda. Se había cumplido en parte las expectativas de dotar de empleos industriales a la población” (Loera. 2006: 26).

El flujo migratorio derivado del proceso de industrialización en la ciudad, diría L. Almada (2008) “ha implicado la ruptura de la red familiar y social, en el caso de Ciudad Juárez se vive por partida doble, ya que por una parte las familias se ven fragmentadas al cambiar su lugar de residencia (uno o varios de sus miembros); y por la otra, la estructura y los roles familiares se ven trastocados, pues en esta ciudad durante varias décadas el empleo de la industria maquiladora fue ofrecido casi exclusivamente a mujeres jóvenes. Así, familias mayoritariamente campesinas, en las que tradicionalmente el hombre era jefe de familia y proveedor del hogar se encuentran, además de las profundas diferencias culturales, geográficas, climatológicas y ambientales, con otra realidad radicalmente distinta: no hay trabajo para los hombres y son las mujeres jóvenes, en muchos casos las hijas, quienes se convierten en proveedoras. A la ya de por sí contrastante realidad a que llegan las familias migrantes, se suma la nueva situación laboral y la reestructuración de los roles familiares. Esta dinámica laboral tiene fuertes implicaciones para los más pequeños, pues al incorporarse masivamente las mujeres al mercado laboral, muchas de las tareas de cuidado y reproducción quedan sin ser cubiertas.

El impulso la maquiladora ofreció únicamente oferta de trabajo, sin la infraestructura social mínima para enfrentar los problemas sociales derivado del incremento de población. De esa forma la construcción de guarderías, espacio para jóvenes y los hijos de obreros, sigue siendo una de las necesidades sin resolver hasta la fecha. La falta de infraestructura es uno de los factores que

incidieron en el colapso del sistema social, ya que conlleva a un deterioro en el nivel de vida de la población¹¹⁵.

El Estado no solo no ha tomado en cuenta el factor migratorio y la diversidad en el diseño de políticas públicas, sino que tampoco la inserción masiva de las mujeres al trabajo ha sido considerada. Es decir, no se han generado políticas y programas que sustituyan la realización de al menos algunas de las actividades de reproducción tradicionalmente realizadas por estas. Quizás los datos más contundentes en este sentido sean los relacionados con la infraestructura destinada al cuidado infantil: Según el Censo de Población 2005, en Juárez habitaban cerca de 150 mil niñas/os de 0 a 4 años, mientras que para este mismo año existían, entre guarderías públicas, privadas y de sociedad civil, menos de 10 mil lugares para toda la ciudad (Mesa de Infancia 2010).

A lo anterior, es importante agregar que Juárez contaba en el 2005 con 1,310,302 habitantes, de los cuales el 38.8% (508,826) se agrupó en las edades de 0 a 19 años y de esta población, el 27,5% (140,069) en las edades de 0 a 4 años. Juárez está poblada mayormente por una población joven, el 52 por ciento de su población se concentran en las edades de 0 a 24 años, población que demanda una serie de requerimientos sociales que les permitan un desarrollo pleno.

Si bien la política social, debe atender a todos los grupos de pobreza y vulnerabilidad en Ciudad Juárez, ha sido grave la falta de políticas para la infancia y la juventud que en Juárez son una población mayoritaria y requieren la garantía de las condiciones mínimas de bienestar para lograr su desarrollo y realización como personas, sin lo cual la transformación de Juárez en una ciudad pacífica, viable y sustentable es imposible.

En las páginas siguientes analizamos cuál ha sido el enfoque de la política social y los principales programas en las tres últimas administraciones municipales: Jesús Alfredo Delgado (2002-2004)¹¹⁶, Héctor Murguía (2004-2007) y José Reyes Ferriz (2007-2010).

Alternancia política y políticas sociales

Alternancia política

La competencia electoral en Ciudad Juárez se dio desde los años ochenta entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), abriendo por primera vez la

¹¹⁵ Cf. Martínez Toyos, Wilebaldo, Situación y evolución demográfica de Ciudad Juárez, relativo a uno de los capítulos de la presente obra

¹¹⁶ Este periodo de gobierno fue de dos años en razón ya que se anularon las elecciones, por lo que se convocó a elecciones extraordinarias mientras tanto quedó un Consejo de Gobierno por diez meses, quedando al frente José Ferriz.

alternancia política constitutiva de todo sistema democrático. “A partir de 1983, en la frontera norte de México fueron construyéndose importantes bases de la apertura democrática regional y nacional, junto con la integración y consolidación de actores políticos alternativos al PRI” (Guillén, 2005: 390). Sin embargo, en la vida diaria, en los bolsillos y sobre todo en las conflictividades sociales de los fronterizos de poco ha servido; la pobreza, la desigualdad social, la corrupción e impunidad, la marginación de muchos habitantes, la inseguridad y la violencia se incrementaron significativamente, éstas escalaron a puntos inimaginables en los últimos tres años.

A pesar de la alternancia política que ha vivido Juárez, no se puede argumentar que su vida política e institucional haya evolucionado con la velocidad y contenidos esperados (Guillén, 2005:393), se fue dando un agotamiento en la capacidad innovadora en la administración local. Lo que queda claro, es que la silla de la presidencia de Juárez da para hacer una carrera política.

Depositar todas las energías en las elecciones de representación popular, circunscribiendo de esa forma el ejercicio del gobierno a los tiempos de elección, ha favorecido únicamente el capital de los partidos políticos y en específico de los Presidentes en turno, situándolos como posibles contendientes a escalar más puestos de elección popular. Esta ha sido una práctica política recurrente de los ambos partidos políticos.

Así, Ramón Galindo (Presidente Municipal 1995-1998) contendió como candidato a la gubernatura en 1998; Gustavo Elizondo, Presidente Municipal (1998-2001) intervino a favor de la campaña de Alfredo Delgado, publicitando obras en tiempos electorales, situación que devino en la anulación de las elecciones; Alfredo Delgado, a pesar de su accidentada llegada a la presidencia y de tener un año como Presidente Municipal, participó en la contienda interna como precandidato a gobernador del Estado de Chihuahua por Acción Nacional, para lo cual abandonó por meses la presidencia y regresó a concluir su periodo presidencial una vez perdida la elección interna de su partido.

Situación similar a la descrita sucede en el PRI, al contender como precandidato de puesto de elección popular, Héctor Murguía Lardizábal, este último al quedar fuera de la terna para gobernador se lanza nuevamente a la presidencia municipal para el ciclo 2010-2013 a pesar de haber sido alcalde en el periodo 2004-2007.

José Reyes Ferriz (Presidente en Juárez del 2007 al 2010), contendió en la terna interna de PRI, como precandidato para la gubernatura del Estado.

La apertura política, señala Guillén (2005: 396), generó una nueva fracción de la élite política, condensada alrededor del PAN en la mayoría de los estados fronterizos, que pasó a ocupar espacios de gobierno más relevantes: ayuntamientos, diputaciones locales, gubernaturas. De este modo, lo excepcional, la alternancia y la competitividad de los procesos electorales juntos con la configuración de un modelo bipartidista, se convirtieron en eventos cotidianos”.

El territorio adquirió una dinámica significativa ya que en él se encontraban los posibles sufragios. Con ese propósito algunos programas de gobierno se diseñaron. Así, la Dirección de Desarrollo Social ha sido el lugar de operación de una política dirigida a debilitar a sus adversarios políticos, a pagar favores, a cautivar y seducir a los ciudadanos (votantes) con programas y políticas que relumbren y encandilen a los que menos tienen (Flores et al, 2009).

La instrumentación eficiente de la política de alianzas y convergencias con grupos y organizaciones sociales de la ciudad con el área de Desarrollo Social del Municipio, fue pieza clave en el debilitamiento de la estructura territorial del PRI ya que diseñó estrategias que le permitieron conocer las actividades y estilos de los dirigentes populares (Cfr. Padilla. 2004: 86).

Lo mismo sucedió con la conformación de Comités Vecinales (estructura territorial de los programas de desarrollo social municipales), por un lado atendieron y dieron respuesta a demandas y necesidades sin la intermediación de los líderes del PRI y por otro fueron un instrumento importante en la constitución de nuevos liderazgos comunitarios; es decir, los comités de vecinos fueron un espacio de atención de necesidades de la población, y por otro lado, restringió la capacidad de negociación exclusiva de los líderes principalmente del PRI.

Desde otra perspectiva de análisis, “los comités vecinales fueron la estructura territorial a través de la cual las administraciones panistas organizaron las demandas en las colonias de la Ciudad y restringieron el acceso en la toma de decisiones a otros líderes o grupos organizados. Fue una estrategia encaminada a institucionalizar la participación ciudadana, a dar a los presidentes de los propios Comités poder y capacidad de exclusión de otros líderes de colonias, (principalmente del PRI), e intentar construir liderazgos diferentes” (Cfr. Barraza. 2006).

Con el regreso del PRI al gobierno municipal retornaron los viejos liderazgos priistas, recuperando sus antiguas cuotas de poder y con la perspectiva corporativa y clientelar; retornaron las formas tradicionales del PRI de “hacer política” en las colonias.

Los programas sociales

Los programas de “combate a la pobreza extrema”, en realidad los programas asistenciales, se colocaron como los más importantes durante el periodo 2004-2007, priorizando 80 zonas o colonias consideradas entonces como de extrema pobreza.: Pisando Firme, Hogar Digno, Sin Goteras, Bancos de Alimentos, Agua Potable en Pipas, Hábitat Social y Audiencias Ciudadanas para captar demandas. Un dato que nos llama la atención, es el que para el último año de la administración pública se asignaron 25 millones de pesos del presupuesto otorgado a la Dirección General de Desarrollo Social, en el que el 66% (16 millones de pesos) de los recursos los absorbió solo el programa Tetoka (que se detalla más adelante).

En el caso del ejercicio de gobierno 2007-2010, se ejecutaron los mismos programas sociales dirigidos al combate de la pobreza extrema que diseñó e implementó la administración municipal anterior, solo que el presupuesto se redujo a 15 millones 572 mil pesos para el año 2010, es decir, que la lucha contra la pobreza tuvo una reducción presupuestaria importante, alrededor de diez millones de pesos dejaron de apoyar a la pobreza extrema. En consecuencia, replegó su intento por atender el desarrollo social.

En términos generales, a las políticas sociales les ha faltado que las personas y las colectividades que padecen la exclusión como ciudadanas y ciudadanos con derecho, se incorporen en el diseño de las mismas para que perciban que la pobreza no es una condición de su ser, sino una violación a sus derechos ciudadanos, y su superación, como el ejercicio de los mismos (Villamán, 2005).

Sigue predominando una política social que genera una relación de dependencia entre la ciudadanía y el gobierno, en la que los bienes o servicios que se entregan parecen un acto de generosidad de los gobiernos y no un derecho de la población. Se trata de una política social que inhibe la participación ciudadana y el desarrollo de capacidades de gestión y organización social, en lugar de promoverlas.

Las medidas y programas que se implementan como política social no son parte de una sólida política pública, porque no están asentadas en el imaginario colectivo como un derecho adquirido por la población social, aun cuando los derechos estén consagrados en las cartas fundacionales de los estados. Por lo mismo, no se convierte en servicios que el estado esté obligado a prestar y garantizar con carácter de permanencia (Villamán. 2005: 81).

En síntesis, doce años consecutivos de gobiernos panistas y los últimos seis gobernados por el PRI, en municipio de Juárez, nos permiten señalar que los programas y políticas sociales en esencia presentan características similares: A) menor inversión social y por consiguiente pocas acciones en materia de política social; B) mayores recursos a las labores de seguridad pública y persecución del delito; C) el desarrollo social un espectáculo que sólo “relumbrara y encandilara” a la ciudadanía para favorecer el capital político de los Presidentes en turno; D) deficiencias en la instrumentación, operatividad de los programas de gobierno y falta de continuidad de los mismos de una administración pública a otra; E) más programas sociales de corte asistencialista que de promoción; F) se establece como única interlocución social a los comités de vecinos, anulando la organización social de grupos o comunidades organizadas independientemente; F) poca participación ciudadana o bien solo para legitimar las acciones y programa de gobierno H) pocos programas sociales de alto impacto.

Los programas sociales en las administraciones municipales 2002-2010

En esencia son lo mismo

Para hacer un balance de las políticas de desarrollo social y la situación actual, presentamos a continuación una descripción detallada de los programas sociales durante las tres últimas administraciones públicas: José Alfredo Delgado, Héctor Murguía Larrizabal, José Reyes Ferriz.

Un rasgo importante de los programas sociales municipales emprendidos por los gobiernos municipales en el periodo 2002-2007, es su insistencia de la participación ciudadana, por ejemplo, el gobierno de Jesús Alfredo Delgado (2002-2004) señaló que “ninguna solución a mediano o largo plazo en si misma es solución sin la participación activa de los habitantes” (II Informe de gobierno. 2004). Por su parte, Héctor Murguía Lardizabal (2004-2007) dijo que buscó dar “respuesta inmediata a las necesidades más sentidas, con esquemas de participación ciudadana y corresponsabilidad social”. No obstante, los buenos propósitos de los gobiernos, la participación ciudadana fue sólo uno de los argumentos “novedosos y recurrentes” de los gobiernos en turno. Los únicos programas en los que se promovió la participación ciudadana fueron el Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), Mejoremos Nuestro Barrio, en los que si se logro una cierta participación de la población en el diseño de planes de acción, sin llegar nunca al nivel de presupuestos

participativos. Salvo estos programas, la participación ciudadana se reconoce en función de legitimar las acciones de los gobiernos en turno.

Además de lo anteriormente señalado, notamos que los programas sociales implementados en las últimas tres administraciones municipales, no muestran diferencias significativas (Flores. 2009). En el caso de combate a la pobreza y atención a grupos vulnerables por ejemplo, tenemos que los programas sociales diseñados en el periodo 2004-2010, son en esencia los mismos: apoyo con tinacos para el almacenamiento de agua en contingencias climáticas, programa de pipas de agua e introducción de electricidad en colonias que no aún carecen del servicio; brigadas de atención médica en diferentes colonias populares; audiencias públicas; apoyo con materiales de construcción; eventos recreativos, verbenas populares, entrega de despensas, dulces etc., es decir programas de corte asistencial, que si bien algunos de ellos son necesarios y de impacto inmediato, no pasan de la asistencia y no llegan nunca a promover el desarrollo social y comunitario.

Igualmente encontramos que la poca articulación entre las dependencias gubernamentales, minimiza los programas y políticas sociales, limitando aún más su impacto social. A esto se suman los vicios y prácticas clientelares, que no trascienden la visión y el propósito de “dar ayudas del gobierno a los más pobres” y siempre en lógica electoral (electorera).

Acciones dirigidas en materia de desarrollo social 2002-2004

Los programas más significativos que la administración dirigida por Jesús Alfredo Delgado ejecutó fueron: Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), Mejoremos Nuestro Barrio, Comités Vecinales y la construcción de centros comunitarios. El caso COPLADEM y Mejoremos Nuestro Barrio fueron los más significativos: el primero porque promovió que diferentes grupos comunitarios propusieran y sometieran al escrutinio y observancia de otros ciudadanos sus propuestas de infraestructura social. El segundo, porque logró que habitantes de colonias y barrios de la ciudad participaran elaborando un plan de acción social para mejorar su entorno.

Independientemente de lo anterior, esta administración consolidó *siete* programas sociales: 1) Programa de Acción Ciudadana Organizada (PACO); 2) la construcción de nuevos centros comunitarios en diferentes puntos de la ciudad; 3) impulso del programa “*Mejoremos nuestro barrio*”,

4) Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM); 5) La Ciclo vía y 6) programas de atención inmediata.

Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM)

La labor que desarrolló el COPLADEM, fue de administrar los recursos que el Gobierno Federal envía al municipio a través de la partida del ramo 33 y la de promover la participación ciudadana, así como la de informar sobre el gasto de recursos y asegurar que las obras realizadas no dañen el ambiente.

La dinámica que estableció este programa, fue convocar a la ciudadanía para que constituyeran Comités de Obras y elaborar unas propuestas de mejoras del entorno urbano.

De esa forma ciudadanos, comités vecinales, grupos organizados, OSC, conformaron Comités de Obras y presentaron propuestas de infraestructura social. Todos los participantes tenían posibilidad de que sus propuestas fueran aceptadas dado que las reglas eran sencillas y claras (Flores, et. al 2009) lo que permitió una amplia participación y una cantidad importante de propuestas sometidas al escrutinio y observancia de otros ciudadanos. Varias de las propuestas aceptadas se convirtieron en infraestructura social: parques, centros comunitarios, etc.

El éxito de este programa fue su credibilidad, dice Flores (2009) ya que conformó un consejo dictaminador en el que participaron representantes de diferentes colegios, la academia, la sociedad civil, la iglesia, el gobierno, los empresarios, que priorizaron de acuerdo a las necesidades expuestas en los proyecto, las más significativas.

El COPLADEM favoreció la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos vitales de su entorno, ellos mismo supervisaban el desempeño de las obras, y muchos Comités entregaban en tiempo y forma las irregularidades de las constructoras al no respetar las condiciones acordadas, lo que provocó una inmediata reparación y corrección.

A decir de Ortiz (2005), el COPLADEM fue “un espacio donde se iba fortaleciendo una relación entre gobierno y ciudadanía”, donde los gobernados ejercían al pleno sus derechos por una obra de calidad que la colonia necesitaba. Bajo este Programa se introdujeron servicios de infraestructura social en zonas y colonias de gran rezago: bibliotecas, centros atención a adultos mayores, pequeños parques, escalinatas y puentes peatonales, entre otros.

Algunos cuestionamientos fueron:

1. Quién supervisaba la obra (del gobierno) permitía que la obra aprobada bajara de calidad al aceptar materiales diferentes a lo aprobado.
2. La asignación de los recursos constituyó otra de las fallas y aspectos que el Programa debió ajustar oportunamente para transparentar sus propósitos ya que se otorgaban discrecionalmente las obras a las constructoras.

Mejoremos Nuestro Barrio

El programa social Mejoramos Nuestro Barrio, tienen sus orígenes en el año de 1999, para el 2000 realizó su primer Plan de Desarrollo en los límites de las colonias López Mateos y Díaz Ordaz, colonias ubicadas en el Poniente de la ciudad y para finales del 2009, existen doce micro planeaciones en igual número de lugares.

Este programa fue condecorado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el reconocimiento a las mejores prácticas ya que promovía en los habitantes de los barrios planes de acción social con la finalidad de que se incorporaran al Plan Parcial de Desarrollo de la Zona Poniente.

Lo que buscaba era mejorar las condiciones físicas y sociales de zonas de mayor rezago en el que por medio de esquemas de planeación participativa en la comunidad tuviera un plan maestro de acciones de corto, mediano y largo plazo, en el cual los ciudadanos pudieran gestionar los recursos necesarios para la realización de dicho Plan.

Uno de los resultados más destacados de dicho programa, fue que contó con una base técnica y social que garantizara su éxito.

Desafortunadamente presentó un problema que a nuestro juicio fue estructural: los gobiernos locales nunca asignaron inversión pública para la realización de los planes, de hecho nunca formaron parte de los programas y políticas de gobierno, nunca se incorporaron a los planes parciales del municipio quedaron en propuestas importantes para el entorno y como responsabilidad de las organizaciones de barrio, civiles de las zonas donde se realizaron.

Centros Comunitarios

Hasta el 2001, Ciudad Juárez contaba con cuatro centros comunitarios, que funcionaban para que la población pagara los servicios públicos (agua, luz entre otras) y se programaban actividades esporádicas, principalmente de capacitación para mujeres (repostería, corte y confección, estilista) y deportivas. Sin embargo, a partir del 2003 la situación cambió de manera significativa ya que se construyeron 25 Centros Comunitarios en diferentes colonias de la Ciudad, entre los que destacan 6 clínicas de atención primaria. Hoy, a principios de 2010, existen 29 Centros.

La edificación de los Centros Comunitarios fue sorpresiva ya que se tomó a raíz de la existencia de un remanente de casi 50 millones de pesos en las convocatorias de Superación de la Pobreza Urbana y Mujeres Jefas de Familia en el 2003 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En caso de no utilizarse tendría que regresarse a la Secretaría de Hacienda como recurso subejercido, lo que implicaría una disminución del presupuesto asignado para el siguiente año para desarrollo social en la ciudad (Montañés, et. al 2003). A pesar del origen de la decisión, la construcción de estos centros generó resultados interesantes. Varias instituciones del gobierno municipal, entre las que se destacan el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, las Direcciones de Desarrollo Social, Obras Públicas y Protección Civil y el COPLADEM, en colaboración con SEDESOL, diseñaron la estrategia para invertir los recursos. La decisión fue construir Centros Comunitarios, reconociendo que efectivamente era una necesidad de la ciudad.

No obstante, un año después de su edificación, varios Centros Comunitarios sobre todo los que no fueron dados en comodato a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), se encontraban vandalizados: les habían robado la tubería y el cableado eléctrico, tenían los vidrios rotos y estaban grafitados en su interior, provocando inseguridad en el entorno.

Dada la premura en la construcción de los Centros Comunitarios, no elaboraron criterios de coordinación, ni reglas de operación y una vez terminados los edificios, la oficina de Desarrollo Social no contaba con presupuesto para la operación de los Centros. Montañés (et. al 2003: 10) ubica un problema importante: “el poco tiempo que existió para utilizar los recursos, frenó una planeación de mayor envergadura. A dos años de la construcción de los Centros, se desconocían los programas y los servicios que la comunidad determinó como prioritarios. En otras palabras, no se contaba con un proyecto social para los mismos. De hecho, los edificios que cobraron vida y en los que se desarrollaron programas sociales hasta este año, fueron únicamente aquellos que se dieron en comodato a Organizaciones de la Sociedad Civil”.

A pesar de lo anterior, el propósito –de acuerdo a la información oficial- de los Centros Comunitarios, consistió en detonar el “desarrollo integral de la comunidad, según las necesidades de sus familias, la vocación de sus líderes y las características de la colonia. Que fueran espacios llenos de vida, catalizadores de la participación ciudadana y detonadores de desarrollo humano (III informe de gobierno 2004).

Independientemente de las limitantes de señaladas a este programa y del hecho de que varios de estos edificios se construyeron en diques y zonas de riesgo, la construcción de estos centros comunitarios enriquece la infraestructura social de la ciudad y responden a una necesidad real.

Ciclo Vía

El programa de la Ciclo Vía, consistió en el cierre al tránsito vehicular de varias de las calles y avenidas importantes de la ciudad con el objetivo de que los habitantes de la ciudad salieran a convivir y pasear los domingos de 8 de la mañana a 2 de la tarde. En ese lapso de tiempo la calle se convertía en un espacio recreativo, seguro y accesible al que las familias de diversos estratos sociales podían acudir a caminar, andar en bicicleta, patinar, etcétera.

Este programa se implementó en la ciudad en buena medida por el éxito que demostró en Colombia, con la diferencia que allá se invirtió en infraestructura mientras que en Juárez se optó únicamente por cerrar algunas avenidas importantes. El programa fue ampliamente aceptado por la ciudadanía (Flores, 2009: 37).

El Programa de Acción Ciudadana Organizada (PACO)

La administración pública 2002-2004, definió a PACO como uno de los Proyectos Estratégicos, detonador de grandes logros en el corto, mediano y largo plazo para Juárez.

Desde esa perspectiva, “PACO planeó, ejecutó obras y acciones diversas de rehabilitación urbana, instalación y mantenimiento de servicios públicos en colonias populares” (III Informe de gobierno, 2004). Este programa además buscó a través de la participación ciudadana, mejorar el entorno urbano, y en ese sentido la calidad de vida de los habitantes de las colonias y al gobierno, implicó que diferentes dependencias municipales compartieran recursos y actividades.

Flores (2009:37) señala que este programa enviaba brigadas a las zonas populares, para detectar necesidades y definir un plan de actividades, por su parte las dependencias municipales realizaban principalmente obras de mejoras en la infraestructura de determinadas comunidades.

Se eligieron colonias, fraccionamientos o unidades habitacionales en donde existía organización vecinal, sobre todo “comités de vecinos” constituidos por la misma administración. Una vez terminada la obra, el alcalde entregaba a la comunidad sus parques y centros recreativos remozados, así como el reparto de materiales para que la comunidad mejorara sus fachadas y banquetas.

A pesar de los propósitos de PACO, en la práctica no se alejó de viejas prácticas clientelares y electoreras. Como afirma Rogelio Luna, miembro del equipo de PACO, éste tuvo tintes políticos al intentar mejorar la imagen de la administración pública, principalmente la del presidente en turno (Flores, 2008).

Acciones dirigidas en materia de desarrollo social 2004-2007

El regreso a la Presidencia Municipal del PRI, trajo cambio de prioridades importantes a mencionar, uno de ellos fue restar autonomía y presupuesto al Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), órgano encargado de la planeación del crecimiento de la ciudad; quitar de la estructura de gobierno tanto al Instituto Municipal de Seguridad Pública (IMSP), como al COPLADEM.

Sin embargo el cambio más significativo fue la incorporación de más de 24 mil hectáreas a los límites urbanos de la ciudad, ubicadas 20 kilómetros después de dónde termina la actual mancha urbana cuyo propietario es el empresario Eloy Vallina y que se denominó Plan de Desarrollo Urbano San Jerónimo, fue presentado y aprobado por el Cabildo a finales del 2005.

La decisión tomada por las autoridades en turno, fue seriamente cuestionada por la ciudadanía. Uno de los argumentos importantes que grupos y Organizaciones de la Sociedad Civil, partidos políticos (principalmente el PAN), académicos, grupos empresariales, que participaron en el Frente Ciudadano, eran los altos costos que implicaría al erario municipal ya que absorbería el pagar por la introducción de infraestructura, que en síntesis implicaría una “fuerte inversión” para la ciudad que no puede mantener dado los rezagos que tiene. Era desviar recursos a un lugar donde aún no existe ni una sola persona, porqué mejor no cubrir las necesidades que la Ciudad requiere”, señalaron estos grupos en un tabloide difundido en Juárez.

Juárez –hasta el 2004- contaba con una extensión territorial de 20 mil hectáreas, la decisión tomada por el Cabildo no fue menor, es otro Juárez la que se construiría a expensas de los demás y en beneficio exclusivamente para el propietario.

Esta administración promovió programas sociales importantes a mencionar: 1) audiencias públicas: TETOKA; 2) el impulso de los centros comunitarios; 3), el combate a la pobreza extrema; 4) programa a las diez en tu casa es mejor; 5) “uniendo nuestras familias” y 6) Programa de Construcción de 100 domos.

Audiencias públicas: TETOKA.

El antecedente de estas audiencias son los Miércoles Ciudadanos¹¹⁷ y PACO, le hizo modificaciones y diseñó su programa de mayor ambición TETOKA. A través de audiencias públicas en todas las colonias de la ciudad, donde el ciudadanos de forma directa, sin intermediación de partidos y organizaciones sociales, podía hacer saber a los funcionarios y al propio Presidente sus necesidades.

Todos los sábados el Presiente Municipal y todo su gabinete se “instalan” en diferentes puntos de la ciudad, captando la demanda ciudadana. Mediante este programa se obligó a los ciudadanos a acudir a ellas para poder gestionar sus necesidades de una forma más expedita ya que el Presidente ordenaba a su estructura dar respuesta. Ante cualquier solicitud realizada directamente en las dependencias de gobierno tenía menor efectividad y posibilidad de ser resuelta. Se trataba también de un evento en el que todo el día se escuchaba una cumbia alusiva a “Teto”, el Presidente Municipal, se rifaban bicicletas, se regalaban despensas y se montaban servicios médicos y odontológicos, entre otros. Este programa, elevó la popularidad e imagen del presidente ya que quienes acudían eran en su mayoría personas de sectores con un fuerte rezago histórico en materia económica y social.

Combate a la pobreza extrema

Es durante esta administración que se adopta como parte del gobierno municipal el concepto de “combate a la pobreza extrema”. En este rubro se incluyen varios de los programas promovidos y financiados por la SEDESOL, existentes en otras administraciones pero sin haberse asumido y

¹¹⁷ Durante la Administración Municipal de Ramón Galindo (1995-1998) se instalaron los “Miércoles Ciudadanos”, que consistía en audiencias públicas en las que los funcionarios de primer nivel recibían y atendían demandas ciudadanas en la explanada del edificio del Gobierno Municipal.

mencionado antes como acciones del Gobierno Municipal. Se incluyen aquí también la ampliación de cobertura de la red de agua potable y drenaje y la distribución de agua en pipa en las zonas que no cuentan con el servicio.

Los programas incluidos en este rubro son los siguientes: *Programa pisando fuerte*: (apoyo a familias cuyos pisos de la vivienda eran de tierra); *Programa sin goteras* (material para la impermeabilización de hogares en pobreza extrema); *Programa hogar digno*: construir casas de block a familias en condición de pobreza); *Reparto de agua en pipas*; *Banco de alimentos*: (despensas y paquetes de ayuda); *Infraestructura básica*: (introducción de agua potable y drenaje en colonias que aún no cuentan con el servicio); *Riberas paso del norte*: (transformar la imagen de la zona norponiente de la ciudad, colindante con Sunland Park); *Programa de atención médica*: (consultas a personas que lo solicitaron en los Tetoka); *Programa hábitat* (limpieza de fosas sépticas en las colonias donde no existe la red de agua y drenaje).

Los Centros Comunitarios

Si bien la edificación de los más de 20 Centros Comunitarios en el 2004, fue uno de los aciertos importantes de la administración de Delgado, la administración de Murguía reconoció el capital social de los mismos y los potencializó. Dos hechos importantes se dieron: la creación de la Dirección de Centros Comunitarios con presupuesto asignado y una oferta amplia de servicios y capacitaciones atractiva para muchas personas.

Este programa fue de alto impacto, ofreció una serie de talleres a la población entre los que destacan la realización de los artículos de limpieza (cloro, pinol, shampo, jabón), clases de estética y de corte y confección, talleres para padres, aeróbics, asesorías para terminar primaria y secundaria abiertas; clases de inglés, guitarra, computación, centros de tareas, danza folklórica, auxiliar de enfermería, primeros auxilios. Los usuarios o beneficiarios de estos servicios costean en su totalidad el pago de los instructores y una parte también de los gastos del material que requieren (Barraza, 2006).

La oferta de servicios de capacitación en los centros comunitarios marcó un precedente importante, sencillamente porque nunca había existido.

Después de las diez en casa es mejor

A raíz de un evento que se presentó en la zona centro de la ciudad a finales del 2004 en el que se dieron “tres grandes enfrentamientos, con una destacada participación de menores de edad y en el que hubo al menos 200 detenciones¹¹⁸, el tema de que los adolescentes y jóvenes deberían estar después de las diez de la noche en su hogares se dio inmediatamente, de esa forma sectores “duros” de la iglesia, grupos de empresarios, sobre todo de bares y restaurantes opinaron a favor de esta medida. Otros grupos se opusieron rotundamente dado que era violatorio a las garantías y derechos de los jóvenes.

El programa surgió de una propuesta encabezada por el sacerdote católico Mario Manríquez y dio inicio –en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública Municipal- en fraccionamiento Oasis Revolución, el territorio correspondiente a la parroquia de Santa Teresa de Jesús. Posteriormente la autoridad en turno acordó establecer este programa en 50 colonias de la localidad, es decir, 50 barrios conflictivos, la mayoría en zonas de pobreza extrema. Su propósito fue perseguir a menores de 18 años, quienes no podrían transitar solos por la calle después de las 22 horas locales¹¹⁹.

A pesar de los señalamientos oportunos, así como la resistencia de grupos y organizaciones de la sociedad civil a este programa por ser “violatorio a los derechos humanos de los adolescentes y jóvenes” y de la recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la autoridad en turno continuó con este programa hasta el final de su administración.

Flores (*et al*, 2009) afirma que se cometieron algunos errores graves en la implementación de este programa: entre otros, haber esposado a los menores de edad por parte de los agentes policiacos, traslados en unidades cerradas y mezclando adolescentes con delincuentes y haber detenido a los jóvenes en las estaciones de policías. Por otra parte, los diarios locales documentaron ampliamente durante los primeros meses de 2007, las agresiones de que fueron víctimas los jóvenes de la ciudad y los fines recaudatorios de dicho programa.

Uniendo a nuestras familias.

El programa denominado “uniendo nuestras familias”, fue uno de los programas que contó con el impulso y difusión del gobierno en turno. Consistió en dar una serie de talleres en los Centros Comunitarios del municipio, guarderías, escuelas públicas y/u organizaciones de la sociedad civil en

¹¹⁸ Castro, Salvador. Norte de Ciudad Juárez, 30 de Noviembre del 2004: Página 1, Sección A

¹¹⁹ Cfr. Artículo de Villalpando Moreno, Rubén, 2007-05-27, Página 31 La Jornada

temas relativos a la “integración familiar y la promoción de actividades tendientes a proteger y fomentar valores de nuestra comunidad”¹²⁰ .

Este programa priorizó a las “esposas de los cadetes aspirantes a policías municipales, a padres de familia de los menores detenidos en la Escuela de Mejoramiento Social, a las madres y padres de familias que están solicitando reintegración de sus hijos que han sido remitidos a la Procuraduría del Menor y de la Familia, así como a las parejas que están solicitando adoptar algún menor” (III informe de gobierno. 2007), 6 mil familias recibieron (de acuerdo al III informe de gobierno) semanalmente capacitación en valores ya que “las familias perdieron una cantidad de valores necesarios de volver a resarcir” señala dicho informe.

Programa de Construcción de 100 domos

Con el propósito de construir 100 domos en los escuelas primarias y secundarias, fue que la administración en turno priorizó este programa. El cual consistía en “instalar grandes estructuras metálicas sobre las canchas de usos múltiples en las escuelas con el objetivo de proveer sombra y protegerse de las inclemencias del verano que alcanzan temperaturas hasta de 45 grados centígrados en esta localidad así como de las posibles lluvias” (Flores, et al 2009:50). En todas las estructuras fue colocado un espectacular señalando que habían sido realizados por la administración 2004-2007 y en el centro el nombre del alcalde, Héctor “Teto” Murguía. Como afirma Flores, “el presidente municipal públicamente decía que los domos eran construidos con recursos provenientes del erario municipal, lo cual resultaba siempre falso porque eran los padres de familia los que invertían por lo menos la tercera parte del dinero que costaban esos domos y nunca se les dio crédito a las sociedades de padres de familia” (Flores, et al 2009:50).

El programa de los domos fue bien vendido al sector educativo y a las sociedades de padres de familia, lo que devino a que muchas escuelas solicitaran domos.

El asunto de las lluvias

El paso de las lluvias en el 2006, puso de manifiesto que la Ciudad requería una cirugía mayor. Más de cuarenta colonias quedaron seriamente dañadas en su infraestructura, casas, escuelas, guarderías, parques. Aunque colonias de clase media y media alta también resultaron afectadas, los

¹²⁰ Trabajo especial de los resultados de gestión. III informe de gobierno. 4 de octubre del 2007, página 4

daños no son comparables con los que sufrieron las colonias del poniente de la Ciudad. Las condiciones de las viviendas se agravaron mayormente, lo que puso en riesgo principalmente a niños, niñas y adultos mayores.

Si bien las estrategias de los gobiernos de los diferentes niveles para atender este problema, se orientó por un lado a “atender de forma emergentes damnificados y reubicar a las familias en zonas de alto riesgo, destinando maquinaria pesada y personal para maniobras en las zonas donde se ubican los diques; en el caso de la reubicación de familias, junto con el redondeo de las tiendas Smart y la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC), realizaron acciones para comprar casas a familias que vivían en zonas de riesgo. Por otro lado, otorgaron vales para dar material de construcción. Dichas estrategias se dirigieron fundamentalmente a las zonas de emergencia, cercanas a los diques, olvidándose por completo de otras zonas de la Ciudad”. Es importante mencionar “que si bien la labor de nuestras autoridades fue necesaria, la falta de sensibilidad y la poca claridad de procedimiento para la distribución de los materiales, sembró dudas y cuestionamientos” (Informe de OSC. 2006: 4).

Acciones dirigidas en materia de desarrollo social 2007-2010

La administración municipal presidida por José Reyes Ferriz presentó una variedad importante de programas sociales que aportan ideas interesantes para ser incluidas en un plan municipal de desarrollo social; desafortunadamente no fueron cobijados con los recursos suficientes y el contenido necesario. Se presentan acciones que permanecen de la administración anterior y que han formado parte de la administración municipal desde hace más de una década, tales como: *Atención y apoyo ciudadano, Banco de alimentos, Programa de Agua en Pipas, Programas de Salud Comunitaria, Consulta psicológica, Programa de equinoterapia, Programa “Red de Protección ciudadana Juárez ciudad Tranquila”, Programa de Empleo Temporal Urbano 2009 (PETU)*. Se detallan también programas dentro del DIF Municipal, tales como: *Centro de atención para la salud mental, Centro de rehabilitación integral, Menores repatriados, Consejo Consultivo Municipal del Adulto Mayor, Centros de atención al menor y la familia, Unidad móvil de nutrición y aplicación de la toxina botulínica*. Algunos de estos programas están vinculados con el Gobierno Federal (ejemplo PETU) y otros con organizaciones de la sociedad civil (ejemplo Programa de equinoterapia y la aplicación de la toxina botulínica).

Algunos programas que merecen una mención especial son los siguientes:

Promoción diversificada del deporte

La propuesta social de esta administración integra un plan integral para la promoción del deporte, a través de la creación de escuelas municipales de beisbol, tenis, box femenino, rodeo, atletismo, boliche, golf, volibol, basquetbol, ciclismo, gimnasia y ajedrez, así como la creación de una banda musical deportiva, la ampliación y remodelación de infraestructura deportiva..

En los centros comunitarios

Cooperativas. En esta administración como una apuesta a fortalecer la economía de las familias el gobierno integro 11 Talleres de costuras integrados como cooperativas dedicadas a la costura en forma independiente, logrando así generar empleos y llevar un beneficio directo a las familias. Asimismo en estas cooperativas se han elaborado uniformes para el personal administrativo, y se apoyó en la elaboración de cubre bocas que fueron distribuidos a la población en el programa de contingencias, con motivo de la influenza, con apoyo de los niveles de gobierno estatal y federal. Además de uniformes escolares.

Educación y capacitación. Como apoyo complementario a la educación, el gobierno municipal creó una oferta de capacitaciones entre los que destacan: clases de computación e inglés, preescolar Montessori, educación abierta de nivel primaria, secundaria y preparatoria, centros de tareas, estimulación temprana.

Centros Municipales de Bienestar Infantil

Si bien este programa se creó sin asignar claramente recursos para su funcionamiento, tiene una contribución importante en plantear el tema del cuidado infantil y colocarlo en la agenda municipal. Este programa consiste en centros de cuidado infantil para niñas y niños de 4 a 12 años, en los que pueden permanecer los pequeños mientras los padres trabajan. Desde este espacio se llevan y se recogen en la escuela. Se creó una pequeña estructura operativa, no se sabe bien en cuál de las dependencias y se otorgaron becas de \$200 pesos mensuales para apoyar el funcionamiento de los centros.

Transporte y uniformes escolares

Estos programas son importantes ya que tienen un impacto directo en la economía de las familias y en la posibilidad de que las niñas y niños y especialmente los adolescentes permanezcan en la escuela. El programa de transporte ofreció traslado gratuito y seguro para estudiantes de secundaria de la casa a la escuela y de regreso a casa y funcionó a través de convenios de la autoridad con los concesionarios del transporte público.

También se implementó un programa para brindar uniformes gratuitos a alumnos de educación básica, con lo que, a la vez que se fortalecían las cooperativas de costura se aligeraba la carga a las familias que enfrentan severas dificultades para pagar las cuotas de inscripción y uniformes.

La administración municipal 2007-2010 es la primera administración que incluye propuestas diversas en materia social, con programas novedosos como la creación de servicios de consulta psicológica, atención para la salud mental y rehabilitación integral, la unidad móvil de nutrición, la promoción diversificada y popular del deporte. También es la primera administración que incorpora temas de cuidado infantil, a través de los Centros municipales de bienestar infantil y también de capacitación para preescolar Montessori y estimulación temprana dentro de los centros comunitarios.

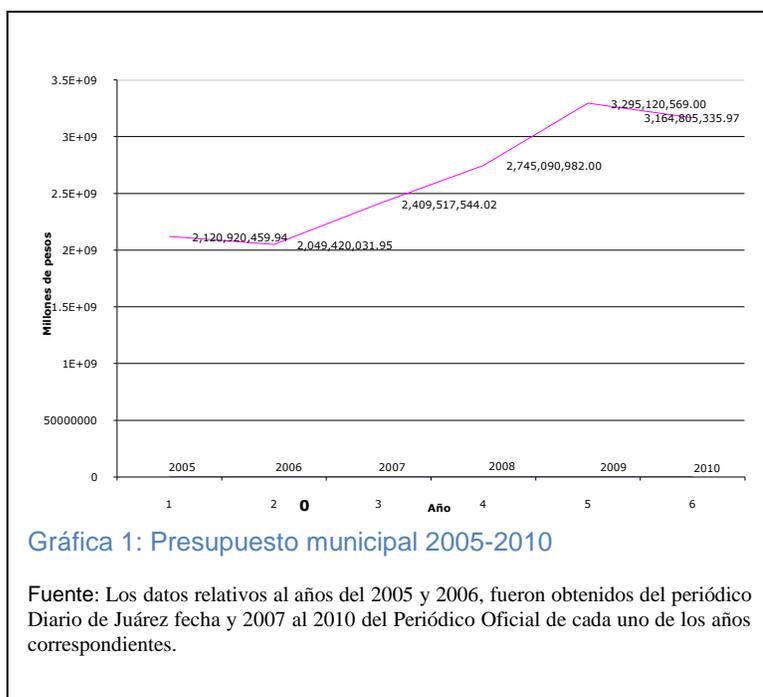
En la propuesta de desarrollo social de esta administración se observa una visión más amplia de éste, ya que aparecen acciones directas para abatir los impactos de la crisis y la pobreza extrema, como la generación de proyectos productivos vía cooperativas y el subsidio al transporte y uniformes escolares. Aparece la primera infancia por primera vez en una administración municipal, a través de una oferta de cuidado infantil y capacitación sobre estimulación temprana y preescolar Montessori. Se plantea, por lo menos en el papel, la diversidad deportiva y la promoción de escuelas populares de diversas disciplinas. Se contemplan la atención psicológica y la salud mental, así como la conformación de grupos de mujeres como una alternativa para la protección ciudadana, entre otros.

Realmente la limitación de este gobierno en materia de política social es que nunca aclaró como llevaría a cabo todas sus propuestas, cuánto costaban y de dónde iba a obtener o generar esos recursos. También es cierto que el desbordamiento de la violencia y la crisis social lo llevó a

tomar la decisión de invertir 300 millones de pesos para mantener al Ejército en las calles y faltó una decisión real por priorizar y atender la problemática social de la ciudad.

Inversión social

El presupuesto



A partir del año 2009, la asignación del presupuesto de egresos para el Municipio de Ciudad Juárez presentó cambios importantes, el más significativo fue la ampliación de más de mil millones de pesos para ese año, dicha partida pasó de ser 2,120,920,459.94 (mdp) en el 2005, a ser 3,295,120,569 (mdp) en el año el 2009¹²¹, sin embargo, para el 2010 el presupuesto disminuyó ligeramente a 3,164,805,335.97 (mdp) ver Gráfica 1.

A pesar del incremento del presupuesto en el 2009, su distribución se mantuvo, es decir, quedaron los mismos rubros de los últimos cinco años: Seguridad Pública, Gestión Edilicia y Gobierno, Relaciones Intergubernamentales, Comunicación y Relación de Gobierno-Sociedad, Gestión Urbana, Gestión Social, Gestión Administrativa, Gestión del Desarrollo y Deuda Pública, son

¹²¹ Cfr. Capítulo II del Periódico Oficial No. 16 del Gobierno del Estado Soberano de Chihuahua, publicado el 24 de febrero del 2010. www.juarez.gob.mx

los grandes campos en los que se distribuyen los recursos para la elaboración de los programas municipales.

No se modificó la distribución del presupuesto, de tal suerte que labores relativas a infraestructura urbana y Seguridad Pública, mantienen una tendencia de crecimiento. En el caso de Seguridad Pública vemos que el presupuesto asignado (29.45%) en el 2010 está por encima de la inversión en infraestructura urbana. Ver Tabla 4.

El otro elemento significativo en materia de presupuesto es el incremento en el gasto corriente, para el año 2010 el 65% del erario corresponde para el pago de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, por lo que se incrementó ocho puntos porcentuales con respecto al 57% que se dio a los mismos rubros en el 2008. Un porcentaje considerable en comparación con los recursos asignados para los programas y/o gastos de inversión, los cuales representaron para el 2008 el 43.11% y para el 2010 solo un 35%, una disminución importante, ver Tabla 5.

**Tabla 4: Distribución Porcentual del Presupuesto Municipal
2005-2010 Ciudad Juárez**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Seguridad Pública	29,21%	29,40%	25,71%	28,13%	26,91%	29,45%
Gestión Edilicia y Gobierno	3,54%	2,98%	2,62%	3,14%	2,88%	2,56%
Relaciones Intergubernamentales	1,18%	1,47%	1,07%	1,54%	1,21%	1,23%
Comunicación y Relación Gobierno Sociedad	1,31%	1,24%	0,90%	1,16%	2,57%	1,48%
Gestión Urbana	32,89%	35,66%	46,14%	37,88%	32,17%	26,20%
Gestión Social	24,33%	20,02%	16,11%	19,88%	26,47%	22,23%
Gestión Administrativa	6,57%	8,65%	6,92%	7,53%	6,35%	15,22%
Gestión del desarrollo	0,97%	0,59%	0,53%	0,74%	0,68%	0,69%
Deuda Pública	0,00%	0,00%			0,76%	0,95%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Los datos relativos al años del 2005 y 2006, fueron obtenidos del periódico Diario de Juárez fecha y 2007 al 2010 del Periódico Oficial de cada uno de los años correspondientes.

Lo anterior, permite compartir un comentario de Cordera (2007:34) en el sentido de que el gasto social, se diluye más en sueldos y salarios y en la prestación de algunos servicios que no van, por necesidad, a los más pobres. La organización del trabajo público, el papel de los sindicatos, la relación entre expertos y organizaciones sociales, son temas relevantes: lo que está en cuestión es la eficiencia del gasto, pero también su eficacia para lograr los objetivos prioritarios de combate a la pobreza extrema y de equidad.

Concepto	2008	2009	2010
Gasto Corriente	1,561,527,587.42	1,721,117,113.89	2,055,020,688.63
Gasto de Inversión	1,183,563,394.58	1,573,943,455.01	1,109,784,647.34
Presupuesto total	2.745.090.982,00	3.295.110.569,00	3.164.805.335,97

Fuente: los datos fueron obtenidos del Periódico Oficial de cada uno de los años correspondientes.

Sobre el presupuesto en Desarrollo Social

En relación al presupuesto en materia de Desarrollo Social, observamos un incremento de más de siete puntos porcentuales de presupuesto del 2008 al 2009, que pasó de ser 545,763,893.02 (mdp) a 872,325,741.4 (mdp) respectivamente, es decir, un incremento superior a los 300 millones de pesos, mismo que disminuyeron en el 2010, ya que pasó a 703,547,614.98 (mdp).

El presupuesto en materia de desarrollo social está considerado fundamentalmente en el rubro de gestión social y que para el 2010 se le asignó el 22.23% de presupuesto total, que en comparación con otros años, es el año con mayor inversión. Este a su vez se subdivide en 17 apartados, (véase Tabla 5). De los cuales sobresale el de seguridad social e infraestructura y equipamiento de la función, ya que ambos, para el caso del 2010, absorbe el 77,76% del total de recursos designados al campo de lo social.

Los valores cívicos, representando el 4% del presupuesto en el 2010; su asignación está por encima de rubros sustantivos del Desarrollo Social como son: desarrollo comunitario; organización vecinal; control de créditos, atención a la población vulnerable; atención a menores en situación extraordinaria; tutelas defensa del menor y la familia; asistencia social; y tercera, una participación importante en infraestructura y equipamiento de la función, (véase Tabla 5).

La inversión social, se reparte por lo menos en ocho oficinas de gobierno: Secretaría Particular; Secretaría del Ayuntamiento; Oficial Mayor; Dirección General de Desarrollo Social; Dirección General de Educación y Cultura; Dirección del Deporte; Apoyo y Prestaciones a Pensionados y Jubilados; DIF Municipal; Gastos a Nivel Gobierno; Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación e Inversión Municipal, (ver Tabla 6) a toda ellas le corresponde un porcentaje, no obstante tenemos que oficialía mayor y apoyo y prestaciones a pensionados y jubilados absorben el 58.51% del presupuesto asignado en materia social.

Tabla 5: Distribución del presupuesto municipal para el Desarrollo Social

DESCRIPCIÓN	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DESARROLLO COMUNITARIO	2.36%	3.16%	0.57%	0.62%	0.37%	0.59%
ORGANIZACIÓN VECINAL	0.00%	0.00%	1.47%	0.46%	0.29%	0.33%
CONTROL DE CRÉDITOS	0.00%	0.00%	0.79%	0.64%	0.53%	0.62%
ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VULNERABLE	0.00%	0.00%	3.33%	2.66%	1.94%	2.49%
ATENCIÓN A MENORES EN SITUACIÓN EXTRAORDINARIA	0.00%	0.00%	1.37%	1.16%	0.75%	0.75%
TUTELAS DEFENSA DEL MENOR Y LA FAM	0.00%	0.00%	2.44%	1.75%	1.65%	1.85%
ASISTENCIA SOCIAL	5.49%	8.12%	1.52%	1.21%	1.03%	1.25%
SEGURIDAD SOCIAL	37.07%	50.03%	57.26%	46.03%	37.02%	58.51%
VALORES CÍVICOS	4.94%	8.81%	6.74%	4.91%	3.54%	4.24%
GESTIÓN EDUCATIVA, CULTURAL Y DEPORTIVA	0.00%	0.00%	3.77%	3.28%	2.10%	2.76%
EDUCACIÓN	0.00%	0.00%	1.72%	1.46%	1.02%	1.17%
FORMACIÓN Y EDUCACIÓN ARTÍSTICA	5.65%	7.27%	0.84%	1.23%	0.44%	0.50%
DIFUSIÓN DEL ARTE Y CULTURA	0.00%	0.00%	1.47%	1.67%	1.32%	1.62%
DEPORTE Y RECREACIÓN	0.00%	0.00%	0.93%	1.76%	1.26%	1.57%
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	3.73%	3.73%	1.70%	3.29%	1.94%	2.40%
ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	0.00%	0.00%	0.11%	0.08%	0.00%	0.10%
TALLER MECANICO DE VEHICULOS	0.00%	0.00%			0.01%	0.01%
INFRAESTRUC. Y EQUIPAMIENTO DE LA FUNCIÓN	40.77%	18.89%	13.97%	27.80%	44.80%	19.25%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Los datos relativos al años del 2005 y 2006, fueron obtenidos del periódico Diario de Juárez fecha y 2007 al 2010 del Periódico Oficial de cada uno de los años correspondientes.

Sin embargo, un asunto que llama la atención es el 58% del presupuesto en materia de Desarrollo Social para el 2010, es el que se asignó a oficialía mayor y a prestaciones a pensionados y jubilados, por ejemplo de los 172 millones de pesos otorgados a oficialía mayor, el 99% corresponde a gasto corriente, mientras que para prestaciones y jubilados, el monto dado es para subsidios y transferencias. ¿Por qué tanto recurso para estas dos áreas de gobierno?

El asunto no termina ahí, por ejemplo y sólo para el caso de la Dirección General de Desarrollo social, tenemos que para el año 2010, contará con un presupuesto de 15,651,758.92 (mdp) de los cuales el 98%, es decir, 15,384,342.92 (mdp) están asignados a los rubros para el pago de servicio personales, materiales y suministros y servicios generales. En ese sentido cuánto se va para inversión social y atención de la pobreza y rezagos sociales, nada.

Tabla 6: Distribución por dependencia municipal

AÑO	MILLONES DE PESOS	% SRIA PARTICULAR	% SRIA DE AYUNTAMIENTO	% OFICIALIA MAYOR	% DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	% DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA	% DIRECCIÓN DEL DEPORTE
2005	515.928.976,27	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2006	410.224.095,73	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2007	379.163.163,23	0,77%	0,10%	26,34%	4,11%	4,62%	4,09%
2008	545.763.893,02	0,74%	0,09%	18,47%	2,68%	5,17%	4,25%
2009	872.325.737,40	0,52%	0,12%	15,56%	1,87%	2,96%	2,87%
2010	703.547.614,98	0,58%	0,25%	24,58%	2,22%	3,30%	3,65%

AÑO	MILLONES DE PESOS	% APOYO Y PRESTACIONES A PENSIONADOS Y JUBILADOS	% DIF	% GASTO A NIVEL GOB	% DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO	% DIRECCIÓN GENERAL DE CENTROS COMUNITARIOS Y FORESTACIÓN
2007	379163163,2	30,91%	6,16%	7,75%	15,14%	ND
2008	545.763.893,02	27,55%	5,11%	5,61%	30,32%	ND
2009	872.325.737,40	21,44%	4,33%	4,01%	46,31%	ND
2010	703.547.614,98	33,93%	4,97%	5,29%	19,25%	1,97%

Fuente: Los datos relativos al años del 2005 y 2006, fueron obtenidos del periódico Diario de Juárez fecha y 2007 al 2010 del Periódico Oficial de cada uno de los años correspondientes

De lo anterior se detectan elementos que son constantes en las administraciones públicas municipales analizadas:

- El combate a la pobreza extrema se da por medio acciones como: la constitución de desayunadores escolares, la dotación de despensas, piso firme, introducción de servicios básicos, becas escolares, talleres de autoempleo, apoyo y atención ciudadana, son los programas detectados e implementados en las últimas tres administraciones municipales dirigidos combatir la pobreza. En términos generales el combate a la pobreza no ha sido eficaz, porque no aborda las causas y los recursos que se asignan son mínimos para el tipo de problema que quieren abatir y se utilizan de manera discrecional y electorera. En las tres administraciones señaladas se evidencia la atención al problema de la pobreza extrema pero también la desigualdad y la discriminación que se ejerce, como lo comenta en entrevista el Sindico Leonardo del Villar “no es posible que la pobreza extrema haya aumentado de 60 a 80 colonias (según datos del IMIP aumentó de 80 a 100 colonias), ni con todo el dinero de la administración vamos a terminar con ella” por la insuficiencia de los programas y visión asistencialista y no en el desempeño de políticas y programas para la realización de todos los derechos de los juarenses. “Es necesario revisar la composición de la oferta actual que se tienen sobre los programas, servicios, recursos humanos e infraestructura social para reorientarla y adecuarlos a las necesidades más emergentes” (Jusidman 2008: 12).

Es importante hacer una distinción de los programas desarrollados por la administración 2007-2010 en los que se vislumbran acciones dirigidas a las causas: proyectos productivos y de apoyo a la economía familiar a través de subsidios para gastos relacionados con la educación.

- Remodelación y equipamiento. Consiste en dotar de infraestructura y/o remodelación de bibliotecas, áreas deportivas, centros comunitarios, equipamiento para desayunadores escolares. Es un asunto indispensable, sin embargo, salvo excepciones, no se acompaña de presupuesto para la operación y el pago de personal, servicios y mantenimiento.

- La participación comunitaria. No es una visión predominante de los gobiernos que siguen viendo a la población como beneficiaria y posibles votos y no como sujeto activo para el mejoramiento de sus condiciones de vida, a través del diseño, la elaboración, ejecución y evaluación de las acciones que se realizan en el ámbito comunitario. La experiencia de Copladem y Mejoremos nuestro barrio son muestras de que la participación ciudadana es importante para que las políticas y planes de gobierno se realicen considerando las realidades de la población y bajo una comprensión de sus problemáticas y dinámicas. Sin ello, los programas que se plantean suelen ser poco atinados, generando mayor apatía y desinterés de la gente.
- La distribución del gasto público, está definido por la forma como están organizada las administraciones públicas y el diseño del presupuesto de egresos. La parte mayoritaria del “gasto social” se evapora en sueldo y salarios. Un dato ilustrativo es que en el año 2010 el 65% del gasto en materia social corresponde al pago de servicios personales, materiales, suministros y servicios generales, ocho puntos porcentuales más respecto al 57% que se dio a los mismos rubros en el 2008.
- La inversión gubernamental en materia de seguridad pública. Durante la administración municipal 2007-2010, el 47% del presupuesto se destinó a seguridad pública, mientras en el 2009, 300 millones de pesos fueron destinados por el gobierno municipal al sostenimiento del Ejército en la ciudad.
- Las grandes ausencias de la política social. Los temas de juventud, violencia social y doméstica, feminicidios, explotación sexual, secuestro y trata de personas son asuntos que no están en ninguna agenda, pero que ocupan y preocupan crecientemente a la sociedad, y ponen en evidencia, la profundidad de la problemática económica, cultural y social de Juárez y del país. A pesar de la diversidad de temas que mostró la administración 2007-2010, con menciones explícitas a temas como primera infancia, mujeres, discapacidad y salud mental, no forman parte todavía del presupuesto de egresos y no existen formal y jurídicamente en la estructura institucional del gobierno municipal.

- Asumir la política social como prevención de la violencia y la criminalidad. Las forma como se han estructurado y desarrollado las políticas sociales evidencian el poco interés y la poca visión de las autoridades para generar acciones contundentes de prevención de la violencia, las adicciones y las comisiones de delitos.

A modo de conclusión

La realidad de Juárez requiere un replanteamiento de las políticas sociales que parta de la comprensión de su situación de frontera, y de la meta amplia de garantizar el respeto, goce y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de todas y todos los juarenses. Una política social que incluya programas para la satisfacción de las necesidades materiales, pero también las psicoafectivas, las de desarrollo comunitario y social.

Citando a Jusidman (2008: 12), se trata de una política social que retome “la emergencia de agendas y demandas de grupos específicos de la población históricamente discriminados como las mujeres, la infancia, los adultos mayores, los indígenas, los jóvenes, las personas con discapacidad, los grupos de diversidad sexual, entre otros, han llevado al desarrollo de una compleja institucionalidad plasmada en leyes institutos, programas, servicios y modelos de operación, que estarían demandando a una revisión de la arquitectura institucional de la gestión gubernamental, especialmente en el ámbito social”.

Al respecto, coincidimos con Manuel Canto en cuanto a los ejes deseables y posibles de la política social para el futuro, desde una perspectiva de política pública, que debe ser, entre otras cosas: a) no solo asistencial b) descentralizada; c) diversificada de acuerdo a situaciones socioeconómicas y culturales.

Creemos plenamente que Ciudad Juárez podrá ser un lugar de convivencia pacífica y desarrollo pleno de quienes la habitamos en la misma medida en que se generen políticas públicas en materia social que provean a las personas y las familias de los recursos necesarios para desarrollarse y ser felices.

Bibliografía

1. Aziz, Alberto; Sánchez, Jorge, coordinadores 2005: Globalización, poderes y seguridad nacional, tomo I, edit., Porrúa.
2. Guillén, Tonatiuh: Frontera Norte: agenda (pendiente) de modernización política, s/d.
3. Barraza, Laurencio 2006, mimeo: Hablando de las políticas sociales en Ciudad Juárez, OPI.
4. Canto, Mauel (ed.), 2005: derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado. Remisoc.
5. Canto, Manuel; Concha, Miguel; Pérez Andrés; San Juan, Carlos; Wolf, Maribel 2006: La dimensión política de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Edit., MC Editores
6. Cordera, Rolando: Política social y reforma del Estado: de la composición al desarrollo con equidad y democracia.
7. Flores, J, Castillo, Nemesio, Barraza, Laurencio, Ortiz, Hernán 2009: Panóptico Ciudadano, Ed, El Labrador.
8. Gómez-Álvarez, David, coordinador, 2009: Candados y Contrapesos: La protección de los programas sociales y derechos sociales en México y América Latina, Edit. ITESO.
9. Jusidman, Clara. Coordinadora, 2008: Reflexiones Ciudadanas sobre la política social. Secretaría de Desarrollo Social.
10. Montañés, Martha; Herrera, Bertha; Castillo, Nemesio; López, Manuel; Tolentino, Manuel; Espino, José; Barraza, Laurencio. 2004: Los Centros Comunitarios (mimeo).
11. Ortiz, Hernán 2004: *¿Que es el COPLADEM?* Organización Popular Independiente OPI, Boletín Mensual, # 1, Cd Juárez Chihuahua. Quienes Somos .
12. Ramos García, José María, 2007: Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo, Porrúa, México.

Informe de gobierno:

1. Primer Informe Juárez, Gobierno Municipal 1992-1995.
2. Primer Informe de gobierno. 1993, Dirección de Gobierno de la Administración Municipal
3. Tercer Informe Juárez, Gobierno Municipal: 1995, Dirección de Gobierno de la Administración Municipal 1992-1995.
4. Primer Informe de Gobierno 1995-1998: Gobierno de Ciudad Juárez.
5. Segundo Informe de Gobierno, 1997, Gobierno de Ciudad Juárez.
6. Segundo Informe Gobierno Municipal 1998-2001: 2000, Municipio de Juárez

7. Tercer Informe de Gobierno Municipal 1998-2001: 2001, Municipio de Juárez.
8. Primer Informe de Gobierno Municipal (2004-2007)
9. Segundo Informe de Gobierno Municipal, 2006.
10. Tercer Informe de Gobierno Municipal, 2007.
11. Primer Informe de Gobierno Municipal (2007-2010), 2008
12. Segundo Informe de Gobierno Municipal, 2009
13. Periódico Oficial: Gobierno del Estado de Chihuahua 2007.
14. Periódico Oficial: Gobierno del Estado de Chihuahua 2008.
15. Periódico Oficial: Gobierno del Estado de Chihuahua 2009.
16. Periódico Oficial: Gobierno del Estado de Chihuahua 2010.

CAPÍTULO VII

LA EVOLUCIÓN DE ACTIVIDADES ILEGALES EN LA CIUDAD: NOTAS SOBRE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Laurencio Barraza

El presente trabajo pretende mostrar de qué manera la condición de frontera, de relativa ausencia del Estado, de aislamiento del Centro y de inadecuación de las leyes, propició históricamente en Ciudad Juárez el surgimiento de diversas prácticas y valores entendidos al margen de la ley; la cultura de la ilegalidad se constituyó en un factor precursor de la violencia que vivimos actualmente.

El contrabando, la prostitución, la drogadicción, el trasiego de drogas hacia los Estados Unidos y el tráfico de indocumentados, entre otras, son actividades ilícitas realizadas a lo largo de la historia de Ciudad Juárez, generadoras de jugosas ganancias y fortunas por generaciones sin freno y sobre todo sin autoridad que las detenga; con el agravante que ahora están más especializadas, con más recursos técnicos, económicos y con capacidad de seducir y corromper a cualquiera que se les ponga en el camino.

¿Qué condiciones fueron las que favorecieron este tipo de actividades y de qué tiempo estamos hablando? Son sólo algunas de las interrogantes que muchos ciudadanos y ciudadanas e instituciones públicas y privadas nos preguntamos, sin encontrar respuesta que nos satisfaga del todo.

Juárez, como señala Santiago (2002: 32), ha sido considerada la Ciudad más perversa e inmoral del mundo, fue refugio de perseguidos políticos, en distintos momentos acogió a migrantes nacionales y extranjeros y durante años ha guardado los sueños y esperanzas de muchos.

Una ciudad sin frenos, una especie de frenesí sin límites, con una población volcada completamente al empleo, son algunos de los factores detonadores de dinámicas vinculadas a procesos de violencia y de lucha constante por sobrevivir, su evolución permitió ambientes de ilegalidad en la ciudad que convivieron con la dinámica poblacional. Una ciudad, como lo menciona en la entrevista Carlos González (2010), con “endémica ausencia del Estado mexicano” incapaz de regular la convivencia social, dejando al libre albedrío de los ciudadanos la resolución de la

conflictividad social lo que no siempre es lo más equitativo y justo, es decir, un “Estado Mexicano históricamente apartado de la dinámica fronteriza sin propuesta un sistema que reconstruya su presencia con todas las atribuciones”.

El narcotráfico ha establecido su poder y dominio sin objeción de nadie en la Ciudad, de hecho se ha convertido en un Estado paralelo, con sus propias reglas y sanciones y ha utilizado la violencia como instrumento de poder y como método de control (Flores et.al. 2009).

“Lo cierto es que el incremento de la violencia transformó radicalmente la función tradicional del espacio urbano y de los hogares: el primero pasó de ser el lugar necesario para el esparcimiento, libre tránsito y socialización, a ser un sitio inseguro, frío, sordo, inhóspito y triste; los segundos absorbieron la mayor parte de las actividades sociales a su interior” (Flores et. al. 2009).

La tolerancia al incremento en actividades ilegales o precursoras de ambientes de ilegalidad se fue dando de manera paulatina en Juárez, y se puede relacionar con:

- a) interés de los gobiernos para obtener ingresos vía impuestos (aceptación del establecimiento de casinos, apuestas, ferias, etc.),
- b) como mecanismos de lavado de dinero del crimen organizado, para incentivar al turismo,
- c) por la presencia de un sector informal creciente y cada vez más complejo y diverso, que opera en la ilegalidad,
- e) por la violación en los sectores formales de la economía de la legislación fiscal, laboral, migratoria, por la corrupción y la impunidad de los servidores públicos y en particular, de los aparatos de justicia y seguridad.

Varios de esos aspectos son factores detonadores de la violencia y su crecimiento tuvo que ver con la oferta de servicios que en otros lugares o países eran prohibidos: el alcohol, divorcios al vapor, obtención de papeles falsificados, práctica de abortos, juegos de azar y apuestas. Ello fue generando una especie de aceptación social a la ilegalidad y una cultura en la que se vale violar la ley.

Esta permisividad restó autoridad al Estado de Derecho y generó en la población poco interés en participar en los programas y actividades ciudadanas para la prevención de los delitos. De qué sirve denunciar si puede ser un problema más. Los procedimientos y mecanismos legales

existentes se deterioraron con el tiempo en buena medida por las complicidades de los funcionarios en turno.

La corrupción generalizada y aceptada de los poderes ejecutivos en la que se incluyen los cuerpos de seguridad y procuración de justicia deja en total indefensión a los ciudadanos frente a la violencia social. Mejor dicho, la corrupción e impunidad en el ejercicio del poder político facilitan y promueven la violencia.

Antecedentes

La entrada en vigor del régimen de zona libre decretado en 1885 para las fronteras, detonó en la ciudad, un impulso económico significativo que en pocos años transformó la economía de la ciudad, convirtiéndola en el centro de distribución de mercancías hacia el Estado y sur del país y algunas ciudades de Estados Unidos; en pocos años Ciudad Juárez superó comercialmente a El Paso Texas, se construyeron una cantidad importante de establecimientos comerciales e inversionistas extranjeros vieron condiciones favorables en esta frontera para incrementar sus riquezas. Además fomentó actividades ilegales de manera paralela como lo fue el contrabando por la excepción de precios a los productos extranjeros: “los comerciantes podían exportar y reimportar, principalmente alcohol, pagando sólo el 25% por derechos de importación: 10% por zona libre y 15% por timbres de licores” (Santiago. 2002: 35-38), provocando la instalación de comercios en la ciudad que anteriormente al decreto se localizaban en el Paso Texas.

A lo anterior, hay que agregar el abandono de la presencia y los subsidios federal y estatal para Juárez. Para mediados de los noventa prácticamente el municipio vivió del cobro de impuestos; centros de diversión, entre los que se encontraban burdeles, cantinas con juegos de dados y cartas, etc., fueron contribuyentes que sostuvieron a la ciudad que sumados a la vigilancia irregular en las aduanas y presencia militar así como con una escasa participación gubernamental por lo menos en materia de salud y educación, transformaron a Juárez en un centro de diversión con negocios dedicados a las actividades del juego y venta de cerveza y licor permitidos por el Estado¹²², actividades que en Estados Unidos estaban prohibidas y que por décadas mantuvieron de pie la ciudad.

¹²² Entrevista con el Dr. Carlos González. Director del Colegio de Historia de Chihuahua, 15 febrero del 2010.

Desde sus orígenes, la economía local se ligó a procesos e intereses que no estaban del lado legal, “muchas de las fortunas en Ciudad Juárez florecieron por el contrabando, de eso no hay la menor duda”¹²³ logrando atraer grandes cantidades de visitantes.

Los tiempos de bonanza sin embargo, duraron poco ya que para finales del siglo XIX, la devaluación mundial de la plata, la escasez del agua en la frontera y la derogación del régimen de zona libre para el año 1891, confluyeron en uno de los episodios críticos en la ciudad. La crisis, provocó “la salida de los establecimientos comerciales para ubicarse del otro lado de la frontera y una migración de trabajadores y campesinos hacia los Estados Unidos generaron una disminución de población (Santiago, 2002: 39)”.

En ese sentido, las actividades ilícitas en Ciudad Juárez, son “una especie de práctica histórica muy ensayada para movernos por la frontera de lo ilegal. A principios del siglo XX el alcohol, aunque ya se movía bastante droga y el tráfico de armas, son sólo algunos de los productos que se pasaba por esta ciudad, lo único que hace distintos esos tiempos del actual es el cálculo estratégico que hicieron las bandas del crimen organizado sobre nuestra región, esa es la parte que inició este proceso brutal de violencia”¹²⁴.

El contrabando: una práctica social

La importación de productos de manera ilegal a la ciudad, ha sido una práctica social en la que participan muchos hombres y mujeres de esta frontera. Para las familias, los artículos electrodomésticos, vestido y electrónica resultan más económicos del lado americano que del mexicano, una opción a la que muchos pueden acceder y de la que familias enteras viven y trabajan.

De esa forma, pequeñas empresas cubrieron sus necesidades y de paso obtuvieron algunos dividendos por medio de la compra de insumos y materia prima de forma ilegal. Sin embargo, este tipo de introducción de mercancías ilegales en escala hormiga, son la parte más débil del eslabón, ya que existen grupos de interés que por generaciones han pasado en caravanas de tráileres mercancías ilegales por plena Carretera Panamericana, o por brechas de terracería, sin que autoridad alguna los detenga: “furgones completos de ferrocarril y flotillas de avionetas que lo mismo aterrizan en los aeropuertos de las grandes ciudades o en pistas clandestinas de todo el territorio nacional, son los transportes que cada día utilizan las *mafias de contrabandistas*” ... “todo lo que

¹²³ Entrevista con el Dr. Carlos González. Director del Colegio de Historia de Chihuahua, 15 febrero del 2010.

¹²⁴ Entrevista realizada el 15 febrero del 2010. con el Dr. Carlos González. Director de El Colegio de Chihuahua.

pueda pasar por los puentes, puede entrar de contrabando. Desde maquinaria pesada hasta joyería fina; desde la tecnología más avanzada hasta la peor chatarra en aparatos electrónicos; desde toneladas de frijol, pollo, manteca, ropa, calzado y pañales desechables, hasta la sofisticada perfumería francesa y los vinos más caros del mundo” y dan sustento a toda una economía de la ilegalidad (Aragón 1994: Diario de Chihuahua).

A pesar de que el establecimiento de la policía fiscal en las aduanas a mediados de los noventa fue la respuesta que las autoridades federales darían para frenar la introducción de productos de forma ilegal al país y enfrentar la corrupción lo cierto es que esta medida provocó que grupos de contrabandistas buscaran e hicieran nuevas rutas para el traslado de mercancías.

La construcción y utilización de brechas a lo largo y ancho del gran territorio de Chihuahua fue la respuesta que estos grupos fuera de la ley dieron, y no se “trata de cualquier brecha, sino de caminos que en algunos casos están en mejores condiciones que las carreteras” (Aragón y Páez. 1994). Para el 2001 más de treinta brechas estaban ubicadas en diferentes puntos del Estado y para el 2010, el Ejército contabilizó unas 300 brechas en todo el Estado (Norte de Juárez).

Esta importación ilegal de productos ha permitido que se amasen ganancias y consoliden centros de abastecimiento en diversas partes del país: Tepito en el Distrito Federal, El Pasito de Chihuahua, Taiwán del Río en Guadalajara en los que conviven lo legal e ilegal, la necesidad con la oportunidad y en los que parte de su mercancía pasó por la Aduana de Juárez.

En el interior del país, el contrabando es un obstáculo para la pequeña y mediana industria, principalmente la del juguete, la textil, la discografía y electrónica. Su rentabilidad, la inflación y el desempleo han abonado en su crecimiento. Desde esta óptica, el comercio informal constituye una competencia desleal.

Lo cierto es que el paso de mercancía de procedencia ilegal en gran escala está íntimamente relacionado con la implicación y complacencia de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, principalmente de las aduanales y comerciantes de los Estados Unidos y de Ciudad Juárez.

“Facturar mercancías por precios inferiores a los reales, cambiar etiquetas a los productos de mayor a menor calidad e incluso etiquetar mercancía china (actualmente gravada con altos aranceles) como si fuese estadounidense, son sólo algunos de los favores que los comerciantes de Estados Unidos hacen a los contrabandistas” (Aragón et al, 1994, 8).

Una anécdota que puede ilustrar lo anterior, es el enriquecimiento ilícito del administrador de aduanas Luis Manuel Terraza Muñoz en los años 1991 al 1993, periodo al cargo de los designios de la aduana, pasó de ser un vendedor de seguro a un proveniente señor acaudalado con bienes e inmuebles, en el que participaron familiares, su hermano Armando y su padre.

“La familia poseía ya varios predios (una labor de 2.5 hectáreas, otra de 1.5 hectáreas, tres lotes de 531.07 metros cuadrados, la mitad de una labor de 23 hectáreas y otro rancho de 24 hectáreas)” (Arroyo. 1994: 1A), y más de medio millón de dólares al mes eran los ingresos que se especularon y que obtenían quienes controlaban el paso de mercancía ilegal¹²⁵.

Una de las hipótesis que se mencionaron para ese entonces es que la política modernizadora en el sistema aduanal había servido para erradicar viejas mafias y dejar el control absoluto de las aduanas en clanes familiares que se constituyeron en los nuevos grupos al margen de la constitución.

En Ciudad Juárez, el contrabando ha sido la base de la economía informal, que crece necesariamente en cada época de crisis: por ejemplo Antonio Rebolledo, señala en su artículo publicado en el Norte de Ciudad Juárez de fecha 27 de marzo de 2009 que “el censo de 14 mil vendedores ambulantes, informales y semifijos que reportó el año pasado la Dirección de Comercio municipal, podría ser triplicado por quienes aún no regulan sus actividades ante las autoridades, lo que representa que en Juárez habría al menos 56 mil comerciantes distribuidos en mercados, aceras, calles, cruceros, avenidas, iglesias, en el exterior de centros comerciales y hasta en garajes y puentes internacionales”. Sin embargo, esta tendencia de corrupción y contrabando hasta la fecha se han mantenido.

Narco tráfico

Juárez es hoy por hoy, una de las plazas más disputadas por grupos para el control, venta y distribución de drogas en la Ciudad y por el trasiego hacia los Estados Unidos. Lo que hace que muchos corran el riesgo. Ante lo anterior, el actual clima de violencia en la ciudad es consecuencia de “una batalla contemporánea más sangrienta emprendida por grupos de narcotraficantes antagónicos (en el caso de Juárez, La Línea vs el de Sinaloa, el Chapo) por conquistar totalmente los dividendos que la Ciudad da para perpetuar al crimen organizado” (Flores et. al, 2009). Esa es la

¹²⁵ Cfr. Arroyo Ortega, Javier: 1993 Norte de Ciudad Juárez.

versión oficial difundida en cantidades impresionantes a todo lo ancho del país, olvidando completamente las responsabilidades de las instituciones de gobierno.

Dicho de otra manera, el actual clima de violencia en la ciudad, no es ni ha sido resultado del surgimiento espontáneo de grupos de delincuentes sino fruto de una serie de complacencias que por generaciones se han dado a estos grupos.

Para Almada (2009) en “México el narcotráfico siempre fue algo que estuvo arreglado, por los diversos gobiernos federales y estatales: es imposible pensar que estas cantidades de droga hubieran pasado sin algún tipo de protección.

Ciertamente hay algunos cambios que vale la pena mencionar, señala Almada, el más significativo es que después del auge de la marihuana en los años 60 y 70; a finales de años 80 la cocaína empieza a pasar por México –llegando a pasar por la frontera mexicana hasta el 90%– y como consecuencia el patrón de consumo en nuestras fronteras cambia de manera significativa, con toda una serie de consecuencias políticas y sociales.

Que el narcotráfico haya estado siempre arreglado, así como la cultura de la simulación en torno a ello –que los acuerdos hayan quedado siempre ocultos–, tiene que ver con tres consecuencias puntuales muy graves, las tres generadoras de violencia en México.

Una primera es la corrupción de las policías. En México las policías estatales, municipales y también las federales se han ido corrompiendo paulatinamente. En diferente grado y de diferente manera, pero se trata de un fenómeno que ha avanzado, que incluye al Ejército y a todos los tipos de policías y en muchos de los casos llegó a situaciones en las que es el narcotráfico el que controla estas corporaciones. Hay muchas policías estatales y municipales que están en realidad controladas por el narcotráfico, y todo el escándalo alrededor de la Policía Federal es de sobra conocido actualmente.

Una segunda consecuencia, profundamente generadora de violencia, es el enrarecimiento de la acción política. El hecho de que muchos de los funcionarios de alto nivel, alcaldes y gobernadores, estén arreglados genera todo un enrarecimiento de la política. Porque ya en situaciones como las actuales se necesita pactar con el narco, con algo que es ilegal y que tiene muchas consecuencias, para mantener la paz y el control en la entidad, o si no realmente el nivel de poder que se tiene es muy limitado, sin control de los cuerpos de las policías. Y cualquier funcionario que haya negociado, así mínimamente, está expuesto a que en cualquier momento “le saquen el

expediente”, lo que incrementa sustancialmente el nivel de control que ejerce la delincuencia organizada.

La tercera consecuencia, grave generadora de violencia también, es el aumento en la cantidad de personas con adicciones, además de la modificación de los patrones de consumo. Los cambios en México siguen unos años después a los cambios en Estados Unidos, en México en los años 90 se incrementa el porcentaje de consumidores de coca y heroína, que tiene una serie de consecuencias mucho más graves que el de la marihuana.

Para 1995 existían alrededor de 500 picaderos o tienditas de narcomenudeo distribuidos en toda la ciudad, para 1998, 925 (Almada, 2008).

Lo anterior, propició que el crimen organizado –principalmente el narcotráfico–, estableciera su poder y dominio sin objeción de nadie, de hecho en algunas ocasiones se ha convertido en un Estado paralelo, con sus propias reglas y sanciones y ha utilizado la violencia como instrumento de poder y como método de control (Linares, 2004), sin autoridad que restablezca el estado de derecho

La pérdida de confianza en las instituciones

Chabat y Baylón (2000), señalaron que en México recuperar la confianza en sus instituciones para el combate a la impunidad y la corrupción es una de las líneas más sensibles que el sistema de justicia enfrenta de tiempo atrás. Construir instituciones judiciales y de procuración de justicia profesionales y efectivas que en cooperación con la sociedad civil, puedan confrontar múltiples problemas de crimen, violencia y corrupción fue una de las hipótesis presentadas.

En el caso del narcotráfico se constató la participación de funcionarios de los diferentes niveles de gobierno y agentes de las diferentes corporaciones policiacas con el crimen organizado, un ejemplo es el caso de las narcofosas¹²⁶ por el cual fueron consignados nueve elementos de la policía ministerial y la implicación de su comandante de apellido Loya (hasta ahora prófugo); ellos participaron en varios de los asesinatos de los cuerpos encontrados en la narcofosa. Los judiciales recibieron órdenes directas de narcotraficantes, quienes les encargaban qué persona, donde localizarla para que en nombre de la Ley lo detuvieran, secuestraran, torturaran y mataran.

¹²⁶En enero del 2004, doce cuerpos fueron encontrados enterrados clandestinamente (narcofosas) en la casa ubicada calle de Parsioneros número 3633, fraccionamiento Las Acequias, en Ciudad Juárez, ni los vecinos, mucho menos las autoridades se dieron cuenta anticipadamente de lo que al interior de la casa sucedía.

A lo anteriormente señalado, debemos agregar la vinculación que fue probada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) del entonces Procurador del Justicia del Estado, Jesús “Chito” Solís, hoy prófugo de la justicia, al cual se le vinculó abiertamente con el crimen organizado directamente con el narcotráfico (cfr. http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=214).

La detención de Saulo Reyes en el Paso Texas con más de media tonelada de marihuana, es un hecho que suscitó interpretaciones muy diversas ya que fue el Coordinador Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública de Juárez. Él como funcionario de primer nivel conocía y tenía información privilegiada del funcionamiento delictivo de la ciudad, lo que es más, diseñaba estrategias para “enfrentarlo” y “frenarlo” e informaba constantemente a sus superiores de sus resultados. Su detención puso en crisis la versión dada por el alcalde saliente (2004-2007) Héctor Murguía Larrizabal, sobre la “disminución de los índices de criminalidad y delincuencia” que su ejercicio de gobierno tuvo. Nunca existió tal disminución, en todo caso su operador principal participó ampliamente de las actividades delictivas con la salvedad que tenía permiso para hacerlo sin problema alguno. Ubicar este precedente es necesario ya que da cuenta del nivel de penetración del crimen organizado en las esferas de gobierno –hasta entonces- y de cómo recibió la actual administración la Secretaría de Seguridad Pública.

La detención de Reyes Gamboa, es significativa, primero por ser un funcionario de primer nivel del Gobierno Municipal y segundo porque a pocas horas de su detención, aparecieron muertos el capitán Julián Chairez Hernández, el comandante Francisco Ledezma y días después (26 de enero del 2008), apareció una cartulina en el que se pusieron los apellidos y nombres de más de 20 elementos de Seguridad Pública Municipal, de los cuales han sido asesinados¹²⁷.

Desafortunadamente no sabemos cuál es la frontera de las ejecuciones de los policías, si es porque estaban realmente combatiendo al narcotráfico, es una respuesta en contra de sus acciones o porque forman parte de éstos grupos de delincuentes.

El papel de las instituciones dentro de la cultura de la legalidad

El Estado mexicano le sale debiendo por décadas a una región como Juárez. Su ausencia ha producido vacíos de poder, que no son vacíos por que inmediatamente alguien los llena de nuevo.

¹²⁷ http://www.elfronterizo.com.mx/not_detalle.php?id_n=33877

Grupos fácticos porque nadie votó por ellos, no están en la Constitución y sin embargo crearon un modelo de los company towns que es un modelo donde una compañía se instala en un lugar y prácticamente no requiere de ningún tipo de servicio porque todos los dan ellos entonces la ausencia del Estado que ya era evidente desde que se formó la frontera se fortalece en esta época y se sigue fortaleciendo esta debilidad porque los ciudadanos juarenses que trabajan en la maquiladora no requieren de los servicios de la autoridad, el transporte lo proporciona la maquiladora, una o dos comidas al día las proporciona la maquiladora, la posibilidad de terminar los estudios de primaria y secundaria también está dentro de la maquiladora, la atención primaria a la salud ya sea con un médico o con una enfermera la da la maquiladora, entonces se crea un modelo holístico no sólo de empleo, que resulta muy benéfico en un principio pero después de un tiempo tiene efectos muy perversos porque está castrando la parte ciudadana del empleado”¹²⁸

Es necesario distinguir, señala González (2010) en la entrevista, que por poderes fácticos no siempre es sinónimo de ilegalidad, algunos aunque nos parezcan abusivos son legales como pueden ser los desarrolladores de vivienda o la industria maquiladora pero finalmente satisfacen necesidades que por consiguiente crean esta cultura de poderes fácticos que muy fácilmente pueden llenar poderes fácticos que no son legales.

Uno de los graves problemas que tiene Juárez es una prácticamente endémica ausencia del Estado Mexicano que por lo menos “calcularía que es incluso más casi un siglo” (González, 2010).

El 9 de febrero del 2010 con la de la “intervención gubernamental”, el entonces Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont señaló que Juárez se había vuelto muy tolerante y que estábamos pagando las consecuencias, parcialmente compartimos ese comentario, claro si solo se toman en cuenta estos condicionantes que rebasan no solamente a los individuos sino a la propia ciudad, es muy fácil decir que en efecto hace de Juárez muy permeables a las actividades ilegales o muy tolerantes con la ilegalidad, visto así la cultura de la legalidad tiene una connotación positiva y de irrefutabilidad, si alguien dice que no es un valor, es mal visto; planteada nada más así la cultura de la legalidad es importantísima pero si se utiliza para volver a dejar a la ciudadanía toda la carga de la reparación del daño que trae Ciudad Juárez es una propuesta perversa.

¹²⁸ Entrevista realizada el 15 febrero del 2010 al Dr. Carlos González. Director de El Colegio de Chihuahua.

“Cuando manda uno todo el peso de la reconstrucción social de una sociedad como la juarense a la cultura de la legalidad, el Estado vuelve a renunciar a sus atribuciones fundamentales y se las vuelve a mandar a la ciudadanía” (González, 2010).

Cuando diferentes grupos y organizaciones sociales han planteado que hay que enseñar el asunto de la legalidad en las escuelas y que necesitamos que los ciudadanos la asuman, y no se pone del otro lado de la mesa el plan para que el Estado mexicano, entendido con todas sus instituciones y con todos sus niveles el federal, estatal y municipal, proponga un sistema para reconstruir su presencia con todas sus atribuciones, es un cuento un poco perverso (Cardona, 2010).

Por ejemplo, no hay un estudiante que se dedique únicamente a estudiar aunque tuviera las posibilidades de vivir con muchísima modestia solo estudiando hay una especie de placa que cae sobre la población en Juárez para que todo mundo debiera ser empleado y quien no lo es de alguna manera trae una idea como de flojo, los abusos tanto de esta economía de mercado está totalmente distorsionada como el problema del poder, es decir, se van creando una especie de caldo de cultivo muy favorable para que después se genere, esto que si no se matiza es injusto, una cultura de permeabilidad o de tolerancia hacia lo ilegal

Bibliografía

1. Alvarado, Arturo; Artzt, Sigrid. (2001): El desafío Democrático en México, Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
2. Carranza, Elias (coordinador, 1997): Delitos y seguridad de los habitantes. Siglo XXI y Comunidad Europea.
3. Bonner, Kris (1997): Situación del delito y de la seguridad urbana en Europa. Políticas de seguridad en las grandes ciudades. Publicado en Carranza, Elias (coordinador, 1997): Delitos y seguridad de los habitantes. Siglo XXI y Comunidad Europea.
4. Marcus, Michel (1997): El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos, publicado en Carranza, Elias (coordinador, 1997): Delitos y seguridad de los habitantes. Siglo XXI y Comunidad Europea.
5. López Portillo Vargas, Ernesto: La policía en México. www.insydeideas.org.
6. Naím, Moisés 2006: Ilícito cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo.
7. Payan, Luis; Tabuenca María Socorro (2004): Gobernabilidad o Ingobernabilidad en la Región Paso del Norte. COLEF, UACJ, CLBS
8. Ramos García, José María. Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo, Porrúa, México, 2007.

9. Wacquant, Loïc: 2000 Las cárceles de la miseria. Manantial.
10. Zavaleta, Alfredo (coordinador). 2007: La Seguridad Pública Local, inseguridad, delincuencia y participación ciudadana en Juárez, UACJ.

Encuestas:

1. IMIP: Comparativo Encuestas 1997-2001. Encuesta especial sobre incidencia delictiva.
2. Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2005): Indicadores del observatorio del delitos del municipio de Juárez, Chih, 2005.
3. Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2007): Indicadores del observatorio del delitos del municipio de Juárez, Chih, 2006-2007.

Fuentes Hemerográficas:

1. Arroyo Ortega, Javier, en su artículo publicado en el Norte de Ciudad Juárez, periódico de circulación local bajo el nombre de: cambia ruta de fayuca suben mordida de 200 a 300 dólares por Van "Polla" podría llegar a 60 mil dólares diarios.
2. Rebolledo Antonio: Norte de Ciudad Juárez, 2009-03-27, Página 7 Sección B: Estiman en Juárez 56 mil informales *PODRÍA AUMENTAR LA CIFRA DEBIDO A LA CRISIS FINANCIERA Y AL DESEMPLEO.*
3. Fronterizo: http://www.elfronterizo.com.mx/not_detalle.php?id_n=33877
4. <http://terrorenciudadjuarez.obolog.com/famosa-leyenda-negra-60711>

Entrevistas

1. González Carlos, Director de "El Colegio de Chihuahua", entrevista realizada en sus oficinas en febrero del 2010.
2. Cardona Julián, corresponsal de la agencia Reuters, entrevista realizada en febrero del 2010.

CAPÍTULO VIII

SOBRE LA APLICACIÓN DEL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Luis Antonio Corral

Desde el año 2006, hay en el Estado de Chihuahua un nuevo Código de Procedimientos Penales. No se trató de un remozamiento superficial del andamiaje jurídico precedente sino, por el contrario, de la implementación de un ambicioso programa legislativo que trajo no sólo normas, procedimientos e instituciones nuevas, sino, principalmente, un enfoque filosófico en muchos sentidos opuesto al que inspiró a la legislación anterior.

El nuevo sistema fue implementado mediante un esfuerzo gubernamental que demandó modificar la Constitución del Estado de Chihuahua; abrogar el Código de Procedimientos Penales de 1987 y promulgar otro, con un cortejo de nuevas leyes; capacitar en las novedosas fórmulas a una legión de funcionarios, empleados y profesionales del derecho; edificar recintos apropiados al nuevo género de actividad jurisdiccional; enviar embajadas de estudiosos a (y traer expertos de) lejanos países donde ya se aplicaban los nuevos procedimientos; desplegar una intensa, prolongada y manifiestamente onerosa campaña de publicidad, en pro de las bondades del nuevo modelo; publicar un torrente de libros y artículos sobre el tema; entre otras muchísimas tareas.

Desde enero de 2006, los tres poderes gubernamentales del Estado de Chihuahua publicaron copiosamente los trazos fundamentales de la reforma, proclamando que: el sistema procesal se tornaba, de inquisitivo, en acusatorio o *adversarial*¹²⁹, alineándose así a las legislaciones más modernas y eficientes; consagraría la presunción legal de inocencia de los procesados, fijando en el acusador la carga de refutarla; regularía estrictamente las atribuciones de los órganos de autoridad en el proceso, que sería esencialmente “garantista”; en aras de la transparencia y la brevedad, instituiría la oralidad para enjuiciar sólo los delitos graves, de alto impacto social; para los

¹²⁹ Adjetivo inglés que no existe en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pero usado frecuentemente en la literatura jurídica y periodística referente al nuevo sistema de enjuiciamiento, sin parar mientes en el anglicismo obrado. Su equivalencia en castellano es “adversativo”.

ilícitos de carácter meramente patrimonial, familiar e imprudencial, de menor trascendencia, aprestaría procedimientos alternos de composición entre víctima y transgresor, que evitarían una miríada de innecesarios juicios penales y aliviarían la sobrepoblación carcelaria, habida cuenta de que este último género de infracciones son las de mayor incidencia¹³⁰.

Los primeros años de aplicación del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal no respaldaron las virtudes propaladas. Su entrada en aplicación corrió simultánea con un desbordamiento de la actividad delictiva de envergadura tal, que situó al Estado de Chihuahua en una condición calificada, nacional e internacionalmente, de catastrófica, por las cotas inéditas de la estadística criminal y por la incontenibilidad de la ola de transgresiones a la ley. Dado el gravísimo escenario de inseguridad pública que se instaló en el Estado de Chihuahua, surgió como asunto trascendental definir si, como lo proclaman significados segmentos de la ciudadanía del Estado de Chihuahua, características del nuevo modelo de enjuiciamiento criminal propiciaron o facilitaron, directa o indirectamente, la escalada criminal. Si la respuesta es afirmativa, importa entender el modo en que ello habría podido ocurrir, y su porqué.

Antecedentes

El anterior Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua fue promulgado el 18 de febrero de 1987, por el entonces Gobernador del Estado, Fernando Baeza Meléndez.

Con motivo de implementar la profunda reforma que daría lugar al nuevo Código de 2006, la propaganda gubernamental desplegada subrayó que el código de 1987 perteneció al sistema inquisitivo de enjuiciamiento, radicándose ahí el germen de múltiples vicios: obsolescencia; desinterés por el tema de los derechos humanos; procesos lastrados por una tramitación escrita, burocrática e ineficiente que, además, indebidamente emparejó los delitos capitales y las infracciones domésticas de poca monta; lo que, de ribete, redundó en el congestionamiento de los aparatos judicial y carcelario.

En realidad, hubo consenso general en cuanto a la necesidad de mejorar profundamente el sistema procesal penal del Estado de Chihuahua. Las opiniones partían de la visión de que el

¹³⁰ "En Chihuahua, 90% de los casos que se ventilan en los juzgados penales son referentes a delitos menores y, según la propuesta, ahora se resolverán sin necesidad de llegar a juicio mediante figuras alternativas de mediación como son los jueces de garantía. Con esto los jueces tendrán más tiempo para atender delitos graves como homicidios, secuestros y abusos sexuales, a través de juicios orales": Procuradora de Justicia del Estado de Chihuahua, Patricia González; El Universal; México, D.F.; 11 de enero de 2006; página 15, sección A.

sistema era “bueno” aunque “perfectible”, llegando en el otro extremo a la agria perspectiva de que, por el contrario, sus fallas de estructura y de procedimientos eran de envergadura tal, que válidamente podía cuestionarse que en Chihuahua hubiera estado de derecho¹³¹.

Detalles aparte, generalmente se admitía que, en la realidad de su operación empírica, el sistema procesal penal de Chihuahua previo a la reforma de 2006, presentaba fisuras estructurales como las siguientes: a) La aplicación del principio de inmediatez procesal en materia penal (que otorga mayor credibilidad a las pruebas más tempranamente captadas) ocasionó que la actividad más trascendental del juicio penal, la de recolección de las pruebas, resultara no sólo ejecutada fuera del proceso, sino además con ausencia del juzgador. Pues, al dotar apriorísticamente de más credibilidad a las pruebas elaboradas al inicio de los procedimientos, directamente causó que sólo tuvieran auténtica relevancia en el juicio las pruebas (declaración de indiciados y ofendidos, testimoniales, dictámenes periciales, inspecciones oculares, etcétera) constituidas en la fase de averiguación previa, bajo la dirección y determinaciones no de un juez, sino del Ministerio Público; autoridad ésta que, para mayor escama, en comenzando el juicio automáticamente encarnaba a la parte acusadora, dándose así el indeseable (aún cuando sucesivo) empalme de los caracteres de juez y parte; b) A resultado de lo anterior, la mayoría de las pruebas cruciales del juicio se fabricaban a un ritmo muy irregular y omitiéndose virtualmente todas las formalidades procedimentales propias del quehacer judicial, sobre el escritorio de un agobiado delegado de la Oficina de Averiguaciones Previas, responsable de un archivero atestado de indagaciones ministeriales en trámite¹³²; c) Las oficinas de averiguaciones previas sufrían de innegable burocratismo, que ninguna reforma logró corregir jamás. Era virtualmente obligado que los ofendidos del delito hicieran antesalas maratónicas para presentar denuncias o querellas, para arrimar pruebas o simplemente para hablar con el delegado al cargo de “su averiguación”. La casi totalidad del período pre-procesal resultaba así tan tortuosa, que en el medio forense se estimaba que ello por sí

¹³¹ El enfoque pesimista era compartido incluso por funcionarios públicos: “El sistema penal no ha podido cumplir con los objetivos para los cuales fue diseñado, lejos de ser un sistema eficaz que garantice protección de los derechos de los individuos y de la sociedad, se ha convertido en un instrumento con el que incurren en abuso de poder. Lo anterior lo apuntó Mario Salvador Garnica Leyva, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, durante el primer módulo del diplomado del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Las actuales leyes contribuyen a la arbitrariedad, a la ineficacia en la investigación y persecución de delitos, pero sobre todo en los fenómenos delictivos complejos que conllevan rezagos, impunidad, pérdida de credibilidad hacia las instituciones de procuración de justicia”. El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 19 de abril de 2006; página 17, sección B.

¹³² La sobrecarga de asuntos prevalece aún hoy en día: “Si se considera que el año pasado fueron interpuestas 27,555 denuncias por hechos constitutivos de delitos tan sólo aquí en Juárez, entonces cada uno de los 85 agentes del MP tiene a su cargo un promedio de 324 carpetas de investigación, sin considerar las querellas presentadas en lo que va de este año. Así, ¿cómo podemos esperar una justicia expedita?”, “La impunidad mata”; El Diario; Ciudad Juárez, Chih.; 16 de mayo de 2010; página 21, sección A.

solo, era causa de que un significativo porcentaje de los delitos realmente cometidos, no fueran siquiera denunciados¹³³; d) El juez natural de la causa venía a ser, en aquel esquema, mero receptor de las pruebas de descargo del procesado; pruebas que, por obra del principio de inmediatez procesal, despuntaban gratuitamente marcadas ya, con un demérito de origen; e) No había un término para la conclusión del juicio. Bajo el concepto de que la materia penal privilegia la búsqueda de “la verdad histórica”, las diligencias se diferían por cualquier motivo, interminablemente; f) Las prisiones estaban sobrepobladas, más allá de la capacidad de su diseño, con reos de prisión preventiva o cumpliendo sentencia condenatoria; g) Había la convicción generalizada (palpable no sólo en el medio forense, sino también en la sociedad) de que el sistema carcelario no realizaba su misión de reforma moral y reinserción social de los sentenciados, sino un efecto contrario; h) La prisión preventiva de los no sentenciados era otra fuente de desazón ético-jurídica; siendo más urticante el dilema cuando el reo, después de sufrir cárcel por lapsos superiores a la penalidad media aritmética del delito imputado, a fin de cuentas resultaba absuelto.

El apuntado, es un inventario ejemplificativo de algunas de las insuficiencias que mostraba el antiguo sistema de justicia penal. La intención gubernamental de practicar una reforma a fondo para optimizarlo fue unánimemente bienvenida en todos los estratos de la sociedad. Aún expresando, según quién, mayor o menor cautela, fue general la conciencia de que era tarea necesaria y ya impostergable.

El proyecto de reforma integral del sistema de justicia penal fue presentado por el gobernador del Estado de Chihuahua, José Reyes Baeza, el día 11 de enero de 2006, con el respaldo de los dirigentes del Poder Judicial y del Congreso, en el Centro de Exposiciones y Convenciones de la Ciudad de Chihuahua. El ambicioso programa se proponía reformar y crear un acervo de cuerpos legales: Código de Procedimientos Penales, Código Penal, Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del delito, Ley General Penitenciaria y de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Ley Estatal de Seguridad Ciudadana, Ley Orgánica del Ministerio Público y Ley Orgánica del Poder Judicial. Aparentemente, la iniciativa de reforma gozaría de apurado trámite por parte de los legisladores, pues el día 13 de enero de 2006, el presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, Rafael Julián Quintana Ruiz, anunció públicamente que el Congreso

¹³³ “Solamente el 15 por ciento de los delitos en el país son denunciados, mientras que el 85 por ciento de los delincuentes quedan impunes por falta de denuncia”: Ernesto Canales Santos, presidente del Instituto Mexicano de Justicia. Desde luego, ese elevado índice de abstención obedece a múltiples causas. El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 12 de enero de 2006; página 1, sección B.

estaría aprobándola ya el siguiente miércoles, 18 de enero de 2006¹³⁴. A la postre, no se legisló con tal celeridad. Barras de abogados, instituciones universitarias, medios periodísticos, especialistas en temas sociales, etc., prestamente se inconformaron contra la inminencia de que un paquete legislativo de semejante magnitud fuese fulminantemente aprobado y puesto en práctica, con total falta de consulta a los gobernados. El 21 de enero de 2006 fue anunciado el compromiso, acordado por el presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado con los representantes de Barras y Colegios de Abogados de Ciudad Juárez, de practicar, a partir del mes siguiente, una amplia auscultación a todos los sectores de la sociedad chihuahuense, para la reforma al sistema integral de justicia penal¹³⁵.

La consulta se efectuó: por Internet, en audiencias públicas, en encuentros entre especialistas del derecho (en párrafos posteriores nos detendremos en particularidades de su ejecución). Fue simultánea a la realización de giras de estudio a países extranjeros que ya usaban de los juicios orales, particularmente Chile; al envío de grupos de estudiosos para que observaran juicios orales reales en la Ciudad de El Paso, Estado de Texas, en los Estados Unidos; al arranque de la construcción de recintos con las adaptaciones requeridas para ejercer el nuevo estilo de enjuiciar; a la apertura de cátedras y diplomados universitarios atañedores (con sus instalaciones ad hoc, inauguradas el 28 de agosto de 2006); a la celebración de conferencias dictadas por jueces y magistrados extranjeros, versados en la práctica del nuevo modelo. Ya el 13 de mayo de 2006, el Congreso del Estado aprobó las reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, precedente indispensable a la viabilidad de varios segmentos de la reforma del sistema penal; finalmente, en sesión celebrada el 15 de junio de 2006, se aprobó por unanimidad el primer paquete de reformas, continente del nuevo Código de Procedimientos Penales (que es el objeto de este análisis), de la Ley Orgánica del Ministerio Público y de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El primero de enero de 2007, lo legislado entró en vigencia en la Ciudad de Chihuahua¹³⁶ y el sistema se puso en marcha, frente a la intensa expectación del medio forense nacional. Atención del todo justificada, por la cantidad de inéditas instituciones procesales que entraban a la demostración empírica de sus bondades.

¹³⁴ "Aprobarían reforma el próximo miércoles"; El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 13 de enero de 2006; página 16, sección B.

¹³⁵ "En febrero, consulta para reforma al sistema de justicia penal"; El Diario; Chihuahua, Chih.; 21 de enero de 2006; página 5, sección A.

¹³⁶ En Ciudad Juárez lo hizo el 1 de enero de 2008, y en el resto del Estado, el 1 de julio del mismo año.

Modificación del estatus de seguridad pública en el estado de Chihuahua y entrada en vigencia de la nueva regulación procedimental

El arranque de la nueva legislación coincidió con una escalada mayúscula en el promedio ordinario de incidencia delictiva en todo el país, que pronto evidenció una potente tendencia progresiva. Además, materializó las infracciones más graves del elenco criminal: homicidios, extorsiones, secuestros, robos, asaltos, incendios, etcétera. Su emergencia ensombreció el panorama nacional y le ha valido a México la indeseada distinción de llegar a tener, dentro de sus límites, las zonas más peligrosas del planeta. El Estado de Chihuahua no quedó exento del quebranto; por el contrario, en poco tiempo vino a encabezar el grupo de entidades federativas con mayor incidencia de delitos; lo cual, obviamente, sometió a la recién estrenada legislación penal a una auténtica prueba de fuego.

De acuerdo con analistas, aquella catástrofe social vino a ser el resultado de la conjunción dinámica de factores heterogéneos, entre los que hay que considerar:

- Crisis económica regional: la industria manufacturera eliminó miles de plazas de trabajo en los últimos tres años¹³⁷, doblegada por la recesión que flageló a su vez a los Estados Unidos de Norteamérica; mas la deserción de mano obra proveniente de otras entidades federativas de México, ahuyentada tanto por el desempleo como por la creciente inseguridad pública que se abatió sobre las urbes principales del Estado de Chihuahua. Por ejemplo: en la década de los noventa, Ciudad Juárez había tenido, según datos del Colegio de la Frontera Norte, una de las tasas de crecimiento más elevadas (4.3 por ciento) en la república; por aquellas causas, ahora es menor al 1 por ciento¹³⁸. La disminución de la tasa de población no sólo repercutió en el volumen de ventas al menudeo, que en el caso de Juárez cayó, en el año de 2009 y respecto del año 2008, en un 5.3 por ciento¹³⁹; además afectó los recursos que la Federación asigna sobre aquella base a los gobiernos locales¹⁴⁰. Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática estimó que durante el señalado lapso de crisis económica, la industria maquiladora dejó de derramar en Ciudad Juárez 5 mil 410 millones 622 mil pesos¹⁴¹, en concepto de salarios y prestaciones económicas diversas, truncando la capacidad de consumo de la población obrera y amagándola con el espectro de la

¹³⁷ "Afecta la desocupación a más de 10 mil chihuahuenses"; El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 19 de febrero de 2010; página 6, sección A.

¹³⁸ "Se vacía la ciudad por violencia y desempleo"; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 15 de febrero de 2010; página 1, sección A.

¹³⁹ "Cayeron ventas al menudeo en Juárez"; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 24 de febrero de 2010; página 1, sección E.

¹⁴⁰ "Baja de población afectará recursos federales"; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 16 de febrero de 2010; página 2, sección B.

¹⁴¹ "Pierde Juárez 5 mil mdp por crisis en la maquila"; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 22 de febrero de 2010; página 1, sección A.

pobreza. Como es sabido, la falta de trabajo y la incapacidad para solventar las necesidades de subsistencia elemental, son factores que pueden conducir, entre otros resultados, a incrementar la incidencia delictiva.

- La guerra al narcotráfico que emprendió el Gobierno Federal, en sus principios mediante la movilización escalonada de efectivos del Ejército Mexicano en operativos que desde el 8 de diciembre de 2006 se desplegaron en el Estado de Michoacán, luego en el de Baja California; después, en los Estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa y, finalmente, en virtualmente la República entera. Operativos que, bajo denominaciones y enfoques estratégicos diversos, siguen ejecutándose hoy en día¹⁴².
- Desencadenamiento de una guerra entre los cárteles del narcotráfico hegemónicos en el país, que desde 2007 disputan con violencia desenfrenada el control de las rutas del contrabando a los Estados Unidos. Las zonas de la contienda abarcan varios puntos de la república, con mayor incidencia en Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Michoacán. Presentó esta guerra entre narcotraficantes ciertos caracteres *sui generis*: a) los homicidios, cuya incidencia se multiplicó en modo exponencial¹⁴³ con gran frecuencia se han ejecutado públicamente, con sevicia inédita y creciente; b) el rango de alcance de las agresiones intercambiadas en esa guerra, no se limitó a los delincuentes adversarios, sino que impactó a una gran cantidad de miembros de la policía y, además, a ciudadanos ordinarios, adjudicándosele a estos últimos la calificación de “daños colaterales”; c) los grupos delincuenciales se aplicaron a atormentar a la ciudadanía común con un copioso y no refrenado muestrario de delitos patrimoniales (extorsión, secuestro, incendio, robo, asalto, etc.).
- Mirando específicamente el caso de Ciudad Juárez, los investigadores sociales han denunciado infatigablemente que el abandono de las necesidades de oportunidad laboral; asistenciales; nutricionales; educativas; culturales y hasta recreativas, en que Municipio, Estado y Federación han mantenido, por décadas, a los cientos de miles de niños y adolescentes de la periferia urbana, resultó en la formación de un extenso segmento poblacional juvenil sin otro horizonte que la incorporación a cualquiera de los centenares de pandillas que pululan por la ciudad o, peor aún, al

¹⁴² “Apenas asumió el poder en diciembre de 2006, Calderón anunció una ofensiva contra el crimen organizado y el narcotráfico, que ha incluido el despliegue inédito de más de 45 mil soldados para apoyar a las autoridades civiles en el combate a los cárteles de las drogas. El reporte preparado para los legisladores señaló que en diciembre de 2006 se registraron 62 homicidios y en 2007, 2 mil 837. Para 2008, los asesinatos se dispararon hasta 6 mil 844 y subieron hasta 9 mil 635 en 2009, que lo convirtió en el año más violento, y de enero a marzo de 2010 se registraron 3 mil 365 para sumar en lo que va del gobierno de Calderón un total de 22 mil 743 muertes vinculadas al crimen organizado. El estado de Chihuahua, al que pertenece la violenta localidad fronteriza de Ciudad Juárez, ha registrado el mayor número de asesinatos con 6 mil 757 entre diciembre de 2006 y marzo de 2010”; “Guerra antinarco suma 22 mil 700 asesinatos”; El Universal; México, D.F.; 14 de abril de 2010.

¹⁴³ Compárese: “En 6 años, 337 muertos por el crimen organizado”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 26 de mayo de 2006; página 1, sección A; y “De 2008 a la fecha, 5 mil 798 personas han sido ejecutadas en Juárez”; El Financiero; México, D.F.; 29 de junio de 2010.

sicariato de que se sirven los cárteles beligerantes. En una carta pública del dirigente estatal del Partido Acción Nacional, Cruz Pérez Cuellar, al presidente de la república Felipe Calderón, se expresó: “La pobreza en que vive más de la mitad de los juarenses, la baja calidad educativa de la mayoría de sus centros escolares, la falta de oportunidades para sus jóvenes, la desintegración familiar, el enorme número de consumidores de drogas que hoy viven en nuestra ciudad y el pésimo y desorganizado desarrollo económico que padecemos son causas que agravan y sirven como caldo de cultivo para las actividades del crimen organizado y de la delincuencia común”¹⁴⁴. Por su parte, el columnista Raymundo Riva Palacio escribió: “No es casual que el 93.5 de los ejecutados sean hombres y que, aunque el promedio de edad de ellos se sitúe entre 31 y 35 años, más de la mitad (54 por ciento) de ese gran total tienen entre 21 y 35 años de edad; es decir, en la plenitud de su vida productiva, optaron por la informalidad de la delincuencia”¹⁴⁵. Es razonable presumir que dichos porcentajes son enteramente aplicables al universo de las víctimas de ejecución en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Amplios sectores de la sociedad han apuntado, en la lista de los factores causantes del desbordamiento de la violencia en Chihuahua desde 2007 hasta la actual fecha, la puesta en marcha de la nueva legislación procedimental penal, juzgando que con su orientación individualista y “garantista”, fomentó un incremento extraordinario de la impunidad, hasta volverla casi total, coadyuvando a que sobrevinieran el alud de delitos graves que arrasó al Estado y la aguda desprotección de las víctimas.

La crítica no es benigna y procede de todo el espectro social. El empresariado, por conducto de sus agrupaciones y confederaciones gremiales, reprocha al Estado que la violencia criminal lo rebasó totalmente; que el nuevo sistema de Justicia Penal no paró sino fomentó la impunidad, y que fracasaron los operativos federales contra la delincuencia organizada¹⁴⁶. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil censuran al nuevo sistema de justicia penal por su ineficacia, dado que “deja sin castigo a los delincuentes con el argumento de que las pruebas son insuficientes, lo cual propicia que siga creciendo la impunidad... los delincuentes continúan cometiendo los delitos,

¹⁴⁴ “Acabe con el estado de excepción”; El Mexicano; Cd. Juárez, Chih.; 10 de febrero de 2010.

¹⁴⁵ “Gobiernos fallidos”; El Financiero; México, D.F.; 10 de febrero de 2010.

¹⁴⁶ “Coparmex: insultantes niveles de impunidad”; El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih., 16 de enero de 2010; página 10, sección A.

“Critican empresarios la ingobernabilidad aquí”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 8 de enero de 2010; página 6, sección A.

a sabiendas de que no van a ser castigados”¹⁴⁷. La crítica editorial de los órganos de prensa es igualmente severa¹⁴⁸, así como la de los partidos políticos e, incluso y para terminar, la de los propios legisladores que originalmente instrumentaron la reforma procesal: en la justificación de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo ante el Congreso del Estado de Chihuahua en Octubre de 2009, para reformar por tercera vez al nuevo modelo de justicia, se reconoció que en dos años de aplicación, el nuevo sistema no redujo los índices de impunidad y, por el contrario, según la estadística de la Procuraduría General de Justicia, la investigación del delito se mantiene en niveles incluso más bajos que los registrados en el procedimiento tradicional escrito; peor aún, por haber iniciado justo cuando se desató la violencia entre narcotraficantes, el garantismo del nuevo sistema, que privilegia la presunción de inocencia y los juicios con la libertad del acusado, generó una percepción de que, lejos de ayudar, el nuevo procedimiento alienta profundamente el crimen¹⁴⁹. La estadística explica con claridad las razones del escepticismo ciudadano. Enfocando el delito de homicidio, vemos que durante los siete años previos al 2007, el promedio de incidencia en Ciudad Juárez fue de 234.28 eventos delictivos por año:

Año	Cantidad total de homicidios
2000	235
2001	237
2002	270
2003	198
2004	216
2005	227
2006	257

¹⁴⁷ “Fomenta la impunidad, nuevo sistema de justicia. Se pronuncian abogados y ONG’s contra las fallas en la averiguación y juicios contra presuntos secuestradores”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 13 de enero de 2010; página 5, sección A.

¹⁴⁸ “¿Acaso será posible que exista confianza en el nuevo sistema de justicia penal, si éste no ha sido capaz siquiera de salvaguardar la seguridad jurídica de la ciudadanía y mucho menos ha sido capaz de brindar un ámbito de justicia penal en el estado? El clima de inseguridad producto de la supuesta guerra calderonista en contra del crimen organizado, ha resultado el sinodal perfecto del sistema de justicia penal en el estado; ni con la oralidad en los juicios, ni con los juicios abreviados se ha podido dar certeza a la ciudadanía de que este novedoso sistema cambiará la administración de la justicia y la seguridad para los chihuahuenses” “El fracaso de una expectativa”; Aserto; Chihuahua, Chih.; 15 de enero de 2010; página 35.

¹⁴⁹ “Siguen sin bajar índices de impunidad en 2 años de reforma penal”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 4 de enero de 2010; página 1, sección A.

Lo que arroja un total de 1,640 homicidios durante el lapso de siete años transcurrido entre 2000 y 2006¹⁵⁰. En agosto de 2006, el delegado de la Procuraduría General de la República opinó públicamente, descartando que en la región estuviera dándose un enfrentamiento entre los cárteles del narcotráfico¹⁵¹; y en septiembre de 2006, el entonces Presidente Municipal de Ciudad Juárez declaró que en dicha frontera la tasa de homicidios no era preocupante sino completamente normal e, incluso, que Juárez era una de las más tranquilas ciudades del Estado de Chihuahua¹⁵². Punto de vista compartido en esa época por la titular de la Procuraduría General de Justicia en el Estado de Chihuahua, Patricia González Rodríguez, quien manifestó en noviembre de 2006, que el Estado de Chihuahua se encontraba situado en una “escala media” en índices de violencia, con respecto a otras entidades federativas; y llegó a recalcar, además, que “jamás podrán comparar nuestra capital con algunas de las ciudades más violentas de la República, como lo es en estos momentos Sinaloa y otros Estados”¹⁵³.

Sin embargo, justamente desde la fecha de entrada en vigor del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, los asesinatos iniciaron una inequívoca creciente, llegando en 2007 a la cifra de 316 oficialmente reconocidos (320 según seguimiento periodístico no oficial) en Ciudad Juárez, Chih.¹⁵⁴; con lo que se instauró una tendencia ascendente que no estaba haciendo sino comenzar: durante el año de 2008, la tasa anual de homicidios sufrió un aumento del 400 por ciento, alcanzando la cifra de 1,600, lo que ya le valió a dicha frontera alcanzar la cifra más alta del país, y aún ser catalogada como la ciudad más peligrosa del mundo. Pero todavía, en el curso del 2009 (según estadística de la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte) hubo otra alza, llegándose a la cifra de 2,600 homicidios cometidos en Ciudad Juárez¹⁵⁵. Por lo que respecta al presente año de 2010, el día 20 de junio los medios periodísticos reportaron que se habían cometido ya 1,289 asesinatos, de los cuales 179 eran del lapso corrido en dicho mes¹⁵⁶. Actualmente Ciudad Juárez presenta un promedio de muertes de 47 homicidios por cada 100,000 habitantes, en tanto que la

¹⁵⁰ “Se han cometido en el año 257 asesinatos”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 23 de diciembre de 2006; página 1, sección A.

¹⁵¹ “Descarta lucha entre cárteles”; El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 9 de agosto de 2006; página 4, sección A.

¹⁵² “Juárez es una de las fronteras más tranquilas del país: Héctor Murguía”; Omnia; Chihuahua, Chih.; 29 de septiembre de 2006.

¹⁵³ “Difiere Procuradora de encuesta sobre violencia”; El Diario; Chihuahua, Chih.; 8 de noviembre de 2006; página 1, sección A.

¹⁵⁴ “Récord: 301 homicidios dolosos en un año”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 1 de enero de 2008; página 1, sección A.

¹⁵⁵ “Siguen sin bajar índices de impunidad en 2 años de reforma penal”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 4 de enero de 2010; página 1, sección A.

¹⁵⁶ “A reventar el Servicio Médico Forense, no caben los muertos”; Frontenet; Ciudad Juárez, Chih.; 20 de junio de 2010.

media nacional es de 12 por cada 100,000 habitantes¹⁵⁷ (un estudio no oficial practicado a principios de 2010 por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, estimó la media juarense en 191 homicidios por cada 100,000 habitantes¹⁵⁸). Se calcula que en esa frontera han sido víctimas de homicidio doloso aproximadamente 5,798 personas, desde el año de 2008 al mes de junio de 2010¹⁵⁹.

La revisión se enfocó en el delito de homicidio y en la región de Ciudad Juárez; razones de espacio no permiten extenderla a otro tipo de transgresiones. Aunque se trató de los índices más elevados, permite dimensionar la gravedad de la escalada delincinencial que irrumpió en el país y particularmente, en el Estado de Chihuahua, del año 2007 en adelante.

El incremento en la suma de comportamientos delictivos es cuestión gravísima para la ciudadanía; pero lo que preocupa aún más, es que casi el cien por ciento de toda aquella actividad transgresora no es materia de procedimiento de investigación alguno y, peor aún, queda en la más absoluta impunidad. De acuerdo con un estudio practicado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, el nivel nacional de impunidad ha llegado al 98.3 por ciento; y, durante el año de 2009, la probabilidad de que el ejecutor de un delito fuera enjuiciado y sancionado disminuyó al 1.7 por ciento¹⁶⁰. Sin dejar de observar los fenómenos sociológicos y políticos que concurrieron para causar esa situación, la ciudadanía ha externado claramente su convicción de que el nuevo sistema de justicia penal tuvo parte relevante para que, en la generación del descalabro social, Chihuahua resultara la zona más perjudicada, encabezando todos los índices de incidencia delictiva y de impunidad.

Multiplicación inaudita de los delitos; impunidad virtualmente total. Es obligado cuestionar las razones por las que el nuevo modelo procesal tuvo semejante resultado en la hora de su operación empírica.

Sobre las causas de la inoperancia del nuevo modelo de justicia penal

El Gobierno del Estado manifestó en varias oportunidades que, la practicada, fue una reforma integrada por un conjunto de leyes dirigido a prevenir, investigar, juzgar y sancionar los actos

¹⁵⁷ "Supera por mucho Juárez la media nacional de homicidios"; Norte de Ciudad Juárez; Cd. Juárez, Chih.; 16 de junio de 2010; página 2, sección A.

¹⁵⁸ "¿Más violenta? No del mundo, sí de México"; El Mexicano; Cd. Juárez, Chih.; 14 de enero de 2010.

¹⁵⁹ "De 2008 a la fecha, 5 mil 798 personas han sido ejecutadas en Juárez"; El Financiero; México, D.F.; 29 de junio de 2010.

¹⁶⁰ "Aumenta impunidad casi un 100 por ciento"; El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 2 de enero de 2010; página 4, sección A.

delictivos. Al final, todo el sistema fue calificado según su comportamiento respecto de los temas de interés crítico para la sociedad: la incidencia de hechos delictivos, la tasa de impunidad y el grado de seguridad pública en el Estado.

El Gobierno del Estado de Chihuahua partió del argumento, acertado, de que el anterior sistema procesal penal tenía deficiencias que exigían estudio y corrección. Pero la reforma que vino a realizar no fue estructurada en función de las características y necesidades de la población del Estado de Chihuahua; por el contrario, en los hechos consistió en la imposición de un paquete normativo predeterminado (al que sólo se dio una adaptación al formato legislativo local), promovido continentalmente por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica por medio del USAID (que, a su vez, se apoyó localmente en la institución denominada Proderecho), en ejecución de un vasto programa tendiente a adaptar los países de Latinoamérica a un esquema jurisdiccional adecuado, principalmente, para que las empresas multinacionales y los inversionistas extranjeros puedan ejecutar con más facilidad sus negocios.

La propaganda de la reforma penal criticó insistentemente al entonces vigente Código de Procedimientos Penales de 1987, etiquetándolo de inquisitorial, de reliquia arcaica “de las Cortes Españolas” y hasta de “medieval”. Esto fue sólo parte del calor que en algún momento alcanzó la campaña a favor de la reforma.

Para comprender la disputa que se creó en torno a los susodichos sistemas, vale recordar que el sistema acusatorio es, por mucho, más antiguo que el inquisitivo¹⁶¹; siendo sus notas distintivas las siguientes: a) Es un proceso “de partes”: el Juez (como partícipe imparcial cuya única función será dictar la sentencia), el acusador y el inculpado; b) La acusación nunca es oficiosa (principio dispositivo: “donde no hay actor, no puede haber juez”); c) Existe libertad de prueba en la acusación y en la defensa; d) Su procedimiento es oral y público; e) Prevalece el interés particular sobre el social; f) Propende a integrarse con el Derecho Privado.

¹⁶¹ “El proceso acusatorio, que se vislumbra en las legislaciones orientales, florece en Grecia y en Roma y se extingue durante el Bajo Imperio, lo encontramos, aunque en forma harto tosca, en el Derecho de los pueblos germanos, en los Fueros municipales españoles, y asimismo en las ciudades italianas durante su época de apogeo medieval, y lo vemos en la actualidad recluido en Inglaterra y en los Estados Unidos, si bien en los últimos se conoce la institución del Ministerio Público, que no se compagina con el sistema acusatorio puro”; Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Ricardo Levene; “Derecho Procesal Penal”, Buenos Aires, 1945, tomo II, páginas 217 y 218.

Surgido históricamente con ulterioridad¹⁶², el sistema inquisitivo tiene los siguientes rasgos: a) El acusador, el defensor y el Juez son la misma persona; b) La acusación es oficiosa; c) La defensa es limitada, teniendo el Juez amplio margen discrecional para determinar la pertinencia de las pruebas; d) Prevalece lo escrito sobre lo oral y la instrucción y el juicio son secretos; e) Predomina el interés social sobre el individual¹⁶³.

En el fondo, el intensivo debate sobre la preeminencia de uno u otro sistema fue un ejercicio innecesario, por las siguientes razones:

- Oficialmente, es acusatorio el sistema procesal mexicano, conforme al artículo 21 Constitucional desde su prístina redacción por el Congreso Constituyente de 1917¹⁶⁴.
- No obstante lo dicho, hay consenso entre los juristas en cuanto a que no existe en la realidad empírica un sistema procesal inquisitivo o acusatorio “puro”; todos son, sin excepción, conjuntos híbridos de normas que resuelven sus nudos procesales con soluciones asimilables a uno u otro sistema. Incluso regímenes preponderantemente acusatorios, como el estadounidense, poseen rasgos que desmienten la ortodoxia del modelo. Por ejemplo, al aprehenderse al delincuente que es cogido en flagrancia; en el rigor extremo del proceso acusatorio, la aprehensión carecería de fundamento y de sustento lógico, al no existir el acusador y estar prohibida a la autoridad toda acción oficiosa. Por otra parte; aunque el sistema inquisitivo ha sido impopular desde su origen, en la práctica todas las codificaciones toman algo de su repertorio, a la hora de regular materias estimadas como perentorias y de preponderante interés público. Es comprensible por qué no pueden realizarse con pureza y perfección absolutas uno ni otro modelo: llevados al extremo, ambos resultarían amargamente insatisfactorios para la población. El modelo acusatorio puro exige tratar el problema del crimen con enfoque e instrumental civilista (obligando en los hechos a tolerar un grado considerable de impunidad, con frustración de las víctimas); sin embargo, es palmario que el delito penal no puede ser conceptualizado como un mero incumplimiento contractual. En el otro extremo, el

¹⁶² Durante el siglo XII en el sur de Francia surgieron corrientes heréticas devotas del maniqueísmo dualista (albigenses, cátaros, vegardos, valdenses y otras), que se propagaron por Alemania, Italia, Polonia, Portugal y España. La jerarquía de la Iglesia Católica las combatió, declarándolas crimen contra el Estado y punibles por leyes civiles. El pontificado creó la Inquisición en 1231, asignándole la misión de encontrar, juzgar y sentenciar a los herejes. La energía con que se persiguió a los cismáticos y la escasa respuesta obtenida en los llamados a que la feligresía delatase espontáneamente a sus vecinos disidentes, motivó que se dotase a aquel tribunal con las facultades y procedimientos que constituyeron el sistema inquisitivo.

¹⁶³ Manuel Rivera Silva, “El Procedimiento Penal”; México; 1975; página 184.

¹⁶⁴ Incluso, desde entonces existe en la ley mexicana el Ministerio Público (el órgano investigador y acusador distinto del juez). En contraste, véase que en la República de Chile el Ministerio Público fue creado por el Congreso Chileno en el año de 1998; hasta entonces y conforme con el Decreto Ley 426 de 1927, los juicios tenían en dicha nación dos fases (sumario y plenario) y en ambas el juez (con sus asistentes) ejecutaba las labores de investigar y juzgar.

modelo inquisitivo puro, con la pretensión policial de salvaguardar a todo costo el orden social de hasta la menor infracción, socavaría las libertades y la tranquilidad de la comunidad.

- El Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua de 1987 presentaba, cómo no, un esquema mixto: la fase pre-procesal, dirigida por el Ministerio Público como órgano investigador, iniciaba desde el momento en que la autoridad tenía conocimiento del delito, incluyendo las etapas de averiguación previa y de preparación de la fase procesal, y finalizaba cuando el Juez dictaba el auto cabeza de proceso. Esa fase se conceptuaba como preponderantemente inquisitiva. A partir del auto de formal prisión, el proceso comenzaba; en su curso el Ministerio Público y la defensa del inculcado se esforzaban en demostrar sus argumentos y sustentar las respectivas pretensiones, siendo al final dictaminadas con sentencia definitiva por el juez. En esta fase, el proceso se reputaba como eminentemente acusatorio.

Durante el período de propaganda y promoción del nuevo sistema, se reiteró profusamente al pueblo de Chihuahua la tesis de que los juicios orales y el modelo acusatorio generarían, entre otras metas, la reducción en los niveles de impunidad y la inseguridad pública¹⁶⁵. Tal pretensión era una exageración; como lo constató la población chihuahuense al cabo de tres años de ejercicio del nuevo sistema.

La oralidad no es una práctica novedosa en el sistema procesal mexicano. Los juicios laborales que se ventilan ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje han sido orales desde que los creó el Congreso Constituyente de Querétaro (el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo dispone que: “El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias

¹⁶⁵ “Reforma penal, oportunidad histórica”; El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 17 de octubre de 2006; página 5, sección F, en donde se lee: “Los males de la sociedad irán de más a menos, hasta reducirse a su mínima expresión, cuando en México se rescate el principio esencial de la justicia, es decir, el principio de inmediatez procesal, con expresión del senador Fernando Baeza Meléndez. Hará posible que la impunidad deje de ser regla de observancia general en la administración del derecho penal y que, por encima de cualquier interés, arreglo o designio, resplandezca la ley suprema de la imputación, a saber, según el enunciado “si A es debe ser B”. Si es la conducta ilícita debe ser la consecuencia jurídica”; y: “la prosecución de la reforma, elevada a compromiso político fundamental desde los inicios de su mandato y hecha exigencia número uno de todos los sectores frente al desafío brutal de la criminalidad y el deterioro físico, mental y moral que acosa a los estratos sociales, comenzando por el segmento más vulnerable e indefenso, el de la niñez”.

“Motivó Airis en creación de reforma penal”; Norte de Ciudad Juárez; Cd. Juárez, Chih.; 17 de marzo de 2006; página 9, sección B.

“Chihuahua adelante en la creación del nuevo modelo de justicia”; El Heraldo de Chihuahua; Chihuahua, Chih.; 20 de mayo de 2006; página 17, sección B.

“Se rebasarán las expectativas de la UNESCO con la reforma penal”; “Entre líneas”; Chihuahua, Chih.; 29 de noviembre de 2006.

para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso”). Y cabe resaltar que la oralidad en los juicios del trabajo es rigurosa, al extremo de significar arduo escollo para los abogados no acostumbrados a ella, por el manejo solvente del proceso, presteza de análisis y facultades de improvisación que exige. Los juicios de amparo indirecto tienen una naturaleza mixta, pues si la demanda y los informes se rinden por escrito, el desahogo de las pruebas y los alegatos se practican concentrada y oralmente en una sola audiencia. Los procedimientos ante instancias como la Procuraduría Federal del Consumidor tienen igualmente aquella característica. Hay más casos en la práctica procedimental mexicana. Pero nadie sustentaría la fantasía de que la oralidad de tales procedimientos tenga, por sí, un efecto especial sobre la justicia intrínseca obtenida en el caso concreto, sobre la impunidad o sobre la seguridad pública de la sociedad.

Que la oralidad y el proceso acusatorio obren especialmente la reducción de la impunidad y hagan más seguras las ciudades es algo que no ocurre, ni siquiera en el país de donde procede el paquete normativo utilizado: los Estados Unidos de Norteamérica. Pese a tener dos siglos usando aquel sistema procesal, siempre ha sufrido un ingente volumen de delitos y su propia problemática en materia de política criminal: aunque es el país con la mayor tasa de población encarcelada en el mundo industrializado¹⁶⁶ (más de un millón y medio de prisioneros), su promedio nacional de eficacia en esclarecimiento de todos los delitos es de apenas el 20 por ciento¹⁶⁷; los homicidios intencionales aumentaron severamente en las últimas décadas y también lo hizo la tasa de impunidad, al punto de que la mitad de los homicidas dolosos no es siquiera arrestado, menos procesado ni sancionado¹⁶⁸ (siendo el asesinato el delito por el que más arrestos se logran¹⁶⁹); todo ello, sin que

¹⁶⁶ Elizabeth Alexander, “Symposium on Federal Sentencing, the New Turn of the Screw”, 66 Southern California Law Review, 209 (1992).

¹⁶⁷ “The police in America: An introduction”; Walker-Katz; Sixth Edition; p. 285. The McGraw-Hill Companies, 2008.

¹⁶⁸ “El número de homicidios dolosos cometidos en los Estados Unidos subió, de 4,563 en 1963, a 14,811 en 2007, de acuerdo con el FBI. La tasa de esclarecimiento de los homicidios ha disminuido consistentemente durante las últimas cuatro décadas, cayendo desde el 80 por ciento vigente al principio de la década de los setenta, a por debajo de 70 por ciento al finalizar los ochenta. En ciudades con población superior al millón de habitantes, la tasa de homicidios resueltos fue del 59 por ciento en 2007”; “More in US are getting away with murder”; Associated Press; 12/8/2008. More in U.S. get away with murder - U.S. news - Crime & courts - msnbc.com

“El Informador Semanal de San Francisco (California, E.U.A.) reportó recientemente que la tasa de esclarecimiento de homicidios del Departamento de Policía de San Francisco ha descendido en los últimos años. En 2002, la sección de homicidios resolvió cerca del 50 por ciento de sus casos, siendo que el promedio para ciudades de igual tamaño fue de 61 por ciento. En 2007, cuando según datos oficiales hubo 98 homicidios, la tasa de arrestos por homicidio del Departamento de Policía de San Francisco fue del 25 por ciento, comparado con el promedio nacional, que fue del 53 por ciento”; “Getting away with murder in deadly San Francisco”; Arthur Bruzzone; San Francisco Politics Examiner; 8 de enero de 2010.

¹⁶⁹ Es preciso insistir en que la tasa de arrestos no es idéntica a la de sentencias condenatorias: en diciembre de 1996 el periódico *Los Angeles Times* publicó un estudio que mostró que sólo la mitad de las investigaciones por homicidio condujeron a arrestos, y que del

dicho país atraviase por las funestas condiciones sociológicas que hoy en día abruman a México, como son la guerra contra el narcotráfico, la que libran entre sí los cárteles y las condiciones de crisis económica y marginación de ingentes sectores de nuestra población, particularmente la juvenil.

Los siglos de utilización de oralidad y modelo acusatorio tampoco beneficiaron a Inglaterra (otro país valedor de la reforma) con índices delictivos disminuidos, menor tasa de impunidad o ciudades más seguras¹⁷⁰.

Obviamente, el discurso usado en la fase de promoción de la reforma respecto de la gran eficacia que a Chihuahua reportarían la oralidad y el modelo acusatorio contra la impunidad e índices delictivos, operó como mero recurso mercadotécnico.

Es presumible que lo que en verdad interesó a los promotores del nuevo modelo procesal (y la razón para que los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y España invirtieran millones de dólares en el proyecto correspondiente al Estado de Chihuahua), es la brevedad fulminante de los juicios orales (que se busca implantar también en las materias civil y mercantil) como condición para que las empresas multinacionales y los inversionistas extranjeros realicen con más presteza operaciones mercantiles en nuestro país, simplificando y abreviando los trámites de recuperación de inversiones y capitales, cuando haya menester de usar las vías judiciales. Esto es meridianamente claro en los documentos de las mesas redondas y simposios organizados por el USAID para instrumentar el programa; por ejemplo, el texto “Lecciones aprendidas: introducción de los juicios orales en Latinoamérica”, preparado por el Dr. Juan Enrique Vargas para la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial, celebrada por el National Center for State Courts (NCSC) en Williamsburg, Virginia, E.U.A., del 19 al 22 de mayo de 1996, con apoyo del USAID y el BID al exponer, en su página 5, las motivaciones para impulsar la introducción de los juicios orales y el modelo acusatorio en las legislaciones de Hispanoamérica:

total de homicidios cometidos, sólo un 16 por ciento terminó con el dictado de sentencia condenatoria; “Getting away with murder”, Susan Estrich, Harvard University Press, U.S.A., 1998, página 113.

¹⁷⁰ “La policía está fracasando en el esclarecimiento de dos terceras partes de los delitos, lo que resulta la más baja tasa de eficacia desde que empezó a llevarse un registro, según reveló el Ministerio del Interior (...). Desde 1989 la tasa de esclarecimiento cayó del 34 por ciento al 24 por ciento, con el descenso de un punto porcentual desde 1999-2000”; “Police solves less than a quarter of crimes”; Jason Bennetto, corresponsal policiaco; The Independent; Julio 19 de 2001.

Aquel descalabro estadístico sobre impunidad e inseguridad pública no ha podido evitarse, ni siquiera con el uso intensivo de recursos tecnológicos: “La inversión masiva en cámaras de televisión para monitorizar los actos criminales fracasó en su propósito de producir un impacto significativo, a pesar de los cientos de millones de libras esterlinas gastados en la nueva tecnología, según advirtió un jefe policiaco al cargo de la nueva base de datos. Sólo un 3 por ciento de los asaltos callejeros en Londres es resuelto usando imágenes obtenidas por el sistema de cámaras, a pesar de que Gran Bretaña posee más cámaras de vigilancia que cualquier otra nación europea”; “CCTV boom has failed to slash crime, say police”; Owen Bowcott; The Guardian; 6 de mayo de 2008.

“Paralelamente, el creciente desarrollo experimentado por nuestras economías, signado por formas más abiertas y competitivas de transacción, tanto interna como externamente, dejaron en evidencia rápidamente que un posible obstáculo para la consolidación de tal modelo eran las debilidades institucionales en los diversos países del área y, fundamentalmente, las trabas que implicaba un sistema jurídico y de justicia arcaico y lento, causante, en buena medida, de la inestabilidad en las relaciones jurídicas y, por ende, del aumento de los costos de transacción. Diversos estudios en el área han demostrado, por ejemplo, la mayor predisposición de negociar con personas conocidas, por la facilidad para resolver informalmente potenciales conflictos, que para hacerlo abiertamente con cualquier oferente, aún cuando con este se pueda alcanzar un mejor precio. Igualmente, se han podido comprobar los nocivos efectos que las inestabilidades institucionales -de las que no quedan ajenos los poderes judiciales- causan, por ejemplo, en los volúmenes de la inversión extranjera”.

La reforma no se limitó a anunciar estentóreamente el modelo acusatorio. Más trascendente aún fue que trajera una reglamentación foránea dotada de dispositivos muy particulares¹⁷¹, soslayando infortunadamente el profundo desajuste entre los caracteres fundamentales del paquete normativo y la puntual naturaleza económica, sociológica, histórica y cultural de la población sobre la que iba a aplicarse. La reforma resultó inadecuada a la idiosincrasia de la sociedad chihuahuense; sus mecanismos peculiares devinieron inaplicables o contraproducentes y, en la práctica, la reforma coadyuvó al deterioro exponencial de la seguridad pública en el Estado.

La reforma se inspiró, medularmente, en el derecho procesal criminal estadounidense¹⁷². Este solo hecho prefiguró una zona potencial de desajuste, pues el derecho mexicano y el estadounidense guardan muchas diferencias. Respecto de la asimetría económica, social y cultural entre ambas naciones, no es necesario abundar. Los Estados Unidos de Norteamérica son una potencia mundial en todos los órdenes, cuyo pragmatismo económico, político y jurídico es proverbial. Nación individualista por definición, mira con radical desconfianza al Estado y su historia política consistió en

¹⁷¹ Tal, la “justicia restaurativa” cuyo objetivo es remediar los delitos mediante negociación directa entre los transgresores y sus víctimas, que redundó en gran riesgo para estas últimas; o las facultades para que el Ministerio Público trueque con el delincuente impunidad a cambio de información; o el catálogo de lenes medidas cautelares en sustitución de la prisión preventiva; o el principio de exclusión de la prueba ilícita, que obliga a descartar definitivamente pruebas de la responsabilidad criminal; etcétera. Podría decirse que la sola institución procesal estadounidense que no fue trasplantada al Código es la de los jurados, aunque su espíritu alcanzó a trasminarlo en la pluralización del juez de primer grado (hoy tribunal oral).

¹⁷² Aunque Inglaterra y España apoyaron el proyecto, el modelo usado para diseñar la reforma fue el estadounidense, lo que resultó evidente por la inclusión de instituciones procesales que pertenecen exclusivamente a la tradición procedimental de los Estados Unidos; por ejemplo, la “exclusionary rule”.

una sucesión de esfuerzos titánicos para mantenerlo acotado. El liberalismo filosófico del sistema jurisdiccional estadounidense alienta la poderosa tensión concentrada en la construcción de un sistema procesal que persiga el delito, manteniendo al mismo tiempo intocado el ámbito sagrado de las prerrogativas ciudadanas. Las libertades del individuo priman sobre el interés de la colectividad. La persona debe tener a su alcance todos los medios y facultades para la realización de sus más ambiciosas metas, sin que lo obstaculice más reglamentación que las normas básicas de coexistencia, que posibilitan la vida en sociedad. Ése es el ámbito de acción del Estado, cuya obligación primordial es mantener una estructura social ordenada, el marco adecuado para el despliegue sin cortapisas de todas las potencialidades del individuo. Más radicalmente que como ocurre aquí, la ley estadounidense limita y acota al Estado, salvaguardando al ciudadano todas las facultades necesarias para lograr sus metas¹⁷³.

En múltiples instituciones del derecho procesal criminal estadounidense puede contemplarse aquel pulso entre las prerrogativas del ciudadano y los intereses de la colectividad, que el enfoque individualista resuelve a favor de las primeras, aún al coste, conscientemente asumido, de que en determinados casos la justicia quede mal servida. En renglones ulteriores se abundará en estas cuestiones.

La consulta que el Gobierno del Estado de Chihuahua practicó para que la población diera o negara su consentimiento a la reforma, no informó a los destinatarios aspectos cruciales de la propuesta. Los temas preteridos son de relevancia porque la reforma abordó cambios fundamentales en la concepción del delito, en los derechos de los delincuentes y de las víctimas, en el papel de la sociedad y del Estado. Lo legislado repercutiría, directa o indirectamente, en la vida, la salud y patrimonio de los gobernados. La omisión en exponer claramente un cambio de rumbo de esa

¹⁷³ El sistema, conceptualmente seductor, tiene sin embargo claroscuros: no cualquier ciudadano estadounidense tiene en los hechos la posibilidad de explotar en beneficio propio el acervo completo de libertades que teóricamente el sistema reserva al individuo. El estatus de privilegio y poder económico es llave eficiente. En el texto "Can they do that?" se lee que los patrones estadounidenses legítimamente pueden, en el lugar de trabajo, v.g., despedir a un empleado por traer en el parachoques una calcomanía política no grata para el empleador; o colocar cámaras de video secretas en los baños de la empresa; o espiar los correos electrónicos de los trabajadores; o cesar al empleado por escribir una carta al buzón de lectores de cualquier magazín; etc.; puesto que las garantías constitucionales limitan y ponen frenos al Estado pero no a las corporaciones, ni a los empresarios, grandes o pequeños, que pueden hacer todo aquello en sus negocios, sin que los trabajadores dispongan de una acción para defenderse. "Basándose en la doctrina de la libre contratación, tu empleador puede despedirte por cualquier motivo, o sin motivo alguno. Hay empleadores que usan este poder para controlar la vida privada de sus trabajadores", dice el autor. Y más aún: "Hay algo profundamente turbador, casi esquizofrénico, en nuestro enfoque de los derechos humanos. Hemos librado guerras, millones de nosotros hemos servido en el ejército, y varios centenares de miles de americanos han muerto por defender nuestra patria, nuestra libertad de expresión y otros derechos. Sin embargo, hemos creado un sistema legal que desecha todos esos derechos cuando vamos al lugar de trabajo". Lewis Maltby; "Can they do that?"; página 4; Portfolio; Penguin Group; 2009.

profundidad hirió la pretensión de validez del procedimiento de consulta¹⁷⁴. Aquí se apuntan algunos de dichos temas.

Se eludió cuanto y mientras se pudo, informar claramente a la población que con la reforma estaba adoptándose el derecho procesal estadounidense, mediante la incorporación a un dilatado programa continental promovido y financiado por gobiernos extranjeros; muy principalmente, el de los Estados Unidos de Norteamérica. No pasó desapercibido a los periodistas, que los funcionarios chihuahuenses ocultaban y esquivaban el tema, como si de algo sospechoso o vergonzante se tratara. Incluso, la prensa informó que la Procuradora General de Justicia del Estado de Chihuahua negó que el Gobierno de los Estados Unidos estuviera financiando la reforma¹⁷⁵; reticencia desmentida por el propio embajador de dicho país en declaraciones rendidas el 3 de febrero de 2005. A la postre, la prensa sacó a la luz el tema¹⁷⁶, pero siempre sesgadamente y sin seguimiento; es decir, sin conceder el espacio de reflexión y análisis que el tema ameritó.

La reforma eliminó de raíz las nociones, que compartía ampliamente la comunidad chihuahuense, de que el crimen agrede al orden social, la sociedad entera tiene interés en su persecución, y es obligación del Estado aplicar todos sus recursos a combatirlo; y las sustituyó por el principio contrario (que está en la base filosófica del modelo acusatorio) de que los delitos son eventos que no conciernen a la sociedad en general ni al Estado, sino que lastiman exclusivamente el interés del individuo agraviado; siendo equiparables a un desacuerdo entre particulares y debiendo quedar su resarcimiento librado -en la casi totalidad de los casos- a los acuerdos que se logren en una negociación de carácter virtualmente civil, sostenida cara a cara entre el delincuente y su víctima. Por su cauda de inmediatas consecuencias prácticas, este cambio de perspectiva debió ser materia de específica consulta previa.

La consulta debió hacer entender en los más llanos términos, sin terminología técnica distractora, que virtualmente se cancelaría la judicialización de los delitos. Que la inmensa (subráyese inmensa) mayoría de los crímenes ya no serían juzgados y sancionados penalmente,

¹⁷⁴ Cabe señalar que, sin ser materia de la consulta, algunos de dichos temas, no todos, alcanzaron a aparecer en la prensa, pero su mención fue tan esporádica y carente de secuela, que resultó tangencial y casi subliminal.

¹⁷⁵ "Sin demeritar en absoluto la trascendencia que en ese sentido pudiera tener la citada reforma, sí cabe llamar la atención sobre el hecho de que este proceso en gran medida es financiado por los gobiernos de Estados Unidos y de Inglaterra, cuestión que cuando se le pregunta a la procuradora Patricia González provoca que inmediatamente se ponga a la defensiva y lo niegue de manera muy enfática"; "¿Reforma a la medida?"; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 15 de enero de 2006; página 23, sección A.

¹⁷⁶ "Le apuesta EU a la reforma estatal"; "El Diario"; Ciudad Juárez, Chih.; 14 de enero de 2006; página 1, sección A.

sino que se les convertiría en materia de negociaciones directas entre víctima y delincuente. Que a juicio iría sólo un minúsculo número de casos, etiquetados como “de alto impacto”¹⁷⁷.

Otro tema relevante que la consultante debió exponer con transparencia, consistió en saber si los gobernados estaban dispuestos a conferir a las garantías de procedimiento establecidas a favor de los acusados un rango de prelación tal, que debieran anularse pruebas contundentes del delito (y forzar la absolución del reo) si el órgano investigador descuidaba alguna de aquellas formalidades. Debió advertirse que la nueva legislación traía una institución tan debatible como el principio de exclusión de la prueba ilícita, que a un siglo de su creación, sigue escaldando a las víctimas del delito y a un notable segmento de juristas, en los Estados Unidos de Norteamérica.

El artículo 9 del nuevo Código de Procedimientos Penales estatuyó la presunción de inocencia en los siguientes términos:

Artículo 5. Presunción de inocencia.

El imputado deberá ser considerado y tratado como inocente en todas las etapas del proceso, mientras no se declare su culpabilidad por sentencia firme, conforme a las reglas establecidas en este Código.

En caso de duda, se estará a lo más favorable para el imputado.

En la aplicación de la ley penal son inadmisibles las presunciones de culpabilidad.

Ninguna autoridad pública podrá presentar a una persona como culpable, ni brindar información sobre ella en ese sentido, hasta la sentencia condenatoria (...).

La propaganda del nuevo sistema criticó repetidamente al Código precedente por albergar una “presunción de culpabilidad” según la cual al acusado apriorísticamente se lo consideraba culpable y tenía la carga de demostrar su inocencia.

Eso no era verdad. El código de 1987 no establecía ninguna presunción de culpabilidad. La garantía procesal de presumir la inocencia del reo sí formaba parte del sistema penal anterior, estatuida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷⁸ y preceptuada no en uno, sino en varios

¹⁷⁷ “Datos el primer año de aplicación de la reforma en esta frontera mostraron cómo, por ejemplo, en 2008 se recibieron al menos 41 mil 280 denuncias de delitos ante el Ministerio Público, pero éste sólo consignó o judicializó mil 253 casos, un 3.4 por ciento. Peor aún, un análisis hecho por el Diario con información oficial de 2008 también encontró que, además del escaso margen de consignación de casos, en los nuevos tribunales de garantías y gracias a las muchas opciones distintas a la prisión que ofrece el sistema, hasta 2 de cada 10 personas encontradas probables responsables de un delito enfrentaron sus procesos en libertad. Así, al final, del total de probables delincuentes que pudieron haber cometido los más de 41 mil delitos denunciados en esta frontera en 2008, sólo 658 personas fueron a dar a la cárcel, es decir, apenas un 1.5 por ciento”; “Impunidad derriba reforma penal estatal”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 15 de octubre de 2009.

¹⁷⁸ “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero,

tratados internacionales signados por el Estado Mexicano que le confirieron categoría de ley suprema de la nación, de acuerdo con el artículo 133 constitucional¹⁷⁹. Todo penalista chihuahuense sabe que el Ministerio Público reportaba la carga de la prueba en los procesos anteriores a la reforma de 2006 y que, de no acreditar todos y cada uno de los elementos del tipo delictivo imputado, era imposible que obtuviera sentencia condenatoria, la que nunca podía fundarse en una “presunción de culpabilidad”.

El nuevo código incluyó un artículo que enunció expresamente el principio de inocencia. Postuló que, si el procesado es inocente en tanto que no se demuestre su responsabilidad, debe gozar de libertad durante la tramitación del juicio y la prisión preventiva debe tener carácter excepcional. Estableció además un sistema de medidas cautelares (arraigo, vigilancia policíaca, restricción para abandonar la ciudad, promesa formal de acudir voluntariamente al proceso, etc.) del que la prisión preventiva es último escalón.

En su resultado empírico, el principio eliminó la cárcel preventiva para la gran mayoría de los delitos, a cambio de medidas que van de la promesa verbal del reo de acudir al tribunal para ser procesado, a la exhibición de fianzas, arraigo domiciliario, etcétera. El sistema no rindió los frutos esperados porque la gran mayoría de los reos sencillamente no volvió¹⁸⁰. Los funcionarios estatales explicaron que los procesados “no aprovecharon la oportunidad que se les brindó”. En los Estados Unidos de Norteamérica el sistema funciona mejor porque allá los tribunales pueden con certeza

21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculcado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar “los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado”; en el artículo 21, al disponer que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole “buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos”. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado”; Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P.XXXV/2002.

¹⁷⁹ Tratados internacionales entre los que cabe citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o Pacto de Nueva York (1996); el Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana sobre Derechos Humanos (1966).

¹⁸⁰ “Se ofreció también mantener libres a los presuntos responsables y enviar a la cárcel sólo a los sentenciados, pero, ante la falta de vigilancia, hasta un 80 por ciento de los beneficiados con la presunción de inocencia incumplió con sus restricciones”; “Impunidad derriba reforma penal estatal”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 15 de octubre de 2009.

localizar a los reos cuando ha menester: la población estadounidense está sujeta a varios medios de control social que no tienen parangón en México; por ejemplo, el número de seguridad social¹⁸¹ que individualmente corresponde a los ciudadanos y que es indispensable para conseguir empleo, beneficiarse con el seguro de desocupación, gestionar seguros de invalidez y de otro tipo, tener acceso a programas médicos de ayuda, contratar créditos y realizar toda suerte de trámites. Una persona que carece en los Estados Unidos de dicho dato de identificación no lo tiene fácil para realizar varias operaciones económicas y administrativas importantes. En México no existe nada con amplitud y eficacia semejantes. El trasplante sin más de aquel mecanismo procesal a nuestra realidad social no podía rendir otra consecuencia, que ofrecer a los procesados resueltos a sustraerse del encausamiento, todos los medios para desaparecer sin dejar huella, posibilitando que la autoridad no lograra aprehenderlos de nueva cuenta y quedara así burlada la justicia.

Se usó el principio de inocencia como herramienta contra problemas serios del sistema penal precedente, como eran la sobrepoblación carcelaria y la condición de los reos no sentenciados. Sin embargo, fue patente que los diversos intereses en conflicto no quedaron equilibradamente atendidos con el solo expediente de virtualmente cancelar la prisión preventiva y vaciar de golpe las cárceles. Es patente que la delincuencia extrajo de tales medidas el mensaje equivocado.

Los procedimientos de la justicia restaurativa son la concreción más diáfana del propósito de combatir al delito con herramientas extraídas directamente del derecho civil. Propone dicha institución que el crimen sea resuelto mediante una aproximación serena y honesta entre la víctima y el delincuente, en cuyo curso éste admita el yerro, se responsabilice de la reparación, cumpla puntualmente los compromisos de pago y se reinserte finalmente en la sociedad.

El nuevo código lo reguló en estos términos:

Artículo 23. Justicia restaurativa.

Para la solución de las controversias materia del presente Código se adopta el Principio de Justicia Restaurativa, entendido como todo proceso en el que la víctima u ofendido y el imputado, o condenado, participan conjuntamente, de forma activa, en la resolución de las cuestiones derivadas del delito, en busca de un resultado restaurativo.

¹⁸¹ Hay la tendencia actual a equiparar el número de afiliación al I.M.S.S. al número de seguridad social estadounidense, pero no tiene aquél la difusión, amplitud de funciones ni de prestaciones, que éste.

Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la integración de la víctima u ofendido y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad.

El Ministerio Público utilizará como medios para lograr la justicia restaurativa, la negociación, la mediación y la conciliación, entre otras.

Cumpliendo con el nuevo protocolo, el Ministerio Público (fungiendo como facilitador en la negociación conciliatoria) ha encarado al ofendido con su transgresor (excluyendo la intervención de abogados particulares) para que negocie los términos de la reparación, decidiendo ahí mismo si otorga el perdón o persiste en la pretensión de que se enjuicie al indiciado.

Se hizo práctica común que el Ministerio Público, entendiendo que su función era lograr a toda costa el “acuerdo restaurativo”, presionara con firmeza a la víctima para celebrar el convenio y otorgar el perdón¹⁸².

La consecuencia fue que muchos ofendidos se vieron forzados a admitir ruinosos acuerdos de reparación¹⁸³, en el mejor de los casos; porque los delincuentes no tardaron en observar que la decisión de instaurar el proceso quedó enteramente en manos del ofendido y vino a ocurrir que, habiendo conocido todos sus datos por mediación de las propias diligencias conciliatorias, lo abordaran privadamente, lejos del ámbito ministerial, en su casa o en el trabajo, para emplazarle a otorgar el perdón sin más reparos, bajo específica amenaza de muerte o de daño definitivo en la persona, familia o bienes¹⁸⁴. Ultimátum puntualmente ejecutado en muchos casos¹⁸⁵. A partir de

¹⁸² Es notable que los procedimientos del modelo promovido por el USAID generaron análogo sentimiento de insatisfacción en los países hispanoamericanos donde se los instauró: los chilenos ya advirtieron que el Ministerio Público propende a resolver masivamente los asuntos con las salidas alternas, en vez de su judicialización, a costa de la insatisfacción de las víctimas (“Claroscurios en la reforma procesal chilena: el papel del Ministerio Público”; Luis Pásara; Serie Documentos Electrónicos No. 3, junio 2009; FLACSO Chile, páginas 6 y 7); por su parte, la encuesta practicada en junio del año 2000 por la Universidad Nacional (IDESPO-UNA) mostró que, a diez años de practicada la misma reforma procesal en Costa Rica, la sociedad confiere un 83% de desconfianza a su Poder Judicial (“Diagnóstico de necesidades de capacitación en materia penal”; Escuela Judicial Lic. Edgar Cervantes Villalta; Enero de 2009; p.6).

¹⁸³ “Suman 170 quejas en el 2009 por nuevo sistema de justicia. Critican que imputados enfrenten procesos en libertad y que presionen a víctimas para que acepten reparación del daño en abonos”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 23 de mayo de 2010; página 5, sección A.

¹⁸⁴ “Gracias al perdón de las víctimas, unos 962 delincuentes salieron libres porque fueron indultados por las víctimas, mientras que otros 374 -en ocho meses- también están en las calles gracias a diversos acuerdos reparatorios. Otra manera en la que los delincuentes sentenciados están alcanzando la libertad son los procedimientos abreviados, que sustituyen a los juicios orales y permiten, luego de que el presunto acepta los hechos, procedimientos más rápidos y, también, reducción en las condenas. Esta agilidad judicial, sin embargo, está lastimando a las víctimas y ofendidos de los delitos, como en el caso documentado en El Diario y donde cuatro hombres acusados de un homicidio en riña podrían quedar libres con el pago -entre todos- de 47 mil 600 pesos, gracias a que tuvieron un procedimiento abreviado”; “Impunidad derriba reforma estatal”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 15 de octubre de 2009; página 1, sección A.

implantarse los métodos de la “justicia restaurativa”, empezaron a multiplicarse los casos de víctimas que, después de haber presentado su denuncia, sin haber obtenido la más mínima reparación, desistían o simplemente no volvían a presentarse ante la autoridad.

Ésta finalmente detectó el fenómeno, que además fue denunciado por la prensa. El Congreso del Estado buscó remediarlo con una de las “reformas de la reforma”, mediante la prohibición de que en determinados delitos (robo, extorsión)¹⁸⁶ estuviera en mano del ofendido determinar el procesamiento del inculgado. Solución parcial y tardía.

En los términos de su redacción original, la reforma penal causó que, cuando el caso se resolvía por el empleo de la justicia alternativa, no quedara al indiciado antecedente penal de ninguna clase. Esto abrió a los reincidentes un camino para reiterar ad infinitum los latrocinios, sin que quedara registro de su carrera delictiva ni ulteriores consecuencias procesales por la repetición delictiva. El despropósito fue materia de posterior remedio legislativo.

Se anunció que la justicia restaurativa descongestionaría tribunales y cárceles, al resolver por conciliación los delitos “de bajo impacto” o “de bagatela”, como los llama el medio forense sudamericano, para que los tribunales conocieran sólo los delitos graves. El Ministerio Público se empleó a fondo para que la mayor parte de lo denunciado se zanjara con pláticas entre transgresor y víctima. Pero fue con un alto grado de insatisfacción para esta última parte y, además, generándole en muchos casos peligro al ponerla en contacto estrecho con el transgresor. Otros resultados: virtualmente canceló los juicios penales como vía para resolver el problema del delito logrando, de hecho, que la judicialización disminuyera en más del 90 por ciento del total de ilícitos¹⁸⁷; pero sin que hubiera una concomitante disminución de la incidencia delictiva o de la inseguridad pública. La justicia restaurativa, que quitó rigor a la represión del delito, dio a la delincuencia la convicción de que sus transgresiones dejaron de ser punibles y de que hoy todo está permitido.

“Con perdón de víctima, liberan a dos acusados de privación de la libertad”; El Diario; Cd. Juárez, Chih.; 26 de enero de 2010; página 1, sección B.

¹⁸⁵ “Asesinan a tiros a catedrático y luchador social en Ciudad Juárez”, donde se lee: “Extraoficialmente se informó que la muerte podría estar relacionada con el robo de una camioneta de su propiedad, ocurrido este año, caso por el que presentó una demanda y fue detenido el responsable”; La Jornada; México, D.F.; 31 de mayo de 2009.

¹⁸⁶ “Modificarán leyes de sistema de justicia. Afectados ya no podrán otorgar el perdón a un delincuente”; El Diario; Chihuahua, Chih.; 29 de septiembre de 2009; página 1, sección A.

¹⁸⁷ “Sólo el 1% de ladrones va a la cárcel. Hay delincuentes que han sido detenidos hasta 120 veces”; El Diario; Chihuahua, Chih.; 3 de mayo de 2010; página 4, sección A.

El principio de la exclusión de la prueba ilícitamente obtenida quedó incluido de manera redundante en el nuevo código de procedimientos penales, como evidencia la siguiente ejemplificación:

Artículo 19. Legalidad de la prueba.

Los elementos de prueba sólo tendrán valor si han sido obtenidos y producidos por medios lícitos e incorporados al proceso del modo que autoriza este Código.

No tendrá valor la prueba obtenida mediante torturas, amenazas, o violación de los derechos fundamentales de las personas.

Artículo 314. Exclusión de pruebas para la audiencia de debate.

El Juez, luego de examinar las pruebas ofrecidas y escuchar a las partes que comparezcan a la audiencia, ordenará fundadamente que se excluyan de ser rendidas aquellas pruebas manifiestamente impertinentes, las que tengan por objeto acreditar hechos públicos y notorios y las que este Código determina como inadmisibles.

(...)

Del mismo modo, el Juez excluirá las pruebas que provengan de actuaciones o diligencias que hayan sido declaradas nulas y aquellas que hayan sido obtenidas con inobservancia de garantías fundamentales.

Artículo 331. Legalidad de la prueba.

Los elementos de prueba no tendrán valor si han sido obtenidos por un medio ilícito, o si no fueron incorporados al proceso conforme a las disposiciones de este Código.

Hay aún más referencias en el nuevo código a la regla en cuestión, lo que evidencia la convicción con que se la insertó en nuestro sistema procesal. Como se desprende del texto de dichos preceptos, la norma consiste en que ninguna prueba obtenida por medio ilícito o contraviniendo las reglas de producción que el propio código establece, tendrá valor en el juicio.

Con una formulación de aspecto inocuo, no llamó la atención de nadie en la etapa de promoción y discusión pública de la reforma procesal. No obstante, se trata de un poderoso mecanismo procesal que tiene severas repercusiones en el trámite y la resolución de los procesos penales, que en los casos notorios pueden llegar a excoriar la concepción comunitaria de lo que la justicia debe ser. Fue creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica en 1886 (designándosele como “the exclusionary rule”) y, desde entonces, en aquel país es aplicada en medio de una controversia que llega hasta nuestros días. La razón de su potencial como detonador de polémica consiste en que, por su imperio, los jueces penales están

obligados a descartar pruebas (sin importar su contundencia) de la responsabilidad del reo, si al recabarlas el órgano investigador descuidó cualquiera de los requisitos formales de producción, lo cual con frecuencia forzaría el dictado de sentencia absolutoria. Para ejemplificar con la ley que nos atañe, miremos en primer lugar el catálogo de requisitos a cumplir para que lícitamente confiese un inculpado:

SECCIÓN 2

DECLARACIÓN DEL IMPUTADO

Artículo 133. Oportunidades y autoridad competente.

Si el imputado ha sido aprehendido, se le deberá recibir la declaración inmediatamente o, a más tardar, en el plazo de cuarenta y ocho horas contadas desde su aprehensión.

El imputado tendrá derecho a no declarar o a declarar cuantas veces quiera, siempre que su declaración sea pertinente y no constituya una medida dilatoria del proceso.

En todos los casos, la declaración del imputado sólo tendrá validez si es prestada voluntariamente ante el Ministerio Público o un Juez y asistido por su defensor. La confesión rendida sin la asistencia de defensor carecerá de todo valor probatorio.

En caso de que el imputado manifieste su derecho a declarar ante el Ministerio Público, éste la hará saber detalladamente cuál es el hecho que se le atribuye, con todas las circunstancias de tiempo, lugar y modo de comisión, en la medida conocidas, incluyendo aquéllas que fueran de importancia para su calificación jurídica, las disposiciones legales que resultaren aplicables, y los antecedentes que arroje la investigación en su contra.

Artículo 134. Nombramiento de defensor.

Antes de que el imputado declare, se le requerirá el nombramiento de un defensor para que lo asista y se le informará que puede exigir su presencia y consultar con él todo lo relacionado con su defensa. Si no está presente el defensor, se le dará aviso inmediato por cualquier medio para que comparezca. De no ser nombrado defensor, ni hallado el designado, o si éste no comparece, se le asignará inmediatamente un defensor público, al que se le dará tiempo suficiente para imponerse de la causa.

Artículo 135. Prohibiciones.

En ningún caso se requerirá al imputado protesta de decir verdad, ni será sometido a ninguna clase de coacción o amenaza, ni se usará medio alguno para obligarlo, inducirlo o determinarlo a declarar contra su voluntad, ni se le formularán cargos ni reconveniones tendientes a obtener su confesión.

Estarán prohibidas las medidas que menoscaben la libertad de decisión del imputado, su memoria o la capacidad de comprensión y dirección de sus actos, en especial, los malos tratos, las amenazas, el agotamiento, la violencia corporal, la tortura, la hipnosis, la administración de psicofármacos, así como cualquier otro medio análogo a los anteriores que disminuya su capacidad de comprensión o altere su percepción de la realidad.

La promesa de una ventaja sólo se admitirá cuando esté prevista en la ley.

Las preguntas serán claras y precisas y no estarán permitidas las capciosas.

La inobservancia de los preceptos relativos a la declaración del imputado impedirá que ésta se utilice en su contra, aún cuando él haya dado su consentimiento para infringir alguna regla o utilizar su declaración.

Artículo 137. Restricciones policiales.

La policía no deberá recibirle declaración al imputado cuando se encuentre detenido; sin embargo, podrá documentar toda la información que el imputado le proporcione. En caso de que éste manifieste su deseo de declarar, deberá comunicar ese hecho al Ministerio Público para que le reciba su declaración, con las formalidades previstas por la ley.

Artículo 298. Declaración del imputado.

La declaración del imputado rendida ante el Ministerio Público únicamente será admitida cuando este acredite al juez de garantía lo siguiente:

- I. Se haya rendido en presencia de su defensor;
- II. Haya sido video grabada;
- III. Se haya rendido en forma libre, voluntaria e informada, y que se informó previamente al imputado su derecho a no declarar;
- IV. El imputado no se encontrase ilícitamente detenido al momento de rendirla; y
- V. Se le hicieron saber sus derechos con la debida anticipación.

Según los artículos 19, 314 y 331 (antes transcritos), la confesión del delito que haga el inculpado, no importa cuán explícita y concluyente sea, será descartada por los jueces ya en los prolegómenos del juicio oral, ya en el momento de dictar sentencia, si se produjo con omisión de alguna formalidad (por ejemplo, que no se hubieran explicado al indiciado sus derechos, o que no hubiera estado presente su defensor particular, o que se le hubiera detenido fuera del término de flagrancia, etc., etc.).

Además, el tercer párrafo del artículo 314 del nuevo código procesal, preceptúa que no sólo la prueba defectuosa será eliminada, sino también aquellos hallazgos que le sean derivados, incorporando así al derecho chihuahuense el concepto jurisprudencial estadounidense del “fruto del árbol envenenado”, según el cual, una vez que la evidencia primaria (“el árbol”) sea reputada como ilegítimamente obtenida, cualquier prueba secundaria o derivada (el “fruto”) será igualmente declarada inadmisibile¹⁸⁸.

La “exclusionary rule” fue creada jurisprudencialmente por la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica en 1886¹⁸⁹, específicamente para desalentar conductas policíacas arbitrarias, determinando que ninguna prueba obtenida por el Estado con violación de las garantías

¹⁸⁸ “Criminal Procedure. Law and practice”. Rolando V. del Carmen. Thomson Wadsworth. Séptima edición, 2007. Página 113.

¹⁸⁹ Boyd versus United States, 116 U.S. 616 (1886).

de la Cuarta Enmienda constitucional (que prohíbe las búsquedas y aprehensiones ilegales) es admisible en juicio para probar la responsabilidad penal. La invalidación afectaría a todos los elementos de la prueba (los instrumentos materiales del delito, como armas y otros instrumentos letales, etc.) directamente recolectados en la diligencia de investigación y también a los obtenidos de manera derivativa o secundaria (el “fruto del árbol envenenado”), una vez constatado que en la producción de los elementos primarios se inobservaron garantías procesales del investigado.

El principio en cuestión fue desde el principio, una institución discutible en los Estados Unidos de Norteamérica. Dado que su extremismo conduce a que en el proceso tenga que ignorarse pruebas reales y existentes, a veces palmarias, de la intención y de la responsabilidad criminal, ha sido (y es aún) reciamente criticado y combatido por un importante segmento de juristas, entre los que se incluye a ministros de la Suprema Corte de los Estados Unidos: el Ministro Benjamín Cardozo, lo desautorizó en 1926¹⁹⁰; por su parte, el Ministro Presidente Warren E. Burger emitió un voto de protesta en su contra, en 1971. El catálogo de críticas es extenso: se ha dicho que en la práctica, quedó concluyentemente probado que la regla de exclusión no cumple su meta de impedir la arbitrariedad policíaca; que sus efectos no aprovechan a nadie más, sino a los delincuentes que realmente cometieron el crimen imputado; que, puesto que resulta en absolver al delincuente, sin al mismo tiempo sancionar al funcionario investigador negligente, la regla de exclusión castiga exclusivamente a la sociedad, doblemente perjudicada por el delito y por la absolución del criminal; se le ha censurado porque obliga a eliminar artificialmente del proceso evidencias contundentes de la responsabilidad delictiva, tales como los propios instrumentos letales, cadáveres de personas asesinadas, cargamentos de mercancías contrabandeadas o de narcóticos, etc.; se le ha criticado por desalentar a los investigadores policíacos en aquellas situaciones en que llega a instruírseles procedimientos administrativos de responsabilidad, al sufrir consecuencias por los errores cometidos, cuando las pruebas ni siquiera serán tomadas en consideración en el proceso; se ha señalado que su funcionamiento, más que generar confianza ciudadana en que los abusos policíacos no serán tolerados, surte la impresión contraria, de que la ley penal no se aplica y el delincuente queda impune por insostenibles razones de carácter formal. En la década de los

¹⁹⁰ “El criminal se va libre, por la torpeza del oficial investigador. Una habitación es cateada sin cumplir con todos los requisitos de ley, y se encuentra ahí el cadáver de un hombre asesinado. Pero, como la privacidad del domicilio ha sido infringida, el asesino queda libre”. “The Exclusionary Rule: Time for Reform”. Backgrounder No. 198. July 21, 1982. The Heritage Foundation. Washington, D.C., U.S.A. Página 2.

setenta, prestigiados juristas como Dallin H. Oaks¹⁹¹ y Malcolm Wilkey¹⁹² promovieron la abolición de la “exclusionary rule”, y fue también tenazmente impugnada por la administración del Presidente Ronald Reagan, en la década siguiente. Los críticos señalan, incansablemente, cómo durante más de un siglo, la regla de exclusión fue universalmente repudiada por los sistemas procedimentales de las naciones civilizadas; destacándose que en países como la Gran Bretaña, si las pruebas de la comisión del delito adolecen de alguna imperfección, no se las excluye del proceso, pero la negligencia del investigador que omitió requisitos legales durante la pesquisa, desencadenará la tramitación paralela de procedimientos administrativos para sancionar su incuria.

Por su parte, los valedores de la regla arguyen que sólo privando totalmente de efecto a las pruebas ilegalmente obtenidas se logrará disuadir con efectividad a la policía de realizar arbitrariedades durante las labores de investigación; y que la regla preserva la dignidad de los tribunales, al impedir que se vuelvan cómplices de actos violatorios de las garantías procesales de los justiciables. La realidad es que cuando la regla de exclusión probatoria es aplicada en casos de alto impacto y a plena vista de la ciudadanía estadounidense, ésta manifiesta invariablemente una reacción de fuerte contrariedad y hasta de ira popular, porque nunca acaba de admitir que los tribunales descarten, por razones puramente formales, pruebas concluyentes de la ejecución de crímenes a veces conceptuados de abominables¹⁹³.

El aislamiento internacional que por más de un siglo sufrió la “exclusionary rule” está, sin embargo, llegando a su fin. Por mediación de los trabajos de la USAID y del financiamiento multimillonario dispensado por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, la “exclusionary rule” ya forma parte de la legislación de varios países hispanoamericanos, y de la ley procedimental penal del Estado de Chihuahua.

A diferencia de la mayoría de los restantes mecanismos procedimentales, la regla de exclusión de la prueba ilícitamente obtenida ha sido altamente controversial desde su origen y sigue siéndolo hoy, más de un siglo después. En asuntos con elevado grado de difusión mediática e interés público, el pasmo y la irritación de la comunidad social ante la decisión judicial de ignorar con

¹⁹¹ Dallin H. Oaks: “Studying the exclusionary rule in search and seizure”. University of Chicago Law Review. Vol. 37, No. 4.

¹⁹² Malcolm R. Wilkey: “The Exclusionary Rule: Why Suppress Valid Evidence?”. *Judicature* 62 (5). 214-232.

¹⁹³ “Los casos de asesinato con fuerte impacto mediático, con toda certidumbre captarán la atención del público y encenderán su ira... por ejemplo, el caso Coolidge, que provocó la protesta del Ministro Presidente Burger”. “The Exclusionary Rule: Time for Reform”. Backgrounder No. 198. July 21, 1982. The Heritage Foundation. Washington, D.C., U.S.A. Página 13.

total deliberación pruebas rotundas de la culpabilidad en crímenes atroces, puede inducir consecuencias como:

- A) Pérdida generalizada de confianza en la administración de justicia.
- B) Percepción de que no hay justicia, sino impunidad rampante.
- C) Movilización social.
- D) Recurso a la venganza privada.

La aplicación empírica de la regla de exclusión de pruebas en el Estado de Chihuahua ya produjo su cuota de malestar ciudadano y diversos grados de movilización, en un caso de homicidio que atrajo la atención pública y fue sentenciado absolutoriamente en Ciudad Juárez en el curso del 2010. Es absolutamente predecible que habrá más casos de irritación social en el futuro.

El artículo 82 del nuevo código establece que la acción penal se extinguirá, entre otras causas, por la aplicación de algún criterio de oportunidad; y, según el artículo 83 siguiente, uno de los mentados criterios consiste en la facultad que tiene el Ministerio Público para prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal, que se limite a uno o varios hechos o a algunos de los copartícipes. Según la fracción II del último artículo, en tratándose de organizaciones criminales, el imputado beneficiado con aquella exoneración a cambio deberá proporcionar información que, en términos generales, ayude a combatir el delito.

Es otra institución traída del procedimiento estadounidense, que faculta al agente del Ministerio Público a negociar con el inculpado, ofreciéndole la remisión parcial o total de la sanción que pudiera corresponderle por su comportamiento delictivo, a cambio de colaboración. Esta institución es objetable porque:

A) En los Estados Unidos hoy en día se debate intensamente su ortodoxia. Una primera razón es que, por su naturaleza, los contactos y negociaciones con la delincuencia operan con más frecuencia que la deseable, “en un mundo oscuro y extensamente desprovisto de normas”.

B) La falta de límites precisos en el grado permisible de involucramiento del informante colaborador en el delito en ejecución que se busca combatir, borra los límites que definen en qué punto el mismísimo Ministerio Público está combatiendo el delito o participando en su realización. El caso de Guillermo Eduardo Ramírez Peyro, colaborador encubierto del *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) que mantenía informados por radio a los agentes de los homicidios que ejecutaban sus cómplices, incluso en el momento mismo de estárselos perpetrando, llenó de vergüenza a la agencia y motivó un debate nacional sobre la pertinencia de tales acuerdos de colaboración con los delincuentes¹⁹⁴.

C) La facultad que la nueva ley dio al Ministerio Público de establecer y aún graduar -fuera de procedimiento judicial y por vía de negociación con el delincuente- excepciones en la aplicación de las sanciones penales, introdujo al sistema represivo mexicano, sin aviso ni pertinente debate previos, en los terrenos del derecho consuetudinario anglosajón, en el cual no hay norma genérica prevista para cada injusto penal, sino improvisación total de la norma aplicable mediante formulación que se practica conforme a las circunstancias fácticas particulares, caso por caso; integración que aquí no formula, sino sólo supervisa el juez.

Indudablemente, esto también debió ser materia de consulta general ciudadana.

Conclusiones

- El sistema del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua de 1987 sí presentaba deficiencias que exigían una pronta labor de estudio y corrección.

¹⁹⁴ “The case of a confidential informant gone wrong”; Carrie Kahn; 11 de febrero de 2010; (<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=123385312>)

- La reforma procesal penal instrumentada y legislada en 2006 con gran despliegue de recursos y publicidad, incumplió con las expectativas generadas, en los renglones de incidencia delictiva, tasa de impunidad y grado de seguridad pública en las ciudades del Estado de Chihuahua.
- Los procesos orales fueron instituidos a costa de renunciar a enjuiciar penalmente la casi totalidad de los eventos delictivos, y se han revelado como un instrumento extremadamente oneroso en relación al volumen de casos que materialmente pueden resolver.
- Virtualmente todos los estratos sociales del Estado de Chihuahua atribuyen a la reforma procesal de 2006 parte relevante en las causas del severo deterioro en las condiciones de seguridad pública del Estado; sin demeritar los factores de otro carácter que igualmente concurren al fenómeno.
- La hipótesis más socorrida para explicar aquella disfunción, es que el nuevo sistema de justicia penal no fue diseñado con vista a las necesidades y características de la población chihuahuense, sino que consistió en la imposición de un paquete normativo foráneo, cuyos principales mecanismos, extraños a la idiosincrasia de la comunidad en que iban a operar, devinieron inaplicables o contraproducentes y terminaron coadyuvando al deterioro de la seguridad pública de la región.
- Es indispensable que el poder legislativo chihuahuense escudriñe integralmente la reforma procesal de 2006 y remueva con honradez y determinación todo lo que empíricamente probó su disfuncionalidad, sin limitarse al reacomodo superficial o cosmético de uno u otro dispositivo. Es indispensable que se erradiquen completamente instituciones como el principio de exclusión de la prueba informalmente obtenida, substituyéndolas por mecanismos que promuevan el respeto a los derechos humanos, sin renunciar a obrar la justicia. Hay talento sobrado en el cuerpo legislativo chihuahuense, para realizar esa tarea apremiante e impostergable.

CAPÍTULO IX

EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA VIOLENCIA SOCIAL DE CIUDAD JUÁREZ

Leticia Castillo

Por su capacidad de penetración, reconocidos como formadores de opinión pública, en este trabajo se explora el papel de los medios de comunicación masiva en un contexto concreto, la violencia social en Ciudad Juárez, con el fin de revisar cómo pueden ser precursores, detonadores o contenedores de violencia.

Se considera que un medio de comunicación puede desempeñar los tres roles mencionados, dada la diversidad de espacios que contienen las empresas mediáticas. En algunos momentos los medios operan mecanismos para confortar la desesperanza o buscar la justicia (campañas a favor de la paz, programas de ayuda a víctimas, asistencia social, espacios de denuncia) y en otras ocasiones vulneran la dignidad de su auditorio y de los protagonistas de los hechos noticiosos que difunden (exposición a imágenes de violencia, reproducir o adelantar juicios sobre involucrados en hechos violentos).¹⁹⁵

Dado que en la realidad actual de Ciudad Juárez la violencia es la noticia diaria, una información cotidiana que se representa y se reproduce con abundancia y detalle, se consideró pertinente acotar este análisis a los espacios noticiosos de los medios de comunicación impresos y electrónicos.

De manera ocasional en algunos medios¹⁹⁶ se ha abordado qué y cómo se está informando sobre la situación de violencia de Ciudad Juárez. Además, en el marco de la *Semana de la*

¹⁹⁵ Un ejemplo es la televisora local Canal 44, que desde hace tiempo realiza una campaña llamada “Quiero mi ciudad en paz”, consistente en propagar la frase acompañada del signo de amor y paz, así como segmentos insertados en su programación diaria que muestran experiencias cotidianas para aplicar valores. Este mismo medio de comunicación se caracteriza por exponer en sus noticieros las imágenes de los eventos violentos, ya sea a las víctimas ensangrentadas o a sus familiares a llanto abierto. En el libro *Rostros y Voces de Víctimas de la Violencia* una participante crítica cómo en ese medio se expuso la imagen de su hijo asesinado y las respuestas que le dieron al reclamarles. (Castillo, coord., 2010)

¹⁹⁶ Se registraron comentarios en el Programa “Hilo Directo”, de la emisora Radio Net 14.90, y en el noticiero “Las Noticias de la Mañana”, de Canal 2, filial de Televisa, este último al anunciar modificaciones de su política editorial.

Comunicación realizada en Ciudad Juárez en junio de 2009, se presentó la conferencia "La Violencia en y contra los Medios de Comunicación", por parte del periodista y especialista en el tema Marco Lara Klhar. La iniciativa para este evento por parte de la Asociación de Periodistas de Ciudad Juárez manifiesta interés por reflexionar el tema.¹⁹⁷

La representación de la violencia social como noticia, convierte a la violencia como la principal mercancía mediática de este tiempo. Como muestra está el siguiente slogan: *En una ciudad convulsionada mereces solo información sin censura...*¹⁹⁸

En el marco de la búsqueda de propuestas para contener la violencia social, el abordaje del papel de los medios en sus espacios noticiosos conduce a varios puntos de reflexión: la responsabilidad social de las empresas periodísticas, la libertad de expresión, el derecho a la información y las culturas informativas de las audiencias de los medios.

Con este trabajo se busca una reflexión crítica de lo qué está ocurriendo con la difusión y recepción de la información sobre la violencia en Ciudad Juárez, con el propósito de abrir camino a la construcción de propuestas, a partir del planteamiento siguiente.

Premisa Central

Los medios de comunicación masiva de Ciudad Juárez contribuyen a la naturalización de la violencia, con la información abundante y detallada, muchas veces superficial, que presentan a diario de los hechos violentos en sus principales espacios noticiosos, impresos y electrónicos.

Objetivo

Buscar estrategias alternativas que permitan conocer y atenuar los daños que genera la naturalización de la violencia¹⁹⁹, a través de un análisis del papel de los medios de comunicación en Ciudad Juárez, en la representación y difusión de la violencia.

¹⁹⁷ La *Semana de la Comunicación* fue organizada por la Asociación de Periodistas de Ciudad Juárez. La conferencia "La Violencia en y contra los Medios de Comunicación", se presentó el 4 de junio de 2009 en la sala audiovisual de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UACH. En dicho evento, las preguntas e intervenciones de algunos informadores mostraron que hay cierta resistencia a la crítica, pero también conciencia de que como trabajadores atienden políticas editoriales de las empresas periodísticas.

¹⁹⁸ Slogan publicitario que se complementa con dos frases más: *Porque cuando otros callan nosotros informamos. No te equivoques de medio.* Promoción de la Organización Editorial Mexicana en las pantallas electrónicas espectaculares ubicadas en dos puntos estratégicos de Ciudad Juárez. (Registro de campo, mayo de 2010)

¹⁹⁹ Por naturalización nos referimos al proceso de habituarse a ciertas situaciones que en otro momento fueron extraordinarias, no cotidianas. Se consideró que este término es más adecuado que "normalización", al explorar su significado semántico.

Pregunta de investigación

¿Cómo se puede mitigar el impacto causado por la sobreexposición informativa de la violencia?

Estrategia metodológica

Se realizó un análisis de la representación que se está haciendo de la violencia social en Ciudad Juárez a través de las noticias, recurriendo a cuatro técnicas de investigación:

- Investigación documental: acopio y síntesis de investigaciones relacionadas con el tema.
- Entrevistas con informantes clave (académicos y analistas de medios)
- Análisis de contenido a partir de una muestra de resúmenes informativos elaborados de lunes a viernes de los principales medios.
- Realización de dos grupos focales con usuarios de los medios informativos.

Producción y oferta noticiosa en Ciudad Juárez

En Ciudad Juárez la difusión de noticias locales tiene lugar en tres periódicos matutinos y dos vespertinos, en 14 noticieros de radio y 13 de televisión abierta, además de los segmentos que de forma cotidiana le dedican a esta ciudad las estaciones de televisión de El Paso, Texas.

En su modalidad impresa, la oferta de noticias la constituyen cinco periódicos; tres diarios matutinos (*El Diario*, *Norte de Ciudad Juárez* y *Hoy*) y dos vespertinos (*PM* y *El Mexicano*) que se publican seis días de la semana. A ellos se agregan otras publicaciones tipo revista, de diferente periodicidad y de circulación limitada, 20 en total.²⁰⁰

De los medios matutinos el de mayor penetración es *El Diario*,²⁰¹ que con 34 años de existencia asegura ser el de mayor circulación en la entidad chihuahuense. De los otros dos, aunque se desconoce el tiraje diario, la diferencia en antigüedad permite suponer que tiene mayor presencia el periódico *Norte de Ciudad Juárez*, con 20 años en circulación. El periódico *Hoy* que apenas está

²⁰⁰ Según información proporcionada por la Dirección de Comunicación Social del Municipio de Juárez, estos impresos son: *El Imparcial*, *Periódico México Now*, *Revista Ser Empresario*, *Revista Voces*, *El Dorado de Chihuahua*, *La Voz del Bravo*, *El Infractor.Com*, *Reflejo*, *Zona Norte*, *Semanario*, *Adrenalina*, *Fijate Bien*, *Imagen de Chihuahua*, *Revista Andanzas*, *Gaceta Magisterial*, *Revista Foro*, *Rancho las Voces*, *Periódico Frontera*, *El Diario de la Mañana* y *El Reto*

²⁰¹ Lo identifican como líder las agencias de publicidad, y en su uniforme sus voceadores publicitan contar con 400 mil lectores.

en su segundo año de circulación (inició en mayo de 2009). En cuanto a los impresos vespertinos, se conoce que el de mayor impacto es el más nuevo, el *PM*.²⁰²

Veinte periódicos digitales, conocidos como portales, de los cuales uno se especializa en deportes, son parte también de la oferta noticiosa local. Además, los juarenses que acostumbran transitar por la avenida de las Industrias y la prolongación Tomás Fernández, o que cruzan hacia El Paso, Texas por el puente internacional Córdoba Américas, tienen las noticias a la vista en la calle (mientras hacen alto o están en la línea de cruce) en pantallas electrónicas tipo espectacular (anuncios panorámicos)²⁰³ en cuyos márgenes superior e inferior despliegan todo el día los titulares de las noticias del país y del mundo, y publicidad en el área central.

Estilos Noticiosos

Los periódicos matutinos mezclan noticias locales, regionales, nacionales internacionales en distintas secciones. Sus portadas presentan una selección de noticias de asuntos políticos, de seguridad, narcotráfico y economía, principalmente. Incluyen también anuncios (llamados) para otras secciones interiores con temas diversos y de entretenimiento (deportes, espectáculos, arte).

De los impresos vespertinos, a cinco años de su creación, el *PM* destaca por el periodismo denominado amarillista²⁰⁴, que privilegia la nota roja: información sensacionalista e impactante, casi siempre relacionada con hechos violentos y de seguridad pública. Los componentes de estilo y formato del *PM* son títulos en letras grandes, tinta roja en el formato y en las imágenes de hechos violentos, estilo que en México tiene como referencia paradigmática la revista *Alarma*, editada en los 1970. El otro vespertino, *El Mexicano*, con cinco décadas de antigüedad, mezcla ese estilo con el de los matutinos, después de que hace cuatro años ante el impacto de su nuevo competidor (el periódico *PM*) exploró la opción de imitarlo.

En la radio los contenidos varían según el tiempo del noticiero. En los más amplios hay una hibridación de géneros, el tiempo del “noticiero” no se limita a la difusión de noticias; se programan espacios para leer un editorial, hay información de orientación y servicio como el reporte de tiempo

²⁰² En el más reciente estudio sobre percepción de inseguridad, en el apartado de medios de comunicación los más mencionados fueron el vespertino *PM* y el canal de TV Canal 44. (Martínez W. y Velázquez S., *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez* (EPCIJ-2009), CENAPRA/UACJ)

²⁰³ Estas pantallas “noticiosas” son administradas por la Organización Editorial Mexicana (OEM)

²⁰⁴ El nombre de periodismo amarillo se remonta a la historia de la vida periodística de William Randolph Hearst en el diario *San Francisco Examiner*, en 1887. Al sensacionalismo lo defendió argumentando que las noticias debían presentarse de manera que atrajeran al público al que se dirigía el medio y en un lenguaje que esos lectores entendieran. (Jáquez B. 2001)

de espera en los cruces internacionales, la temperatura ambiente, los congestionamientos viales, la paridad del dólar, etcétera. Se incluyen secciones deportivas y de espectáculos. Las emisoras que cuentan con servicio de agencias nacionales e internacionales, o con corresponsales en la capital del país, dedican un espacio amplio a noticias no locales. No obstante, en los avances que se leen al inicio de los noticieros y en enlaces periódicos de varias estaciones de un mismo grupo, siempre desataca la información de origen local.

Durante los últimos años la inmediatez y la tecnología han transformado en rutinario el recurso de los enlaces para transmitir “en vivo” en los noticieros de radio y televisión. En los canales de televisión se enfatiza como logro la oportunidad (“ser el primero” o incluso llegar al lugar de los hechos antes que las autoridades). En un caso (canal 44) muestran y nombran las unidades que permiten esas transmisiones, y en ocasiones utilizan el localizador geográfico que ubica en una fotografía satelital el sitio donde ocurren los hechos que están informando. En ese medio, mostrar la tecnología se ha vuelto parte de un discurso promocional que se repite cada vez que se utiliza. Pero los controles remotos no se usan sólo para informar al momento de algún suceso, también se ha vuelto recurrente que desde las calles las o los reporteros anuncien otras noticias generadas durante el día y en el estudio presenten su grabación.

Otra particularidad de los medios electrónicos son las coberturas nocturnas, que se presentan en forma de segmento en los noticieros matutinos. Tanto en radio como en televisión, los noticieros de mayor duración (tres y cuatro horas) recurren a un sistema tipo carrusel, repitiendo avances, resúmenes y noticias cada hora, partiendo de que las audiencias encienden sus aparatos en distinto momento.

Por otro lado, además de los comentarios cercanos al género editorial que hacen los conductores de noticieros locales, en los principales medios hay espacios específicos de opinión²⁰⁵. Asimismo en los espacios noticiosos de radio y televisión eventualmente incluyen cápsulas pre-grabadas con voces y opiniones de líderes de opinión, incluso cartones. También abren segmentos especiales de opinión y análisis, en los periodos pre y electorales.

²⁰⁵ *Análisis 8.60, Hilo Directo, y Pido la Palabra*, son de los más conocidos por su antigüedad.

La Participación de las Audiencias

En las emisiones matutinas, que son las de más amplio horario, las tres emisoras locales de televisión cuentan con el sistema de teléfono abierto, al que en un caso agregan el recurso del correo electrónico. Las audiencias participan con opiniones, quejas o denuncias, y en ocasiones se permite al público dar anuncios de ocasión.

Como intermediarios entre público y gobierno, los conductores de los noticieros tratan de orientar a los ciudadanos sobre cómo, dónde y/o con quién resolver diversas problemáticas, especialmente de servicios públicos. Esto también ocurre en algunos noticieros de radio, en una estación cuentan con un programa, de dos emisiones diarias, especializado en la gestión (*Digalo*, en 8.60 Noticias).²⁰⁶

El recurso de internet también es utilizado por los medios impresos. *El Diario*, además de tener la publicación en línea, bajo ciertas condiciones recibe y publica comentarios que los lectores hacen a las noticias más leídas.

Los Medios y el Poder

Los espacios noticiosos de los medios de comunicación operan como arenas políticas donde un auditorio informado y crítico puede observar las relaciones y disputas de poder. El periodismo "... contribuye a configurar el escenario de lo público mediante la visibilización de ciertos temas y actores y el ocultamiento de otros". (De León, 2009, p. 12)

A pesar de que se les considera formadores de opinión pública, los medios de comunicación son empresas que privilegian su rentabilidad, de manera que el ejercicio de su responsabilidad social (mantener informados a los ciudadanos) es mediado por intereses económicos, que a su vez están ligados a intereses políticos.

Como referente de esta situación debe mencionarse que en las dos últimas décadas se han observado modificaciones en los medios que corresponden al cambio político de México. Se habla por un lado de la apertura e independencia, pero también de una adaptación al nuevo modelo neoliberal, e incluso de un retroceso:

²⁰⁶ En la investigación realizada sobre Noticias y Culturas se identificaron diferentes usos de los espacios informativos, resaltando el uso del medio como gestor. (Castillo, 2004).

“... a finales de 1990 varios autores daban cuenta de que los medios se habían adaptado al modelo liberal capitalista, manifestando una mayor dependencia en el mercado comercial, situación que abría nuevas condiciones de su operación. Como consecuencia, los contenidos periodísticos se estaban alejando de la información oficial, mostrando una práctica profesional más independiente y crítica que en el pasado (Trejo, 1995-96; Ospina, 1996; Hallin, 2000; Demers, 2000, 2002; Hernández, 2004). Sin embargo, la observación (incluso la no sistemática) de los contenidos periodísticos en la actualidad, muestra un regreso al oficialismo noticioso, lo que abre preguntas respecto al rumbo que mantiene la relación entre los medios y el gobierno en México.” (De León, 2009, p. 9 y 10)

De los principales cambios que hay en los medios, Ricardo De León Vázquez menciona la popularidad alcanzada por información distinta a la política, por ejemplo la nota roja, los deportes y los espectáculos; la diversificación de actores que intervienen en los medios; el incremento de la cantidad de medios de comunicación y la aparición de otras formas para expresarse, como los foros y las redes sociales (De León, 2009)

En resumen, en relación a la era del autoritarismo mexicano, en la actualidad hay un contexto de nuevas prácticas, y de relaciones entre los medios, el poder y las comunidades y sus actores.

En el caso de Ciudad Juárez, varios de los medios locales son propiedad de empresas que se han desarrollado en el estado de Chihuahua y en la localidad²⁰⁷, identificándoseles cierto arraigo (que supondría un compromiso más fuerte con su comunidad). Pero también han generado intereses por la trayectoria de sus relaciones económicas y políticas, incluso por su participación en otro tipo de empresas (constructoras, por ejemplo).

Aunque nunca han sido declaradas las alianzas de las empresas mediáticas con actores políticos, en coyunturas concretas de la vida de la ciudad el posicionamiento de cada medio se trasluce en las voces que privilegia, en el sentido que dan a la información, en los comentarios de los conductores y/o los pronunciamientos que manifiestan en editoriales.

Los posicionamientos de los medios se expresan de forma abierta en ocasiones especiales, por ejemplo, durante las visitas presidenciales en los periódicos se estila publicar un editorial en primera plana y se presenta la información con un énfasis concreto. Así, el 17 de marzo pasado ante

²⁰⁷ Las excepciones son el canal 2, que es parte de la empresa nacional Televisa y el vespertino El Mexicano, perteneciente a la OEM. Cabe mencionar que en los casos de los impresos de más reciente creación (*PM* y *HOY*) sus propietarios ya eran parte de las empresas de otros medios (*El Diario* y *Canal 5*)

el arribo del presidente Calderón, mientras el periódico *Norte de Ciudad Juárez* optó por cuatro notas que en portada se dirigían a varios actores:

- “Exhibe el crimen organizado estrategia fallida de gobiernos
- Excluye federación a Estado y Municipio en mesa de seguridad
- Con sólo nueve patrullas deben resguardar a 267 mil habitantes del Distrito Chihuahua
- Relegan a medios del rescate de Juárez”

En *El Diario* dos de sus cuatro notas de portada se refirieron al asesinato de personas relacionadas con el consulado y en las otras dos se dirigieron al presidente Felipe Calderón:

- “Ya estamos hartos, señor presidente...
- También la DEA indaga la ejecución de norteamericanos
- Evita Chávez Chávez prometer resultados en la investigación
- Nace colapsado el plan de salud de Calderón”

Ese día la portada del vespertino *PM* fue peculiar, dando un mensaje al presidente sobre la imagen mundial de Ciudad Juárez a raíz de un crimen. Su titular principal fue: “Juárez en los ojos del mundo”. Bajo ese encabezado una sangrienta fotografía del asesinato de la empleada consular de EU y su esposo anunciaba la visita del presidente Felipe Calderón frente a ese crimen “abordado por medios de todo el orbe”. En interiores la noticia referente a la visita presidencial se tituló así: “¡A ver si hace algo!”²⁰⁸.

Con diversos posicionamientos ha habido medios que se comprometen abiertamente en contra o a favor de ciertos actores, o de determinadas políticas. En el año 2007 durante la contienda interna del PRI para elegir candidato a alcalde, un grupo radiofónico sostuvo una agresiva campaña contra la candidatura del actual presidente municipal, llegando a publicitar spots con la frase “La mafia con Reyes Ferriz”.

Otro caso es el del periódico *Norte de Ciudad Juárez*, que durante la administración estatal 1998-2004 sostuvo una campaña crítica contra las acciones del entonces gobernador Patricio Martínez y de sus principales colaboradores, situación que se repitió en la administración municipal

²⁰⁸ Esta edición del *PM* muestra que posicionamiento político de los medios no riñe con el estilo de los vespertinos. (*PM*. Año 5, número 1436)

2004-2007 de quien es otra vez candidato a alcalde, Héctor Murguía. En la actualidad, y desde hace dos años, la campaña crítica de este medio se dirige al actual gobierno municipal, que encabeza José Reyes Ferriz. Este medio ha intentado posicionarse con un estilo de periodismo social, ejercicio que también se ha intentado en el canal local de Televisa (Canal 2) que de manera reciente (enero de 2010) anunció un cambio de política editorial consistente en buscar un equilibrio entre noticias negativas y positivas, así como cuidar la forma en que se presenta la información sobre violencia.²⁰⁹ En ambos espacios destacan los exhortos a que el público participe con sus puntos de vistas en los temas que se abordan en las noticias.

En el caso del periódico *El Diario*, sus desavenencias con determinados actores políticos han sido de menor perfil. Se han emprendido campañas críticas contra un actor o tema, con notas y/o editoriales en portada y comentarios en las columnas de la sección de opinión. Pero no se han sostenido por largos periodos. Uno de los casos más relevantes fue la campaña de este medio ante la posible reapertura de la compañía fundidora Asarco en la ciudad de El Paso, Texas. Su posición fue controversial; mientras actores de ambos lados de la frontera lucharon contra el reinicio de operaciones de la empresa, *El Diario* presentó información y editoriales buscando demostrar que el movimiento contra Asarco devenía de intereses distintos, económicos.

En resumen, la oferta periodística de Ciudad Juárez la produce y difunde un conjunto diverso de medios que, atendiendo principalmente la lógica empresarial pero mediados por sus relaciones económicas y políticas, optan por distintos estilos y estrategias encaminados a diferentes audiencias, representando a diario la realidad social de Ciudad Juárez.

Antecedentes

A nivel global hay diversos estudios acerca de la relación entre medios y violencia, inscritos en trabajos de recepción y en los marcos de las teorías de los efectos. Los trabajos se han focalizado al medio considerado de mayor impacto, la televisión, y en los espacios de entretenimiento, de los que se cuestiona su lenguaje, imágenes, tramas con contenido violencia; se ha tratado de indagar su posible efecto como modelos de comportamiento. Pero no se conocen investigaciones con resultados concluyentes que permitan identificar a los medios como “causantes” de conductas violentas. (García G., 2008)

²⁰⁹ Las modificaciones no han sido radicales y sólo se han observado en la emisión matutina del medio.

En México, académicos y periodistas preocupados por el papel de los medios de comunicación abordan de manera reciente el tema, motivados por las condiciones actuales del país. Destaca “Violencia y Medios. Seguridad Pública, noticias y construcción del miedo”, publicación coordinada por Lara y López Portillo (Lara y López, 2004).

En lo que se refiere a investigaciones científicas sobre los medios locales, se identificaron tres estudios, los tres son tesis de maestría. En un caso se hace un análisis comparativo de los encabezados (títulos) de las noticias de dos periódicos vespertinos en los que domina la llamada nota roja. Otro analiza el proceso de producción de noticias, desde la perspectiva de los emisores en un tema específico (eventos en el penal local en 2007). Un tercero, es el realizado por la autora del presente trabajo, en 2001, que consistió en estudiar la relación entre noticias y cultura, analizando los usos de las noticias, desde sus receptores. Se conoció también la existencia de un estudio que sugiere que la difusión de hechos violentos en forma sensacionalista desalienta a la audiencia juvenil, pero no se tuvo acceso al mismo.

De los trabajos consultados se obtuvieron referentes sobre estilos de la producción, difusión, recepción y usos de los medios noticiosos en Ciudad Juárez. En el estudio realizado por el maestro Víctor Armando Rey (Rey V., 2009) éste destaca de los ocho encabezados analizados, de los periódicos vespertinos El Mexicano y PM, siete corresponden a asesinatos “presumiblemente relacionados con el tráfico de drogas... el restante es de un accidente carretero en donde perecieron más de una docena de personas calcinadas que de igual forma el tratamiento fue similar, sensacionalista” (Rey V., 2009, p. 71). Además, que en dichos encabezados:

“... en lo general se incurre en títulos subjetivos que solo buscan atraer la atracción del lector despertando el morbo a través del sensacionalismo de la noticia policiaca con grandes títulos, algunos de ellos entintados en rojo que llaman aun más la atención y que lleva implícito que se trata de una noticia en donde invariablemente se informará de la muerte de personas sean estas de alto impacto o no...” (idem, p. 72)

Por su parte, el maestro Ernesto Juárez Meléndez (Juárez M., 2009), consigna entre sus hallazgos, que la noción de democracia está ausente en el discurso de sus entrevistados (periodistas), y que hay evidencia de cierta retroalimentación (*feedback*) que reciben los informadores lo cual “... sugiere la reconsideración de la tesis de Philip Shlesinger (1978), de que el periodista no toma en cuenta a su público”. El académico reflexiona también sobre la necesidad de códigos deontológicos en el

ejercicio periodístico de Ciudad Juárez, pues no encuentra que el periodista juarenses tenga consideraciones éticas de su ejercicio.

En la tesis de Juárez Meléndez se incluyen datos de una rigurosa observación sobre la forma de difundir la información, que ilustran cómo los noticieros de televisión transmiten noticias exponiendo a sus protagonistas sin que obre alguna ética de por medio, por ejemplo:

“El 3 de enero del 2008, vimos en las imágenes de la transmisión en vivo del noticiero nocturno, desde las puertas de emergencia del hospital, a un niño, de entre cinco y seis años, que trataba de esconder la cara, sin conseguirlo, en el regazo de su madre que era presionada por el reportero del canal local para que le dijera el nombre del familiar recluido en el CERESO, atendido entre los heridos de ese día. Al relatar que él le había dicho, desde días atrás, que otro enfrentamiento se preparaba; la entrevistada, tapándose la cara todo el tiempo, y ante la insistencia del reportero, le contestó que esa información no se la podía dar porque significaba un riesgo tanto para ellos como para su familiar preso. El camarógrafo, mientras tanto, cerró la toma sobre la carita del niño: los ojos asustados, extremadamente abiertos, expectantes. Era otro personaje, en horario estelar, de ‘la noticia del día’.” (Juárez M., 2009: p. 59) (El subrayado es de la autora).

En este sentido, es pertinente mencionar aquí el debate por el derecho a la información en México. A nivel nacional ha sido posicionado por más de un centenar de organizaciones que conforman el Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios. Ante un nuevo contexto legislativo, apoyados y orientados por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) han planteado los ejes para una reforma de los medios de comunicación electrónica en nuestro país.²¹⁰ Al presentar sus principios, dicha agrupación plantea: “Partir de la definición de la actividad de los medios como de servicio público y no de interés público”. (AMEDI, citada por Corral, 2010). Tal propuesta marca un debate: ¿es posible lograr que en una empresa privada prevalezca la responsabilidad social sobre su rentabilidad?

El tema del papel de los medios de comunicación ante la situación de inseguridad y violencia del país fue abordado también en el Foro Binacional de Medios de Comunicación "Los Retos de la

²¹⁰ El 24 de febrero de 2010 esta agrupación nuevamente habló de la necesidad de reformar el sistema de radiodifusión y las telecomunicaciones manifestándose en contra de un “modelo concentrador mediático”. El chihuahuense Javier Corral Jurado, actual diputado, ha buscado agendar esta reforma desde el sexenio antepasado.

Inseguridad y la Violencia México-Estados Unidos", realizado el 7 de junio de 2010 el Estado de México.²¹¹

Trabajo empírico

Entrevistas

En las entrevistas con informantes clave (tres académicos y una activista en el tema de medios) se obtuvieron enfoques diferentes sobre el tema, que se orientan hacia dos posiciones encontradas; una en la que se critica el tipo de cobertura y difusión que se está realizando en los medios locales en cuanto a hechos violentos, y la otra en la que solo consideran que los informadores están haciendo su trabajo, cumpliendo con su misión de informar lo que está ocurriendo.

Las entrevistas fueron con tres académicos de las principales universidades de la región y la representante local de la organización *Por los Medios a Favor de lo Mejor*, también académica, y funcionaria municipal.²¹²

En los casos de las posiciones críticas, los entrevistados mencionaron propuestas de promover el uso de códigos de ética en los medios y su autoregulación. El doctor Raúl Flores Simental expone que la cobertura de la violencia como noticia "...tiene como único referente el rating, se da en medio de un vacío ético de los medios locales e incide en la percepción de la inseguridad." (Flores 2009). La advertencia de Flores sobre los efectos del tipo de cobertura de hechos violentos que se da actualmente en los medios, es que: "anticipa un crecimiento en la inseguridad pública, si se entiende que la percepción es parte importante de ella." (Flores 2009). Este académico se pronuncia por apelar a la ética de los comunicadores, a la deontología del periodismo, a la autoregulación. Señala que las condiciones en que se ejerce el periodismo (legales, nuevas tecnologías, etc.) no hacen viable su regulación.

El propósito de los códigos deontológicos es orientar la práctica del periodismo hacia el ámbito de la responsabilidad social. (Villanueva 2009, citado por Flores). De los medios locales únicamente *El Diario* elaboró en el año 2004 un Código de Ética, y en años anteriores operó un Consejo Editorial con diversas personalidades sectoriales.

²¹¹ El foro fue organizado por la Asociación Nacional de Consejos de Participación Cívica, la Embajada de Estados Unidos y el gobierno mexiquense, para analizar los problemas de la seguridad en México y la manera en que se difunde las noticias sobre la violencia asociada a la delincuencia organizada.

²¹² Las personas entrevistadas fueron: Raúl Flores Simental (UACJ), Ignacio Camargo (UACH), David Smith (UTEP) y Verónica Lozano (*Por los Medios a Favor de lo Mejor*)

Por su parte, la licenciada Verónica Lozano Sandoval, representante de *Por los Medios a Favor de lo Mejor A.C.*, señala que este estilo de cobertura de los hechos violentos convierte a las noticias en el escaparate del terrorismo causado por los criminales; porque además de las víctimas directas y sus familias, causan terror en los espectadores. “Hay un importante porcentaje de ciudadanos que han tenido experiencias directas o de personas cercanas con hechos violentos, pero otro porcentaje mayor no ha tenido ninguna experiencia, pero por lo que ve en los medios tiene mayor percepción de inseguridad”.²¹³ Lozano criticó que se esté informando con tanto detalle, porque el público recibe datos que solo son útiles para un investigador (cuántos cartuchos percutidos, en qué posición estaba el cadáver, qué dijeron los testigos, etc.) y hasta presentan hipótesis de lo ocurrido, todo eso acompañado de imágenes donde se pierde el respeto a la dignidad de la víctima. Esto aumenta el tiempo de exposición del público a la información de un evento violento.

Análisis de contenido

Al plantearse la necesidad de un análisis de contenido para abordar el manejo de los medios locales en cuanto a la representación de la violencia social en las noticias, se decidió buscar una fuente de información que permitiera observar el comportamiento de los medios en un periodo distinto a los años considerados como los más críticos por la incidencia de hechos violentos tanto en Ciudad Juárez como en el país (2008 y 2009).

Por contar con el acceso a los envíos de un sistema de monitoreo de medios que proporciona una consultoría local, se optó por un análisis de contenido basado en la sistematización de los resúmenes informativos de seis espacios noticiosos locales (Los dos periódicos matutinos diarios, los noticieros de los tres canales de televisión y el noticiero radiofónico 8.60 Noticias). Dada las variantes que impactan la producción de noticias por día, se eligió una muestra amplia, de 24 días, 12 del año 2006 y 12 del año 2009, seleccionando en cada año un día de cada mes.

De esta manera se tomó como unidad de análisis la selección informativa del día, es decir, la representación de lo ocurrido ese día, a partir de sus titulares o encabezados en el caso de los periódicos, y de los resúmenes de cada noticia en el caso de los noticieros electrónicos.

²¹³ Lic. Verónica Lozano, representante local de Por los medios a favor de los mejor, A. C. entrevista realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, Febrero de 2010.

Se buscó que los días revisados fuesen entre martes y viernes, debido a que no están disponibles en los dos años los días de fin de semana, en tanto que los días lunes los medios electrónicos suelen resumir los acontecimientos de sábado y domingo, días en que habitualmente no operan otras fuentes de información excepto las relacionadas con seguridad pública, representando esto un riesgo de sesgo hacia la información de corte policiaco.

Los resúmenes revisados contienen un titular y un párrafo que abrevia la noticia difundida. En el caso de los periódicos el titular corresponde al encabezado publicado, y se distingue su posición (En portada, con un anuncio en la primera plana –llamado– o en páginas interiores). La jerarquización de las noticias en los medios electrónicos se distingue por el orden en que se dan a conocer, y en algunos casos por los avances que al inicio de los noticieros anuncian el contenido total del noticiero.

Para un ejercicio comparativo, el contenido de los resúmenes de cada medio se clasificó en tres grupos de noticias:

- 1) Menciones de hechos violentos
- 2) Acerca del temas de inseguridad pública y/o secuelas de hechos violentos
- 3) Otros temas.

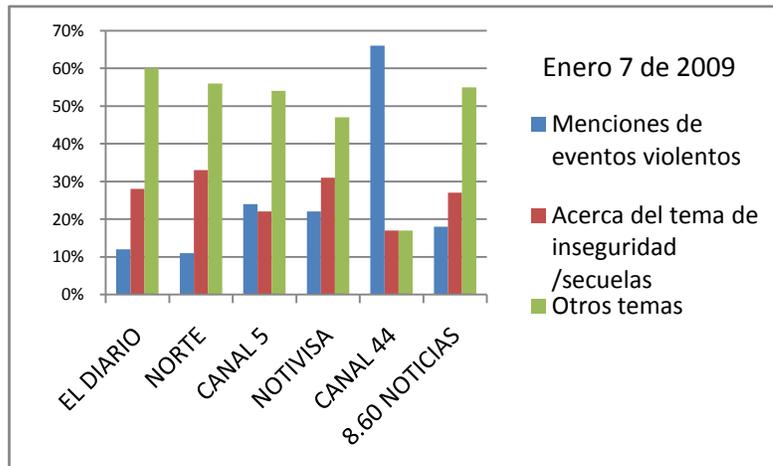
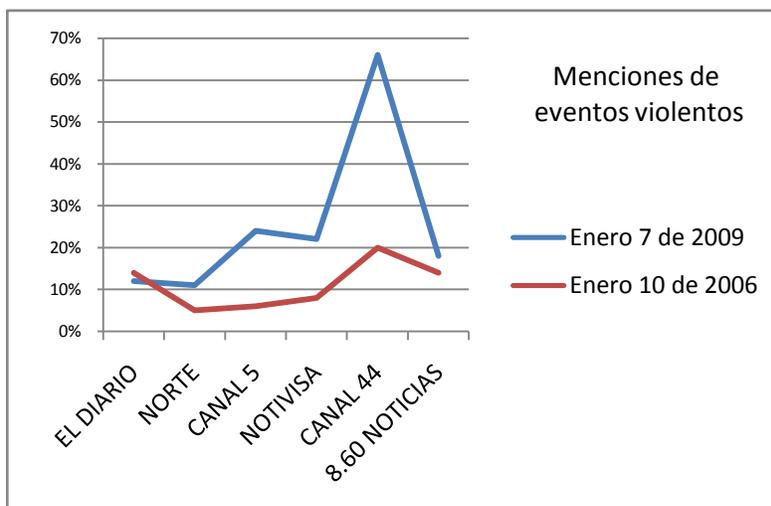
Con el propósito de observar cuánta cobertura se daba a los hechos violentos y a los temas de inseguridad, los tres tipos de noticias fueron valoradas en relación al total del conjunto de cada resumen, ya que la cantidad de noticias por día varía mucho, especialmente en los espacios de radio y televisión; por la cantidad de anunciantes, la presencia de invitados en el estudio, las situaciones de emergencia en la ciudad o los comentarios que puedan suscitarse si hay un tema polémico en el día, los segmentos especiales, etcétera.

De esta manera se obtuvieron 12 esquemas que permitieron en primera instancia visualizar el comportamiento de seis medios en un mismo día, pero también un ejercicio comparativo de los mismos medios en dos años distintos.

Como muestra se incluyen aquí los esquemas de los meses enero. La información es ampliada en el análisis de contenido por mes comparado (Anexo 1)

Enero 10 de 2006	Menciones de eventos violentos	Acerca del tema de inseguridad /secuelas	Otros temas	Σ
<i>EL DIARIO</i>	14%	22%	64%	100%
<i>NORTE</i>	5%	29%	66%	100%
<i>CANAL 5</i>	6%	41%	53%	100%
<i>NOTIVISA</i>	8%	60%	32%	100%
<i>CANAL 44</i>	20%	20%	60%	100%
<i>8.60 NOTICIAS</i>	14%	33%	53%	100%

Enero 7 de 2009	Menciones de eventos violentos	Acerca del tema de inseguridad /secuelas	Otros temas	Σ
<i>EL DIARIO</i>	12%	28%	60%	100%
<i>NORTE</i>	11%	33%	56%	100%
<i>CANAL 5</i>	24%	22%	54%	100%
<i>NOTIVISA</i>	22%	31%	47%	100%
<i>CANAL 44</i>	66%	17%	17%	100%
<i>8.60 NOTICIAS</i>	18%	27%	55%	100%



Observación de telenoticieros nocturnos

Al encontrar que la comparación de medios de los años 2006 y 2009 indica que es en los telenoticieros donde se ha optado por privilegiar la información de violencia, y en algunos casos difundirla de forma sensacionalista; se consideró necesario contar con un perfil descriptivo de los tres telenoticieros locales, para lo cual se revisaron tres emisiones nocturnas, una de cada canal, ocurridas en el mes de octubre de 2009.

Los noticieros observados fueron:

- Canal 2 (Notivisa) (9.30 pm a 11 pm) miércoles 14 de octubre de 2009
- Canal 5 (8 pm a 9 pm) lunes 26 de octubre de 2009

- Canal 44 (9.30 pm a 11 pm) jueves 29 de octubre de 2009

En dicho reconocimiento se encontraron algunas diferencias en el formato y el estilo informativo, y se registraron observaciones relevantes a este estudio. (Ver anexo 2) A continuación se describe cada caso:

Notivisa

El noticiero de Canal 2 está organizado en seis segmentos. La imagen del estudio noticioso comunica un mensaje de la emisora: sobre el escritorio de los conductores al centro, está una bandera blanca.

El noticiero inicia con la bienvenida formal y amable de dos conductores (Aron Sánchez y Adriana Gutiérrez) y la lectura de “los titulares”, los cuales permite al auditorio tener un resumen de lo que va a conocer y decidir si continúan escuchando. El primero de los cinco titulares refiere un hecho violento, un asesinato. Hay cuatro enlaces en vivo, uno con el corresponsal en Chihuahua, dos para informar de eventos violentos (un asesinato y un incendio intencional) y otro dedicado a un servicio social (entregan ayuda recabada por anuncio en el noticiero de la noche anterior, para una numerosa y humilde familia). En un corte invitan al público a llamar al noticiero.

Aunque la conductora cada vez que se anuncia un evento violento lo lamenta, el manejo de imágenes es crudo. En el caso de una persona asesinada transmiten varios ángulos del cadáver; en otro caso las cámaras solo llegan a donde lo permite el acordonamiento de los peritos, optando por imágenes lejanas del lugar, de los agentes y de las unidades policiacas.

En cuanto al contenido global del noticiero se observa que es heterogéneo, aunque van en primer término los hechos violentos, se informa también de eventos oficiales, de un acto de servicio social, otra nota de corte económico, una del tema de salud en la UACJ y también hay una entrevista pregrabada con el entonces alcalde de Chihuahua. Es decir, hay diversidad temática.

Noticinco

El noticiero inicia con un resumen de cinco noticias, de las cuales ninguna corresponde a cuestiones de inseguridad o delincuencia. Es notable un formato que mezcla la narrativa del reportero apoyado en imágenes y la inserción de palabras de un informante.

Después de la primera pausa comercial informan de eventos violentos: hay una reseña del homenaje a comandante asesinado, una nota en la que el reportero resume cinco asesinatos, además se da voz a una familiar de una víctima que murió en el mismo hecho que el elemento y que pide “limpiar” el nombre de su sobrino,

En el tercer segmento también informan de eventos violentos y de delincuencia. En un caso de asesinato el conductor señala que la víctima “al parecer se dedicaba a vender drogas” y menciona tres colonias donde supuestamente lo hacía. Hay un cuarto segmento con noticias de un accidente vial y de un decomiso de droga en el cruce internacional. En el último segmento hay una sección cómica, deportes y el clima. No tienen enlaces en vivo. En el manejo de imágenes de violencia, se observan tomas alejadas de las víctimas. Predominan más los temas de crímenes e inseguridad, pero se incluyen otros temas de fuentes de información oficiales (gobierno e instituciones educativas).

Contacto 44

El noticiero inicia con información de un hecho violento (incendio intencional) y con un enlace en vivo sobre el mismo. Hay un estilo de diálogo entre conductor y reporteros con los que se enlaza, ambos emiten comentarios agregados a la información. Se nota un énfasis en la tecnología al nombrar las unidades que permiten los enlaces. La mayoría de las informaciones son narradas o leídas por el conductor, apoyado en imágenes. Aunque una de las noticias de este espacio es que ciudad tuvo 30 horas sin asesinatos, en el contenido predominan los asuntos de violencia e inseguridad. Se incluye una sección que a diario en pantalla muestra un gráfico con la cuenta de los muertos de Juárez (los del día, los del mes en curso, los de los meses anteriores, el acumulado del año y el del año anterior). Asimismo, hay un reportaje sobre la crianza de perros pilbull, que inicia con una imagen grotesca de la lengua de un can que cubre la pantalla. Solo en un caso se presenta la voz de una fuente de información (un empleado de la Dirección de Protección Civil). Se presenta información de estudio de opinión sobre gobernantes, con responsable de empresa encuestadora. El penúltimo segmento es un pronóstico del clima para la región Juárez-El Paso-Las Cruces. El final un resumen deportivo.

Como se puede observar, además de las coincidencias (dar más información de violencia social, no cuidar cómo se presentan sus imágenes, comentarios además de noticias) entre los tres

noticieros hay diferencias de estilo para convocar a diferentes audiencias. La competencia parece marcarla la oportunidad, ser los primeros en informar con los enlaces, la tecnología, pero también se nota un esfuerzo de agregar información diferente a la cotidiana (los perros, la ayuda a una familia, un momento cómico).

Limitantes

El mecanismo diseñado para este análisis de contenido es un abordaje que solo compara el espacio concedido a noticias de eventos violentos en relación a otros dos tipos de noticias, las que abordan temas de seguridad pública y/o delincuencia, las que se ocupan de otros temas (tópicos económicos, políticos, sociales, culturales, deportivos, etc.). Esto permite una mirada global del conjunto de unidades, pero para un análisis más profundo se requiere un análisis más cualitativo, que para el cual sería necesario contar con la narrativa total de cada noticia.

Tendencias

En nueve de los 12 meses de 2009 ante los de 2006, se identifica una tendencia de incremento en la difusión de eventos violentos en los noticieros de televisión. Entre los tres noticieros destaca con mayor número de días de incremento el del canal 44. Con estos datos se puede deducir que la tendencia a priorizar la violencia como noticia en 2009 se presentó en los noticieros de televisión abierta, precisamente el medio de mayor penetración en las audiencias populares (por su bajo costo).

Bajo la perspectiva del mercado noticioso lo anterior tiene lógica, ya que tradicionalmente los estratos socioeconómicos bajos han sido la población objetivo del periodismo sensacionalista. No obstante hay que tomar en cuenta lo que el maestro Víctor Armando Rey señala en cuanto al estigma de los públicos del periodismo sensacionalista:

“En el lenguaje se pudo constatar si no una pobreza de la lingüística, sí una intención de llegar a las masas al usar palabras coloquiales o palabrotas, para decir al lector que este tipo de periódicos y el estilo de redacción de las noticias son directamente para ellos, menospreciándolos en cuanto a su preparación académica al indirectamente situarlos en la clase baja, al asumir que el carácter sensacionalista del lenguaje periodístico revela un vínculo inestable de comunicación entre el diario y el lector, debido a las carencias culturales y económicas de las clases populares lo que es falso dado que el consumo de periódicos

con este tipo de redacción usando un lenguaje coloquial que en ocasiones raya en lo vulgaridad, se realiza por todas las clases y niveles económicos...” (Rey V. 2008: p. 72)

En lo que se refiere a los periódicos matutinos, que habitualmente encuentran mejor recepción en las clases media y alta, si se encontraron incrementos de menciones a la violencia y a la inseguridad, pero son aumentos moderados. En *El Diario* se aprecia más crecimiento de menciones de noticias relacionadas con la inseguridad o secuelas de eventos violentos, durante los días revisados de los meses marzo, mayo, junio, agosto y septiembre de 2009.

Asimismo, al igual que el noticiero radiofónico 8.60 Noticias, en la mayoría de los días revisados los periódicos matutinos sostienen una proporción no menor al 50% de menciones de asuntos distintos a los policíacos, el caso con menor cantidad de menciones de este tipo corresponde a *El Diario* el 3 de junio de 2009. Esta información puede ser indicador de que estos medios sí jerarquizan y dan más espacio a los asuntos de violencia e inseguridad, pero cuidan mantener cierto equilibrio informativo con otros tópicos.

Grupos focales

En los dos grupos focales los y las participantes centraron la discusión en el tipo de cobertura de los medios a los hechos violentos, refiriendo en especial los casos de los canales de televisión y de un impreso vespertino.

Los ejercicios se realizaron con dos estratos socioeconómicos diferentes, uno de clase media (grupo 1) y otro de clase baja (grupo 2). En los discursos de ambos existen coincidencias:

- el conocimiento del estilo sensacionalista que ellos refieren como “amarillista” de las noticias de televisión y del vespertino PM,
- el justificar el uso de los medios a pesar de lo que critican, bajo el argumento de que necesitan estar informados,
- la propuesta de que los medios informen también de eventos positivos, y
- el reconocimiento de que los trabajadores de los medios están en riesgo

Sobre el consumo de medios, en los dos grupos focales se identificaron varios periodistas de los principales medios. Se observó que los participantes hombres ven más variedad de noticieros. Un elemento relevante de los participantes del grupo de estrato socioeconómico bajo, es la preocupación de la imagen de la ciudad, deteriorada y exagerada en otras partes del país o del mundo debido a las noticias que se difunden sobre lo que ocurre aquí. Además, en este grupo una de las participantes manifestó su conocimiento de cómo se apresura el juicio hacia las víctimas, sin saber si son “inocentes”.

“... yo pienso que también los medios de comunicación han llevado mucho a Juárez para abajo, porque ya ahorita Juárez está en la boca de toda la República Mexicana y a Juárez lo tienen como una ciudad muy abajo, ya la gente no viene a Juárez que tiene miedo que esto que el otro, pero también debemos de darnos cuenta que la gente que anda mal es la que han matado...” (Rosalba, participante en grupo focal 2)

“No, no siempre.... Yo tengo un caso de que nada tenía que ver, en nada... no investigan, y luego dicen...” (María Elena, participante en grupo focal 2)

En el grupo de clase media se hizo la reflexión sobre el efectos de la cotidianidad de la violencia, el cómo conocer de tanto hecho reduce su capacidad de asombro.

“... pues están haciendo su trabajo, pero vamos perdiendo sensibilidad... en mi trabajo por ejemplo, al principio te causa... que se muera un paciente, ya con el tiempo pues... lo normalizas... ¿pero acostumbrarte a esto? Puede ser, porque a diario vemos imágenes y cifras de homicidios” (César, participante en grupo focal 1)

Pese a las críticas que se hicieron al sensacionalismo del canal 44 en el caso del grupo 1 y al PM en el grupo 2, se justificó su uso por economía y por la necesidad de estar informados. Además se evidenció que la apropiación de la información no es pasiva:

“...yo las veo (las noticias) porque a mí me gusta estar informado tanto de la que pasa aquí en el país como lo que pasa en el mundo aunque muchas veces sabemos que nunca nos dicen la verdad, todo el tiempo las notas que sacan las sacan a medias... hay que verlas y estar informados, aunque como le digo no le informan a uno como debe ser” (Felipe, participante en grupo focal 2)

“pues tenemos que estar enterados, informados, aunque ahora le exageran y mejor busco otros canales... no cuidan cómo informan... eso que pasaron del centro de rehabilitación,

¿para que pasan toda la sangre? Saber que mataron a tantos ya nos impacta, no era necesario” (Gaby, participante en el grupo focal 1)

Revisar el diálogo de ambos grupos permitió constatar el carácter reflexivo de los receptores de noticias. La diferencia radica en las tácticas a las que recurren para incorporar la información; en el grupo de clase media se señaló que al conocer una noticia debe tomarse de manera crítica, “desmenuzarla” y tomar lo que es útil para mantenerse informado, además de depurar la información y seleccionar qué noticias leer.

Otra coincidencia en los dos ejercicios es que varias mujeres participantes describieron sensaciones de temor, miedo y angustia cuando escuchan noticias de hechos violentos. Dijeron que en ocasiones preferirían no estar informadas.

En los dos grupos focales se observa preocupación de mujeres y hombres por el impacto de los medios en sus hijos, ante lo cual tienden a generar tácticas para cuidar la recepción de las noticias. Los participantes del grupo de clase media expresaron que dialogan con sus hijos (niños o jóvenes) acerca de las noticias para que las tomen con cautela, mientras que en el grupo de clase baja buscan que los menores no vean ciertas escenas del noticiero o páginas del periódico; en este caso criticaron la venta del vespertino a la vista de los niños.

“... mire a mí se me hace ese periódico (PM) como muy escandaloso, porque así como dejan a los muertos que han matado, así los ponen ahí y luego, pues uno tiene niños en su casa y al rato ya andan jugando que ellos quieren ser sicarios, que quieren ser federales, que quieren ser quien sabe qué. Es lo que yo he notado eso en ese periódico. Para dar la noticia la dan tal y como está ahí” (Rosario, participante en grupo focal 2)

“... pues está uno ahí con ellos, les dices que no lo tomen tal cual, que consideren el contexto de la información que están escuchando” (Gaby, participante en grupo 1)

No obstante, en ambos grupos se expresó que los medios están haciendo su trabajo, informar, y que los periodistas están en riesgo. También señalaron propuestas. Dijeron que debe haber más apertura en los medios para la cultura, los deportes y una mejor cobertura de “buenas noticias” que llamen la atención, así como difundir las cosas buenas que tiene Ciudad Juárez, información local que muchos no conocen. Se expresó que se debe promocionar la cultura participativa de la gente,

ser más serios en la información “no burlones, como los de los domingos”²¹⁴, y que la información “en verdad sirva a lo social, porque incluso llega a servir a los delincuentes afectando a terceros” (Gaby, participante de grupo 1)

Conclusiones

Los medios de comunicación de Ciudad Juárez están representando la situación de violencia social de manera profusa, los de mayor impacto lo hacen de forma sensacionalista. Esto puede generar mayor percepción de inseguridad en sus audiencias, así como conducir a la naturalización de la violencia.

La cobertura y difusión de eventos violentos y/o relacionados con la delincuencia ha crecido en los noticieros televisivos. Además, ha posicionado en las preferencias populares a un impreso vespertino (con apenas cinco años de creado).

La violencia es el tema dominante. En los medios, como arenas políticas, se reproduce el conflicto entre actores sociales y sus posicionamientos sobre responsabilidades y soluciones de lo que está ocurriendo en la ciudad.

En la televisión, el medio de mayor penetración, se observa una tendencia de atraer al televidente con tres elementos: imágenes de los hechos violentos, datos espectaculares y énfasis de los recursos tecnológicos a favor de la inmediatez. Se informa cuántos asesinatos se cometieron en el día, la cifra acumulada en la semana, en el mes y en el año; en enlaces en vivo se describen y repiten detalles de las escenas de los crímenes: tipo de arma utilizada, cuántos casquillos percutidos, cómo estaban los cadáveres, qué mensajes dejaron los asesinos, etcétera.

En ese estilo de periodismo no hay tiempo para confirmar información o enfrentar versiones, ni de revisar las imágenes o pensar el impacto que tendrán en su audiencia.

No obstante deben considerarse dos situaciones:

1^a. Los medios están cumpliendo también un papel de espacios de denuncia o gestión ciudadana. En algunos casos de abusos, desapariciones o absurdos del sistema penal, la cobertura mediática ha sido un elemento central para generar respuestas del sistema.

²¹⁴ Refirieron el programa “La buena y la mala nota”, del canal de televisión local Canal 44, durante el cual se presenta un recuento de lo ocurrido en la semana.

2ª. Hay condiciones de riesgo para los trabajadores y los directivos de los medios de comunicación,²¹⁵ por lo que a las empresas periodísticas les ha resultado más seguro difundir información más descriptiva que crítica. Esto y la apuesta comercial por el *rating*, explican por qué han optado por la inmediatez y por el sensacionalismo.

Finalmente, el contexto mediático de la violencia en la realidad social de Ciudad Juárez no está abonando a la paz, por lo cual se deben explorar opciones que permitan reorientar estas situaciones, tales como:

- Sensibilización de los propietarios, directivos y trabajadores de los medios de comunicación, principalmente en cuanto a su responsabilidad sobre el impacto de la manera en que se está informando sobre la violencia.
- Estudios de recepción que orienten una estrategia de educación para los medios, lo cual permita apostarle a que los usuarios con su consumo marquen los límites.
- Observatorios ciudadanos o académicos, que permitan un espacio de reflexión para observar, señalar y proponer.

Bibliografía

1. Alzate, Patricia (2009) *La ampliación de la agenda informativa y el acceso de “temas menores” en los medios de comunicación*, México: Sala de Prensa No. 121, año XI, Vol. 5, noviembre 2009 (<http://www.saladeprensa.org/>) (FC: 2009-11-26).
2. Castillo, Leticia (2004) *Las audiencias en los medios y la construcción de culturas políticas*, en Padilla Héctor (cord.) *Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, p. 117-157.
3. Castillo, (coord.) *Rostros y Voces de Víctimas de la Violencia en Ciudad Juárez*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / Centro Nacional Para la Prevención de Accidentes, marzo 2010.
4. Cervantes Barba, Cecilia (2001) *La Sociología de las Noticias y el Enfoque Agenda-Setting*, México, *Convergencia en Ciencias Sociales*, enero- abril del 2001, p. 49 – 65.
5. http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/setting05.pdf (FC: 2006-11-06).

²¹⁵ En noviembre de 2009 fue asesinado el reportero de *El Diario*, Armando Rodríguez. En ese impreso ya no se identifica a los autores de las noticias relativas a la inseguridad y el crimen organizado. Algunos trabajadores de los medios reconocieron en que la práctica de la autocensura ha crecido por las amenazas que reciben vía telefónica o electrónica, incluso por medio de mantas. Aunque los medios no han hecho públicas tales amenazas, hay respuestas a la situación de riesgo; por ejemplo, el canal 44 levantó muros alrededor de sus instalaciones y en algunas ocasiones los conductores transmitieron desde un estudio en El Paso, Texas.

6. Publicado por el Departamento de Estudios de Comunicación Social de la Universidad de Guadalajara.
7. Corral, Javier (2010) Por una nueva Ley de Medios, Despacho de Prensa (www.javiercorral.org), publicado en *Diario de Chihuahua*, 22 de marzo de 2010.
8. Esteinou Madrid, Javier (1999) *Medios de comunicación y violencia*, México: Razón y palabra, Número 13, Año 4, Enero - Marzo 1999 (<http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n13/medyviol13.html>) (FC: 2007-12-26).
9. Flores, Raúl, *Violencia, cobertura mediática, rating y deontología periodística en Ciudad Juárez*, ponencia, Primer Congreso Internacional de Ciudades Fronterizas, Ciudad Juárez, Chih., México, noviembre 5 de 2009
10. García G., María del Carmen (2008) *Televisión, violencia e infancia. El impacto de los medios*, España: Ed. Gedisa.
11. Hernández, María Elena (1992) *¿Qué son las noticias?*. México: Comunicación y Sociedad, núm. 14-15, Centro de Estudios de la Información y la Comunicación de la Universidad de Guadalajara.
12. Jáquez Balderrama, José (2001) *La prensa amarillista en México*, México: Sala de Prensa, No. 33, Año III, Vol. 2, Julio 2001, (<http://www.saladeprensa.org/>) (FC: 2002-10-11)
13. Lara Klhar y López Portillo Vargas (coords.2004) *Violencia y Medios. Seguridad Pública, noticias y construcción del miedo*, México: Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. / Centro de Investigación y Docencia Económicas
14. Méndez, Hugo (2003) *Una mirada desde la frontera México-EU. Sensacionalismo y narcocultura en el periodismo*, México: Sala de Prensa No. 62, Año V, Vol. 2 Diciembre 2003 (<http://www.saladeprensa.org/>) (FC: 2004-07-10)
15. Orozco, Guillermo (1997) *La investigación en comunicación desde la perspectiva cualitativa*, México: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A. C., 2ª ed.
16. Rosenberg Tina, *Si sangra encabeza las noticias. Los costos del sensacionalismo*, en Lara Klhar y López Portillo Vargas (coords.2004) *Violencia y Medios. Seguridad Pública, noticias y construcción del miedo*, México: Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. / Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 13-19.
17. Trejo, Raul, *Violencia en los medios. La televisión, ¿espejo, o detonador de la violencia en la sociedad?*, pub. en el blog Mediocracia: los medios, más allá de visiones apocalípticas e integradas (<http://mediocracia.wordpress.com>) (FC: 2009-12-20)
18. Villanueva Ernesto (1999), *Deontología informativa. Códigos deontológicos de la prensa escrita en el mundo*, Universidad Iberoamericana y Pontificia Universidad Javeriana, México D.F.
19. Wolf, Mauro (1994) *Los efectos sociales de los Media*, España: Ed. Paidós, 1999.

Tesis

1. Castillo, Leticia, *Noticias y Culturas en Ciudad Juárez*, Tesis para optar al grado de Maestra en Ciencias Sociales, UACJ, Director: Eduardo Barrera Herrera, Ciudad. Juárez, Chihuahua, noviembre de 2001.
2. De León Vázquez Salvador, *Cambios en la configuración de la comunicación pública en México: el caso del periodismo político en Aguascalientes*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios

Científico-Sociales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Director: Raúl Fuentes Navarro, Tlaquepaque, Jalisco, agosto de 2009

3. Juárez M. Ernesto, *Los Criterios de Selección y Jerarquización de las Noticias en los Medios de Ciudad Juárez, Chihuahua: Los Eventos del CERESO en el 2007*, Tesis para optar al grado de Maestro en Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Director: Ignacio Camargo González, Ciudad Juárez, Chihuahua, noviembre de 2009
4. Rey, Víctor A., *El Lenguaje utilizado en la nota roja* (Análisis comparativo del encabezado de notas de los periódicos "EL MEXICANO" y el "P.M."), Tesis de investigación para obtener el grado de Maestro en Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Director: Eduardo Borunda, Ciudad Juárez, Chih., marzo de 2008.

CAPÍTULO X

CAPITAL SOCIAL Y NIVEL DE COHESIÓN SOCIAL EN CIUDAD JUÁREZ

Nemesio Castillo Viveros

Este documento de investigación trata de dar cuenta de los diferentes niveles de organización y participación de la sociedad en el ámbito comunitario y público en Ciudad Juárez. Para lo cual, se buscó conocer el nivel de presencia histórica, articulación y el rol que jugaban o juegan las organizaciones relacionadas con la iglesia, las profesiones, los oficios, las de asistencia social y organizaciones vecinales.

El supuesto de investigación planteado fue que el grado de cohesión social y fortaleza del tejido social de una sociedad dan como resultado la existencia de organizaciones sociales²¹⁶ de diverso tipo: sociales, cívicas, no gubernamentales, gremiales, sindicales²¹⁷, religiosas, laicas, deportivas, vecinales y comunidades virtuales, y éstas resultan fundamentales²¹⁸ en momentos críticos o ante eventos desastrosos al nivel de familia o de comunidad.

Las preguntas de investigación planteadas son: ¿la existencia de organizaciones de la sociedad pueden ser punto de apoyo para ampliar intervenciones que den seguridad a las personas y se atiendan necesidades de bienestar de manera solidaria?, ¿cuántas organizaciones hay en la ciudad?, ¿a cuántas personas atienden? y ¿cuál es la calidad de sus servicios?

Para la realización de la investigación se plantearon dos supuestos de investigación:

1. Un desarrollo amplio de organizaciones comunitarias pueden ser un factor de contención de la violencia social y colaboración para el bien vivir en la ciudad.

²¹⁶ Se agradece a Héctor Ríos Tarín por su valiosa participación en la ubicación de las organizaciones sociales en el mapa de Ciudad Juárez.

²¹⁷ Las agrupaciones de tipo sindical no se contemplan en el documento debido a que se caracterizan por ser grupos filiales a la empresa y no a los intereses de los trabajadores.

²¹⁸ Lo que da como resultado la existencia de capital social, así, para James Coleman el capital social constituye un medio cuya particularidad radica en ser algo inherente a la estructura de las relaciones sociales. Este recurso facilita el logro de objetivos personales que no podrían alcanzarse de manera individual. Para James, el capital social consiste en la capacidad que tienen los individuos para organizarse y resolver las necesidades sociales de manera colectiva (Coleman, 1990).

2. Las organizaciones sociales pueden representar una oferta amplia de opciones positivas de uso del tiempo libre para la infancia, la juventud, adultos mayores y una oferta alternativa de servicios no desarrollados por el Estado, además, las organizaciones sociales pueden ser mecanismos de exigibilidad en el diseño de políticas públicas, programas de infraestructura urbana, salud, educación, entre otras.

Las organizaciones civiles en Ciudad Juárez

El siglo XX en México se define por la formación, consolidación y crisis del régimen de la Revolución Mexicana, cuyo origen histórico es la revolución social que destruyó algunos de los cimientos de la dictadura del Porfiriato. Para los años treinta, se sentaron las bases del sistema político corporativista que funcionó exitosamente hasta los años ochenta. La forma particular que adoptó dicho sistema frente a la sociedad resultó crucial para establecer un conjunto particular de reglas y procedimientos que operaron funcionalmente por casi setenta años, dentro de las que figuran la representación y participación política, las elecciones, la organización social, entre otros.

El corporativismo como sistema de representación se define como los “intereses y/o actitudes en un particular arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con estructuras que toman las decisiones en Estado” (Schmitter 1992, 17).

En México el corporativismo fue una estrategia deliberada que benefició a una minoría que disfrutó de grandes beneficios en detrimento de las mayorías desfavorecidas. Ese sistema, fue por tanto, intrínsecamente no democrático, inhibió y bloqueó la participación ciudadana y benefició económica y políticamente a una pequeña elite.

Después de la etapa de conformación, la estructura corporativa fue utilizada para ejercer control de los actores más importantes del proceso productivo, de manera que permitiera al gobierno dirigir y promover la actividad económica a la vez que tener el control político de la sociedad (Olvera 2003, 20).

Para los años cuarenta al sesenta se da en México una pequeña separación entre Estado y la sociedad, propiciada por la crisis del modelo del Estado de Bienestar, con ello surge una sociedad civil pequeña, débil y fragmentada, basada en modelos asociativos de tipo clasista-gremial que carecían de estabilidad y seguridad jurídica. En esos años surgen los movimientos urbanos de carácter conservador que produjeron una mutación de carácter cultural, al cuestionar el monopolio

de la política por parte del partido oficial y al asumir la posibilidad de gobernar de manera directamente sus localidades utilizando para ello la vía electoral (Olvera 2003, 20).

Así, con la crisis del Estado de Bienestar, para la década del ochenta se adoptó un nuevo modelo económico denominado neoliberalismo, el cual trastocó los cimientos sociales y económicos de las pasadas formas de identidad política y social, modificaron sustancialmente los espacios de maniobra en que tradicionalmente se habían movido la administración pública del país. Los discursos neoliberales se han manifestado en México en políticas cuyos objetivos consisten en despolitizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, con consecuencias en el campo de lo social, cultural, político y económico.

La importancia de hablar sobre el neoliberalismo radica en la idea que esta política transformó la manera como se concibe lo económico, lo político y lo social. Como paradigma teórico condiciona la forma en que se ejercen las políticas públicas en los países que lo han adoptado. Así mismo, las condiciones que necesita el neoliberalismo derivan en una constante necesidad de realizar tratados y acuerdos comerciales entre países para expandir el mercado, borrando fronteras y:

...formas productivas básicas, incluyendo el capital de tecnología, la fuerza de trabajo y la división internacional del trabajo que exceden las fronteras geográficas, históricas y culturales, multiplicándose así las formas de articulación y contradicción social. Éste es un proceso “civilizador”, ya que desafía, rompe, subordina, mutila, destruye o recrea otras formas sociales de vida y de trabajo, incluyendo formas de ser, pensar, actuar, sentir e imaginar... (Ianni 2004, 13).

Para dar cabida al neoliberalismo, en México se implementaron en la década del ochenta las denominadas políticas de ajuste estructural que provocaron el desmantelamiento del tejido social (la posibilidad del cambio social) lo que ha dejado las manos libres al núcleo duro del poder (grandes empresarios, transnacionales, burocracia estatal, medios de comunicación, etc.). Con la crisis de 1982 un conjunto de fenómenos combinados hicieron eclosión, que llevaron a la disgregación y marginación de grandes masas: la presión demográfica del campo sobre la ciudad en el panorama urbano, industrialización excluyente, estancamiento económico e integración transnacional que destruye al empresariado intermedio, así como el debilitamiento de los obreros tanto numéricamente como en derechos sindicales y la extendida crisis agraria que afectó a millones de campesinos cada vez más desplazados por las reformas al artículo 27 constitucional. Lo anterior, llegó a niveles

críticos en el período de Carlos Salinas (1988-1994), y la reacción del gobierno, fue un mayor apresuramiento de implementación del modelo neoliberal, que produjo todavía mayores desórdenes sociales y económicos (Zermeño 1996, 29).

En México, la gravedad de los efectos derivados de la implementación de las políticas neoliberales ocasionó altos los niveles de marginación y exclusión social. La acumulación de estos problema sociales provocó que la sociedad civil se convirtieran en actores sociales que sustitúan parcialmente el vacío dejado por el Estado, éstos activistas sociales buscaban el reconocimiento de las necesidades de los marginados y de los excluidos, por lo que dio como origen a las denominadas organizaciones sociales.

Las organizaciones sociales se caracterizan por sustituir al Estado en temas relacionados a la salud, educación, trabajo, alimento, vivienda, discapacidad, entre otros, es decir, las organizaciones sociales surgen cuando el Estado descentraliza los problemas sociales y/o no los atiende, por tanto, es la sociedad organizada que se encarga de dar atención a las necesidades sociales.

Particularmente, en Ciudad Juárez, el origen de las organizaciones sociales es muy diverso, desde las comunidades eclesiales de base, hasta los grupos de colonos cansados de las prácticas clientelares del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que decidieron organizarse para gestionar los servicios básicos, terrenos, pavimentación, drenaje, además, del movimiento contra el fraude electoral de 1986.

Las organizaciones sociales en la ciudad se caracteriza por la heterogeneidad en cuanto a las opiniones que emite al espacio público y en sus formas de acción colectiva para buscar la solución a los problemas sociales, sin embargo, a pesar de la diversidad de intereses, han pugnado por la consolidación de mecanismos institucionales que les permitan incidir en la agenda pública, derivado de ello, las organizaciones sociales han pensado en la posibilidad de la creación de marcos normativos que permitan incidir en las políticas públicas.

Considerando la multiplicidad de demandas sociales e ideologías, las organizaciones sociales en Ciudad Juárez se pronunciaron de manera conjunta, a principios de la década de 1990, contra los fenómenos de violencia hacia las mujeres (feminicidios), carencia de servicios básicos, problemas de contaminación, carencia de espacios culturales, falta de credibilidad en el gobierno, narcotráfico y en general contra la delincuencia organizada, entre otros fenómenos, lo

anterior, obligó a la sociedad a formar grupos interesados y dispuestos a demandar y gestionar ante las instancias de gobierno la solución de esas problemáticas.

Es importante mencionar, que el surgimiento de grupos organizados en Ciudad Juárez no inicia en la década del noventa, desde fines de los setenta, su origen se asoció a tres momentos estratégicos. Primero, la necesidad de impulsar medidas protectoras para las trabajadoras en las maquiladoras; segundo, pugna por reformas legislativas para mejorar las condiciones laborales en la maquiladora; tercero, la gestión ante el municipio para solucionar los urgentes problemas de equipamientos y servicios urbanos.

El primer y segundo momento estratégico forman parte del movimiento por la lucha por los derechos de las trabajadoras y trabajadores y la necesidad de una ley que protegiera los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, lo que “tiene su origen en un activismo militante de sectores académicos y sindicalistas que luchan por la defensa de los derechos de las trabajadoras de la maquiladora. Y surge prácticamente desde fines de los setenta y principios de los ochenta y se mantiene hasta la actualidad” (Ravelo 2004, 22). El tercer momento, da origen a las organizaciones sociales que demandan la promoción de lo social, lo comunitario, del medio ambiente y lo urbano.

Las organizaciones sociales que surgen a partir de los tres momentos estratégicos son de carácter reivindicativo. Una de las primeras iniciativas fue el Centro de Orientación de la Mujer Obrera (COMO), con el interés de ser una instancia de defensa de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, creado en 1973, dirigido por Guillermina Valdés Villalba; el “Comité Feminista 8 de Marzo”, fundado en 1990, creado por Esther Chávez Cano, quien en 1998 fundó el Centro de Crisis Casa Amiga; “Nuestras Hijas de Regreso a Casa” (NHRC) 2002 fundado por Marisela Ortiz y Rosario Acosta, “asimismo, existen otros dos grupos de esta naturaleza como son el Centro de Estudios y Taller Laboral A.C. (CETLAC) formado hacia fines de 1996 y el Centro de Investigación y Solidaridad Obrera, A.C. (CISO) de más reciente creación” (Ravelo 2004, 22). Otro grupo de organizaciones creadas para promover los derechos de las mujeres fueron “Mujeres por Juárez” (1990); el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer y el Comité de Lucha contra la Violencia (1993); así como el Centro de Mujeres Tonantzin (1997), Voces sin Eco y Red de Mujeres, fundados en 1998.

Un sector de las organizaciones sociales surge a partir de grupos eclesiales de base²¹⁹(CEBs) a principio de los años ochenta. Las cuales se caracterizaron por su importante trayectoria, experiencia de trabajo y militancia política, alejados de las estrategias tradicionales utilizadas por el PRI, sus temas estaban orientados en promoción de los Derechos Humanos, la orientación sindical y la educación laboral, desarrollo comunitario, salud integral, lucha contra la violencia, atención a mujeres, a las familias y portadores de SIDA.

De los grupos que nacieron con la ideología de las CEBs destaca la Organización Popular Independiente (OPI), que surge en 1987, como movimiento social de protesta contra del aumento del precio de la tortilla, posteriormente se convirtió en una organización alternativa a las estrategias de los priístas en algunas colonias del poniente de la ciudad. La OPI ha diversificado sus objetivos y actualmente está enfocada en la gestión de la educación y capital social en las colonias de mayor marginación en al área poniente de Juárez. Otras organizaciones son el grupo Compañeros en 1987; Salud y Desarrollo Comunitario (SADEC) en 1993.

Y de reciente creación, son Casa Promoción Juvenil (1996) que apoya a jóvenes, Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud (FEMAP) de la promoción de la salud; y la Red del Consejo Ciudadano para el Desarrollo de Ciudad Juárez en el 2004, conformado por 40 organizaciones que trabajan temas específicos en la ciudad, mismas se han dividido en mesas. Hoy día existen “mesa de infancia”, “mesa de jóvenes”, “mesa de mujeres”, “mesa de migrantes”, “mesa de indígenas” y “mesa de adultos mayores”.

Logros de las organizaciones sociales en Ciudad Juárez

Las organizaciones sociales en Ciudad Juárez, han problematizado temas en la esfera pública, como son: la violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar, adicciones, problemas relacionados con la educación formal, pobreza, autoritarismo, machismo, corrupción, así como la violación de los derechos humanos. La historia y participación de las organizaciones sociales, puede sistematizarse en diferentes logros para la ciudad. Así, según Staudt y Vera (2006, 30) “Ciudad Juárez posee una larga historia de participación y organización. Éstas integran grupos autónomos, y también forman parte de agrupaciones sociales conocidas”.

²¹⁹ Los orígenes del Movimiento de Comunidades Eclesiales de Base (CEB) en América Latina se originan a partir del Concilio Vaticano II (1959) sus principios eran compartir problemas eclesiales y pobreza de cara a un compromiso común para la transformación de la sociedad.

Resulta imposible hacer un recuento de la totalidad de los logros, únicamente se presenta la capacidad activa de las organizaciones sociales como sujetos políticos en el espacio público. La forma como se recaba la información concerniente los logros de las organizaciones sociales es a través de entrevistas a activistas sociales de la ciudad.

La primera iniciativa de las organizaciones sociales en la ciudad surge en 1979 con Guillermina Villalba, quien promovió los derechos laborales de las mujeres en la maquiladora a través del Centro de Orientación de la Mujer Obrera (COMO), “donde se hacían una serie de planteamientos de violencia contra de la mujer en lo laboral y en lo familiar, compañeras [como] Esther Chávez Cano, la doctora Villalba y otro grupo de personas comenzaron a cuestionar la situación de las mujeres en la ciudad a raíz de la incursión de las mujeres a la empresa maquiladora” (Flores, entrevista personal, 21 de octubre, 2006).

Por otra parte, de acuerdo con José Luis Flores, las organizaciones sociales en Juárez lograron que el gobierno federal tomara en cuenta los problemas sociales; al respecto, comenta:

...yo creo que [de] Ciudad Juárez se hacía una lectura económica como una ciudad con un gran potencial de desarrollo económico y daban por hecho que teníamos una buena calidad de vida; sin embargo, las organizaciones decían: tenemos que hacer algo en Ciudad Juárez; aunado al problema que ya está muy agudizado de las mujeres, había una descomposición social terrible, que [...] sigue existiendo... (Entrevista personal, 21 de octubre, 2006).

Históricamente, un gran número de organizaciones sociales, pese a los escasos recursos humanos y económicos, intervienen en los problemas más sentidos de la sociedad, además, han contribuido en la elaboración de un catálogo de necesidades sociales diferentes a las que planteó el gobierno federal, finales de la década del noventa, adoptando una postura crítica a las propuestas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Flores dice:

...ante las primeras estadísticas que proporcionábamos sobre la cantidad de mujeres trabajadoras y la cantidad de niños con necesidad de guardería, en este diálogo las organizaciones y el gobierno federal fue poner en la mesa la situación específica de Juárez; por una parte, ciertamente era una ciudad con un desarrollo económico que no necesariamente presentaba buena calidad de vida, sino que había un problema muy serio en el tejido social y había que entender desde las comunidades y con las comunidades que eso no se lo estaba planteando SEDESOL, en estos acercamientos, se propone que abran fondos específicos para atender la situación emergente de la descomposición social en la ciudad. Entonces esa fue la propuesta de las organizaciones y creo que fue escuchada.

Finalmente, se abrieron las convocatorias para Ciudad Juárez, creo que a partir de allí hemos mantenido una relación de trabajo armónica, también muy autocrítica de las dos partes... (Entrevista personal, 21 de octubre, 2006).

En el caso de las organizaciones sociales con origen en las CEBs en Ciudad Juárez, hicieron un fuerte cuestionamiento a las prácticas priístas que se daban en la ciudad. Los seguidores las comunidades eclesiales, generaron prácticas “democráticas” diferentes a las autoritarias, clientelares y paternalistas al PRI. Además, incidieron en la transformación de los principales líderes priístas que trabajaban en el poniente de la ciudad; las CEBs facilitaron la visibilización de los malos burócratas y líderes sociales. Para poder lograr lo anterior fue preciso establecer, de acuerdo con Barraza:

...un compromiso social muy fuerte de no pedir dinero a la gente porque era una práctica cotidiana de los líderes priístas; teníamos que echarla abajo y romper ese paradigma, incluso también nos hicimos a un lado de la iglesia católica porque no permitía cierto tipo de prácticas “porque la iglesia tiene límites” y queríamos algo que no tuviera límites... (Entrevista personal, 22 de septiembre de 2007).

Otro de los logros de las organizaciones sociales fue la construcción de ciudadanía responsable de sus derechos y obligaciones, en la zona del poniente de la ciudad, se buscó “la construcción de ciudadanos, de fortalecimiento de habilidades y capacidades de promoción, participación, producción: es decir, mayor conciencia de ciudadanía, de ser sujetos, de ser actores” (Villalba, entrevista personal, 12 de marzo, 2008). Así, uno de los grandes aciertos de las organizaciones sociales de la ciudad para el cumplimiento de los derechos de la mujer fue haber incidido en la creación de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia (hoy de carácter nacional) y la Fiscalía Especializada en Delitos Violentos contra las Mujeres.

Resumiendo, los logros significativos (ver tabla 1) de las organizaciones de la sociedad en cuanto al diseño y aplicación de metodologías de intervención permitieron entender los problemas de violencia contra de las mujeres, drogadicción, educación formal e informal, trabajo con las personas con capacidades diferentes, seguridad en la comunidad, las personas infectadas con VIH.

Tabla 1. Logros significativos en Ciudad Juárez de las OSCs

Tema	Logros
Derechos humanos	-Metodologías que permitieron entender y tratar problemas de violencia, VIH, drogadicción, educación formal. -Cuestionamiento de la persecución del delito: como la represión y tortura. -Posicionamiento del tema de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez
Justicia social	-Posicionamiento del tema de la pobreza en Ciudad Juárez en agenda pública. -Cuestionamiento del modelo maquilador implantado en Ciudad Juárez.
Derechos laborales	-Evidencia de violación de los derechos laborales en la maquiladora. -Acompañamiento y asesoría a los trabajadores en sus problemas laborales.
Democratización	-Cuestionamiento a las prácticas priístas que se gestaban en la ciudad -Construcción de actores sociales. -Construcción de líderes distintos a las dinámicas priístas. -Construcción de movimientos ciudadanos y apertura de espacios públicos.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas con activistas sociales.

Características de las organizaciones sociales en Ciudad Juárez.

En el siguiente apartado se hace mención de las tipologías de las organizaciones sociales de la ciudad de acuerdo a las entrevistas realizadas para la investigación²²⁰. Las características de las organizaciones se presentan en relación: a) temas de intervención e infraestructura; b) ubicación y desarrollo; c) organización colectiva y; d) experiencia en intervenciones sociales en la ciudad.

Las organizaciones sociales en la ciudad tienen una presencia importante en temas relacionados con la salud, educación, valores y comunidad, sin embargo, en los últimos diez años han proliferado los temas y el número de organizaciones que atienden los grandes problemas estructurales de la ciudad. Nuevas organizaciones como lo son el Plan Estratégico²²¹ y Amor por

²²⁰ El total de activistas sociales entrevistados para la investigación fueron diecisiete, de los cuales doce trabajan para organizaciones comunitarias y cinco para organizaciones asociadas con empresarios de la ciudad. En principio, para realizar el trabajo de campo propuse grupos focales, sin embargo, debido al poco tiempo para hacer coincidir a los activistas decidí desarrollar la investigación con entrevistas.

²²¹ Esta organización surge en enero de 1999 impulsada principalmente por empresarios de la ciudad con el objetivo de promover la organización de la comunidad de manera que las instituciones públicas, privadas y sociales, en conjunto, elaboren un Plan Estratégico para Juárez con el fin de mejorar sustancialmente la calidad de vida de nuestra ciudad.

Juárez²²², también, han surgido agrupaciones relacionadas con la investigación como el Observatorio de Violencia desarrollado por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Como bien se sabe, es en el año 2000 cuando el gobierno federal empieza a mirar las condiciones de violencia y pobreza de Ciudad Juárez, junto con ello se empiezan a destinar recursos públicos para la recuperación del tejido social y es en esas fechas es cuando “hay una proliferación muy importante de organizaciones. Ahora tenemos cerca de 400 organizaciones de las cuales alrededor de 250 son las que tienen un objeto social, hay organizaciones, asociaciones civiles realmente constituidas pero que su objeto es mercantil, empresarial que no necesariamente son de desarrollo comunitario (Tarango 2010).

Los *temas de intervención* comunes que atienden las organizaciones en cuanto al objeto social “son la infancia, la educación, equidad de género, salud, es lo que vemos con más incidencia y más organizaciones civiles en la ciudad” (Tarango 2010). Principalmente la experiencia de las organizaciones sociales es en temas relacionados a los efectos colaterales al modelo maquilador.

En relación a la infraestructura, las organizaciones están generando una estructura física para ofrecer programas auxiliares en educación formal, formación en valores, centros de tareas, preparatorias abiertas, centros de cómputo y de atención de la discapacidad. Es por ello que las organizaciones tienen una aceptación en la comunidad porque cada vez más “las personas se acercan a las organizaciones prestadoras de algún servicio en específico las que son estancias, que son guarderías, que dan algún servicio de salud, o algún comedor” (Domínguez 2010).

Otro de los temas donde tienen incidencia algunas organizaciones sociales (Casa Amiga, Organización Popular Independiente, Consejo Ciudadano por el desarrollo de Ciudad Juárez, Salud y Bienestar Comunitario, Casa Promoción juvenil, Refugio Esperanza, Dignidad y Vida, entre otras) es en la investigación social, ellas “han presentado proyectos para una gran diversidad de acciones que van desde la salud, empoderamiento, esparcimiento, diagnósticos de investigación, y han sido hasta cierto punto asertivas las acciones de las organizaciones de las sociedad civil para la ciudad” (Flores 2007).

El trabajo de las organizaciones ha sido asertivo en algunos temas de carácter estructural, (como en el tema de violencia contra la mujer) además, las organizaciones constantemente son quienes están en lo público posicionando temas de interés general “algunas organizaciones, muchas

²²² Este movimiento fue creado por el gobierno municipal, a cargo de Reyes Ferris, en el cual se propuso como objetivo unir y exhortar a la población local para comenzar una nueva etapa de paz y tranquilidad en la ciudad.

organizaciones, diría yo, que han estado y que son las puntas de lanza para posicionar el tema en lo nacional, estatal, municipal, e internacional” (Flores 2007).

En lo que refiere a la *ubicación y desarrollo* de las organizaciones sociales en la ciudad, los entrevistados comentan que el poniente de Juárez se caracteriza por tener el mayor número de organizaciones, además, son las que tienen mayor experiencia en intervención comunitaria.

De acuerdo con Julio Domínguez (Director del CFOS²²³) las organizaciones de la sociedad se les puede dividir en dos bloques, por un lado, las que tienen más tiempo, que están poniente de la ciudad, donde es una zona conflictiva, por otro lado, las que están en el suroriente con problemas similares, pero que son colonias que la mayoría cuenta con los servicios públicos básicos, no obstante son las que se encuentran con mayor capital social son las organizaciones del poniente “ahí están las de más tiempo y las que tienen más experiencia en trabajar con la gente, y en otras zonas de la ciudad, hay más organizaciones que saben más de cuestiones técnicas pero son prestadoras de servicios” (Domínguez 2010).

Otro de los temas donde se hizo énfasis referente al *desarrollo* de las organizaciones es en su capacidad administrativa y técnica en el ámbito de la intervención social, de acuerdo con Tarango (2000) “el proceso de desarrollo en las organizaciones están dando un paso del asistencialismo, que teníamos (como forma de intervención) en desarrollo social, hoy tienen un desarrollo un poco más profesionalizado. Ahora las organizaciones están dando el paso a lo que es la filantropía estratégica o desarrollo estratégico”.

El avance de las organizaciones sociales se percibe un cambio de visión asistencial por una de promoción de los derechos, se pasó de temas como los servicios básicos a asuntos relacionados con la ciudadanía, Derechos Humanos, derechos de la mujer, de los niños y promoción de la salud. A ello argumenta Martínez que las organizaciones sociales “han logrado posicionar el concepto de ciudadano, además, la capacidad que tienen de convocar, la importancia de sentarse en la mesa y decir tenemos que tener influencia en políticas pública” (Martínez 2007).

En relación a la *organización colectiva* las organizaciones sociales están limitadas, sólo en manifestaciones masivas algunos ciudadanos participación, las organizaciones sociales abarcan generalmente únicamente la población donde están ubicadas, hay colonias en la ciudad donde no

²²³ Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

hay organizaciones, por lo tanto hay poca organización social (ejemplo de ello es el suroriente de la ciudad).

De acuerdo con Miguel Fernández Iturriza; “las organizaciones de la sociedad civil en Juárez son muy participativas, aunque creo que en ocasiones están limitadas por las obvias presiones políticas, conveniencias económicas, etc., lo que no veo yo es que haya una gran cantidad de personas participando en las organizaciones de la sociedad civil y creo que tienen problemas de estructuración y de gobernanza y esto se puede deber al grado de éxito para desarrollar sus proyectos” (Fernández 2010).

Existen organizaciones que promueven a organización social por medio de convivencia como son los clubes sociales “los Leones, los Rotarios, que son realmente organizaciones de amistad, compadrazgo y convivencia, y no con un propósito específico de desarrollo del bienestar de la comunidad, todas tienen proyectos muy valiosos que atacan ciertas esferas de problemas sociales que existen, en si para darle atención médica a cierto grupo, para atender niños de la calle, aportar una cantidad de dinero a un orfanatorio” (Fernández 2010).

En relación a la participación de ciudadanos²²⁴ en las organizaciones eclesiales, deportivas, clubes, no gubernamentales son acciones muy frecuentes en la ciudad, ya sea que su interés sea voluntario²²⁵ y/o que soliciten algún servicio. Es importante mencionar, que a partir de las agencias financiadoras y los fondos públicos las organizaciones en la ciudad se han consolidado una estructura institucional que les permite prestar algún servicio a la comunidad como son: salud, asesorías en educación, rehabilitación en adicciones, terapia para discapacitados, capacitación para el trabajo, conservación del medioambiente, valores, deporte, cuidado infantil por medio de estancias infantiles y guarderías participativas, entre otros. De acuerdo al director de la CEFOS, Julio Domínguez, “hay organizaciones con un trabajo histórico en el poniente, tienen una intervención muy

²²⁴ Las personas cuando tienen el interés de participar en una organización de la sociedad es por un objetivo ético, político, social, cultural desde lo personal y/o colectivo, a otros les interesa participar “por desinterés, otros porque están a gusto con el sistema y otros más por temor a represalias pero hemos llegado a un punto de anarquía sumamente grave y la violencia está representada ahí” (Fernández 2010).

²²⁵ De acuerdo con Miguel Fernández en el caso de la participación de la sociedad en Estados Unidos es muy común que la gente participe cuando una madre pierde un hijo en un choque porque hubo una persona alcoholizada, la señora se dedica a atender y a luchar por cambiar las reglas para que eso no le suceda a otra gente, así también pasa aquí, pasa con el cáncer y pasa con diferentes tragedias sociales, que si son los tarahumaras, los niños de la calle, las mujeres golpeadas, todas estas cuestiones motivan individualmente a algunas gentes, sin embargo, no veo una gran cantidad de gente inclusive en el plan estratégico o apoyando proyectos porque cambien la situación de México pero de fondo porque haya más transparencia, mejores gobiernos, por ejemplo en México hay una falta de autoridad absoluta (Fernández 2010).

fuerte en la gente de la comunidad, tienen una capacidad enorme, además de los servicios y sus instalaciones” (Domínguez 2010).

De acuerdo a uno de mis entrevistados el trabajo, en términos *experiencia en intervención social* las organizaciones sociales “es muy positivo, sin embargo, no ha habido mucho tiempo, recursos ni capacidad como para poder visualizar esos cambios en la gente, si no los hicieran las organizaciones ¿qué pasaría con Juárez?” (Domínguez 2010).

Lo que han logrado las organizaciones en la ciudad es la consolidación de un capital social en distintas colonias de la ciudad. Han contribuido en una agenda específica que ha servido para generar políticas públicas en lo municipal, estatal y nacional. Las organizaciones sociales “han sido voces en un mundo donde no hay nada, creo que las organizaciones han hecho un importante avance en la misma sociedad” (Fernández 2010).

Finalmente, los factores de riesgo y detonadores de la violencia social que perciben los activistas sociales para la intervención social son impunidad, corrupción e ineficacia de las instituciones de gobierno. De acuerdo con Julio Domínguez “lo más positivo que veo es la buena voluntad de la gente. Lo negativo que veo en la ciudad es que está olvidada por las autoridades estatales y municipales” (Domínguez 2010).

El funcionamiento de las instituciones del municipio es percibido por líderes sociales como inconcluso, aún permanecen figuras como nepotismo, corrupción y favoritismo al momento de aplicar las leyes en la ciudad. Ahora en los factores de contención y de riesgo para la generación de la violencia social, tanto en las organizaciones sociales como en las instituciones del municipio son;

“la impunidad, el compadrazgo, el amiguismo, el favoritismo, los monopolios de ciertos grupos empresariales. Los puntos muy positivos de la comunidad es su población, está teniendo una participación muy importante, muy profesional, más enfocada, más conciliadora, menos quejumbrosa, propone, denuncia, no se queda nada más con el llanto doliente de todo lo que pasamos ahora la sociedad organizada asume el control, ahora el control está en los ciudadanos, el reto es que todas las organizaciones de la sociedad civil, todos seamos fieles a nuestra misión que no nos dejemos llevar por la tentación del poder, tener una participación activa como la tenemos, caer en la tentación de que somos otro poder es diluir la ciudadanía” (Tarango 2010).

De acuerdo con Miguel Fernández los factores de riesgo para la generación de la violencia social son las instituciones municipales que no cumplen en la ciudad sus funciones de manera

constitucional. Motivo de ello es la escasa articulación institucional, además, son poco eficaces en el cumplimiento de la ley:

“así como no encuentro ningún acto de autoridad que se aplique. Hemos pasado por unas administraciones públicas a nivel del estado y a nivel municipal desastrosas para la ciudad, la han destruido y han generado violencia, además, si la autoridad debería ser la guía moral en una sociedad, lo que han enseñado es todo lo opuesto” (Fernández 2010).

Capital social y cohesión social colateral

El capital social puede ser dividido en positivo y negativo. El capital social puede desencadenar en un efecto colateral negativo para la sociedad dentro del entramado social. Ciertas formas de coordinación y cooperación social pueden ser favorables dentro de un cierto contexto social, pero puede ser desfavorable si esos contextos cambian. El capital social puede influir de positivamente sobre el funcionamiento social si se encuentra vinculado a actitudes éticas e incluso ideológicas; actitudes y reglas que obligan a los sujetos a evaluar su propio comportamiento teniendo en cuenta las ganancias y pérdidas que perciben los no participantes (Sánchez 2009). Un ejemplo, de capital social negativo son las “organizaciones mafiosas (pandillas, delincuencia organizada, narcotraficantes, entre otras.), basadas en fuertes lazos informales, en la confianza y en la reciprocidad, que aunque pueden rendir altos beneficios a sus miembros: puede ser negativo cuando es potencialmente dañino para el entramado social” (Marrero 2006, 85).

Para el caso de Ciudad Juárez es importante hacer mención del número de pandillas que han sido identificadas por la policía municipal, aunque se desconoce el número de personas que participan en las pandillas, en la ciudad se han detectado al menos 460 pandillas, algunas relacionadas con el crimen organizado, como ocurre con Los Aztecas y Los Mexicles, esas dos bandas son las más peligrosas de la ciudad, junto con la del barrio Azteca, integrada por unos 3 mil miembros, con ramificaciones en Los Ángeles y San Diego, California, así como en El Paso, Texas, y que se dedican a asaltar y a la venta de drogas y armas” (Cano 2006, 1).

De acuerdo con a la PGR y de la SSP en Ciudad Juárez existen cuatro grandes grupos de delincuencia organizada “Los Aztecas, Pura Raza Mexicana, aliadas al Cártel de Juárez y su brazo armado de La Línea, Los Artistas Asesinos (AA o doblados) y los Mexicles, socios del Cártel de Sinaloa. De acuerdo con los registros oficiales, las cuatro bandas operan en Juárez al menos desde

hace 10 años. Son dirigidas desde cárceles texanas y juarenses. Su principal actividad es el narcomenudeo, tareas de vigilancia y secuestro” (Blancas 2010, 1).

En Ciudad Juárez los grupos de pandillas y de narcotraficantes sirven para los jóvenes excluidos como refugios familiares y espacios de sobrevivencia económica. Sin embargo, esos grupos no ofrecen posibilidades de transformación social, ni espacios de libertad, ya que, los códigos de ética y honor en los que se manejan se convierten en sus propios obstáculos para el desarrollo de libertad y justicia social. Además, estos grupos no ofrecen posibilidades de mejorar la calidad de vida de sus miembros, ya sea para la familia de cada uno de sus integrantes y/o del grupo, porque la esperanza de vida es muy corta.

Geo-referencial de las organizaciones civiles en Ciudad Juárez

Uno de los objetivos de este subapartado es conocer la ubicación²²⁶ y los temas que trabajan las 250 organizaciones de la sociedad con el interés de identificar sus activos para realizar futuras intervenciones sociales. Para la construcción de este apartado se tomó como base de datos el directorio de Fomento Social del Gobierno del Estado de Chihuahua (Fomento Social), en el cual se tienen registradas las organizaciones de la sociedad civil, los clubes, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarios, entre otras.

Del total de organizaciones que en sus objetivos especifican el sector de población al que se dirigen a la niñez, familia, jóvenes, mujeres y adultos mayores son 188. De las 250 se clasificaron a 232²²⁷ (ver ilustración 1) organizaciones sociales por temas: desarrollo social, salud, educación, trabajo, capacitación, arte y cultura. De éstas se hace un estudio georreferencial que las ubica en las 17 zonas en las que se subdividió Ciudad Juárez.

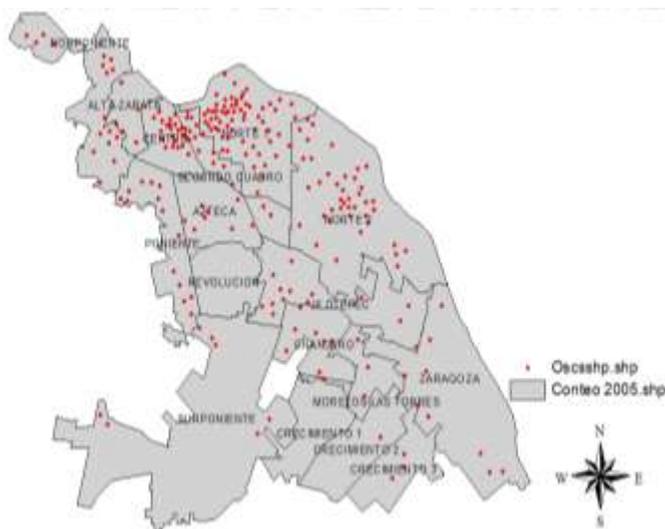
La ubicación de las organizaciones en el mapa de la ciudad da cuenta de su capacidad en infraestructura y cobertura, además de ahí se plantea la necesidad de atender otras zonas de la ciudad, donde las organizaciones tienen menos presencia.

²²⁶ Para ubicar a las organizaciones se procedió mediante el software de Arc View 3.2, el cual nos permitió organizar la información relacionada con las organizaciones, cabe señalar que nuestro objetivo fue ubicar a las organizaciones y los temas, recursos económicos y población que atienden en la ciudad, sin embargo, fue irrealizable debido a que las organizaciones no proporcionaron la información por la situación de violencia que se vive en la ciudad. Únicamente se trabajó con el directorio de 250 organizaciones que nos proporcionó Fomento Social, el cual presenta la información de cada organización, se despliega la dirección, teléfono, correo electrónico y los objetivos.

²²⁷ El directorio de Fomento social tiene registradas 250 organizaciones, sin embargo, el directorio tenía organizaciones repetidas.

Las organizaciones sociales en la ciudad son la punta de lanza de necesidades sociales que se colocan en la agenda pública estatal y local, otra de sus características es su capital social, lo que les permite la reconstrucción del tejido social en las colonias, además, son vigilantes y muros de contención de orden social y la anomia²²⁸. De igual forma, la creación de organizaciones en el nuevo crecimiento urbano permitiría la reconstrucción del tejido social y capital social.

Ilustración 1: Organizaciones sociales en Ciudad Juárez

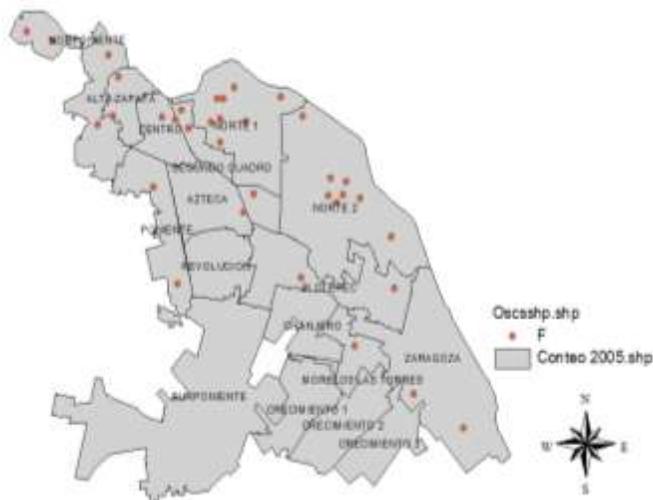


Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

El número de organizaciones que trabaja con el sector de familia se acerca a 36, de las cuales están ubicadas principalmente en el norte 1 y norte 2 de la ciudad, lo que corresponde a la zona centro de la ciudad y lugares caracterizados como de negocios.

²²⁸ La anomia es la falta de normas o incapacidad de la estructura social de proveer a ciertos individuos lo necesario para lograr las metas de la sociedad (Durkheim, 1998).

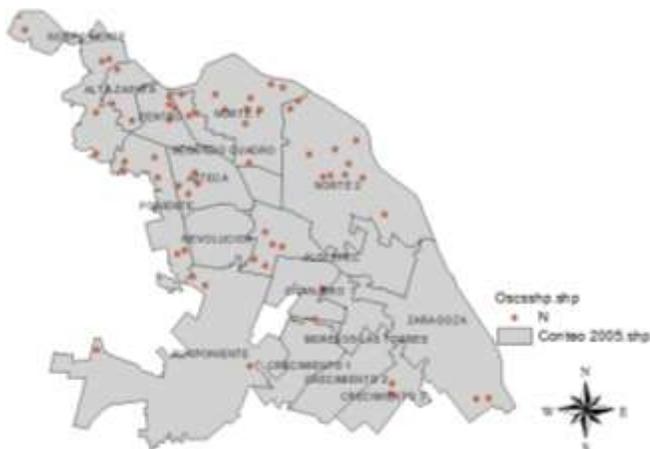
Ilustración2: Organizaciones sociales que trabajan con familias



Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

El número de organizaciones que trabaja con el sector de la niñez son alrededor de 63, de ellas su ubicación está principalmente en el Norte 1, Norte 2, Segundo Cuadro, Azteca y Poniente. Las zonas geográficas de la ciudad que son menos favorecidas son Sur poniente, Crecimiento 1, 2, 3, Zaragoza, Morelos las torres y Revolución.

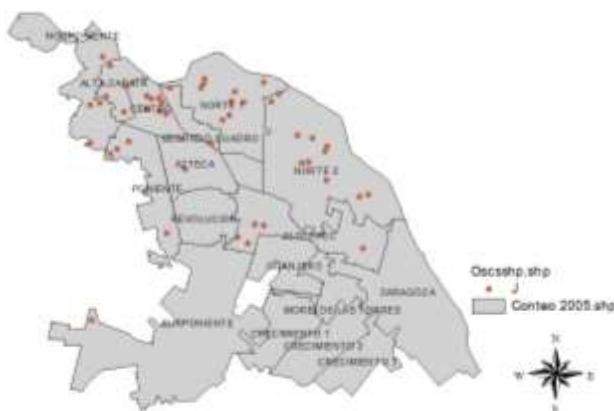
Ilustración3: Organizaciones sociales que trabajan con niñas y niños



Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

Son alrededor de 51 organizaciones sociales que declararan en su misión trabajar con el sector de jóvenes en la ciudad, de las cuales su ubicación principal es Alta zapara, Centro, Segundo Cuadro, Norte 1 y Norte 2. En las zonas donde no hay presencia de organizaciones sociales que trabajen con jóvenes es al sur de la ciudad. Cabe señalar, que son zonas de nuevo crecimiento de la ciudad y con un gran número de población de las zonas del norte y centro de la ciudad.

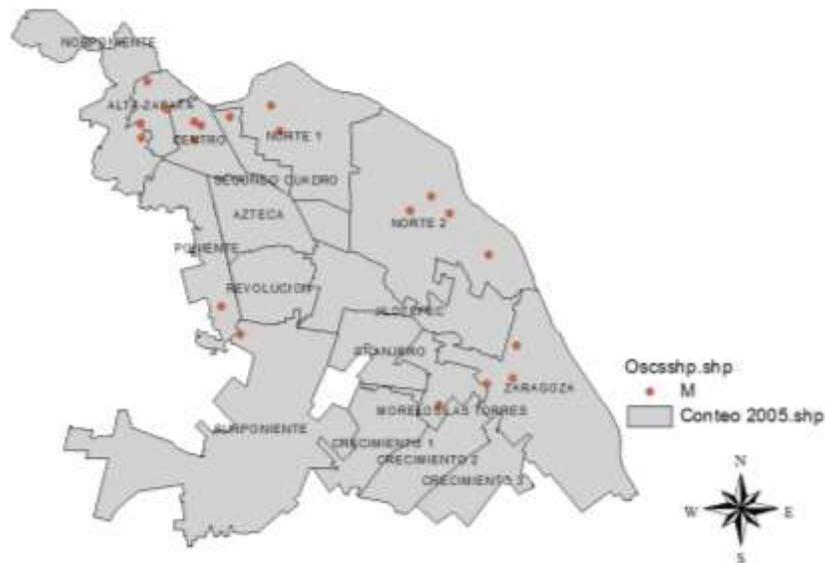
Ilustración4: Organizaciones sociales que trabajan con jóvenes



Fuente: Elaboración propia con el directorio de fomento social del Estado de Chihuahua

El número de organizaciones que trabajan el sector de mujeres son de alrededor de 20, según el directorio de Fomento Social del gobierno de Chihuahua. La ubicación de las organizaciones civiles se encuentra principalmente en el Norte 1, Segundo Cuadro, Centro y Alta zapata. De igual forma, el lugar donde se encuentran las organizaciones o grupos que trabajan temas relacionados con la mujer se caracteriza por contener población adulta y lugares de negocios. Ahora donde se están concentrando la población es en el Surponiente de la ciudad.

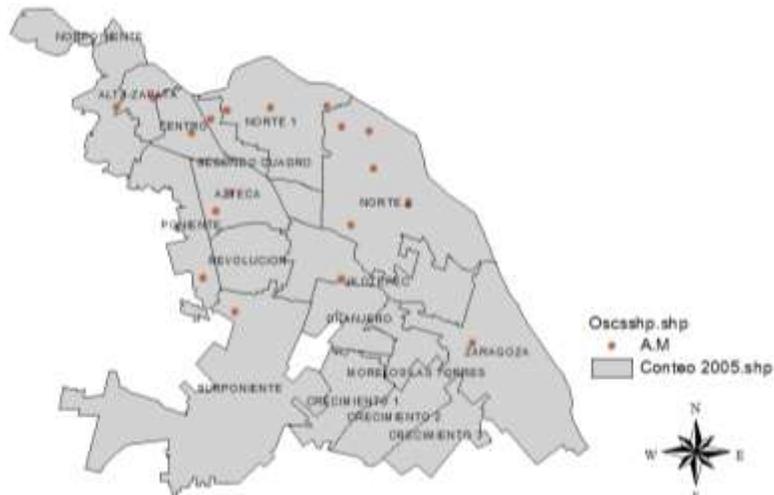
Ilustración5: Organizaciones sociales que trabajan con mujeres



Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

Son 18 organizaciones civiles que trabajan el sector de adultos mayores en la ciudad, las zonas donde tienen mayor presencia son Alta zapata, Centro, Segundo Cuadro, Norte 1 y Norte 2. Aquí la población y las zonas coincide porque donde hay mayor número de adultos son Norponiente, Poniente, Alta zapara, Centro, Segundo Cuadro, Norte 1 y Norte 2, que son las zonas que más tiempo tienen de creación.

Ilustración6: Organizaciones sociales que trabajan con adultos mayores

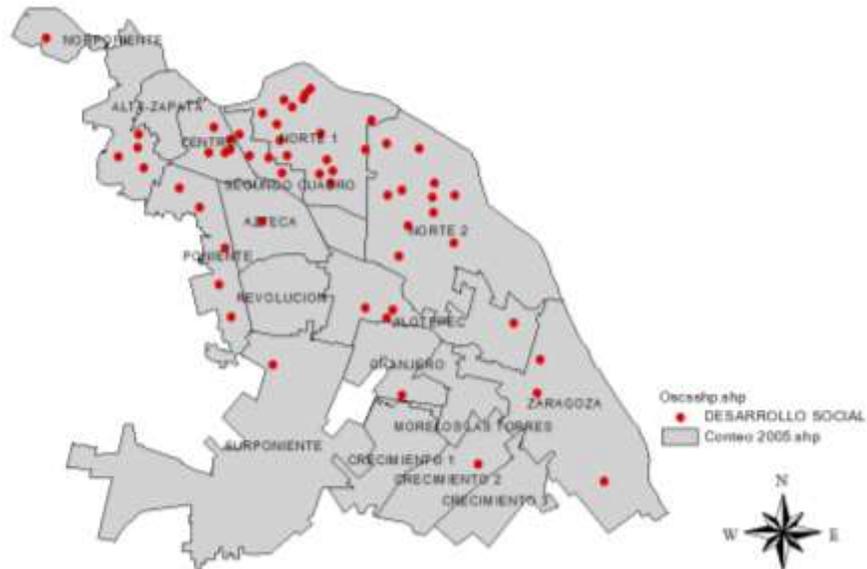


Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

En los siguientes mapas presentaremos los temas que trabajan las organizaciones y donde están ubicadas. Para la clasificación de los mapas fue en función del directorio de Fomento Social del gobierno del Estado. La clasificación se hizo en función la descripción de la misión que en el directorio se hacía mención.

Las organizaciones civiles que declararon en su misión trabajar desarrollo social fueron 78, lo que abarca el 33.3% del total de 232, de las cuales su principal ubicación esta en Norponiente, Poniente, Alta zapata, Centro, Segundo cuadro, Norte 1 y Norte 2, principalmente. La zonas donde hay un menor número de organizaciones son Surponiente, Crecimiento 1, 2, 3, Zaragoza, Jilotepec, Granjero, Morelos las torres, y Revolución, y que son las zonas con mayor contratación de población.

Ilustración7: Organizaciones sociales que trabajan desarrollo social



Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

En el tema de salud el número de organizaciones que trabajan el tema son 73, de acuerdo al directorio de Fomento Social, la ubicación principal de las organizaciones en la ciudad son en la zonas de Alta zapara, Centro, Segundo cuadro, Norte 1 y Norte 2 y de las zonas con menos presencia de organizaciones son el Surponiente, Crecimiento 1, 2 , 3, Zaragoza, Jilotepec, Granjero, Revolución y el Poniente de la ciudad. El porcentaje de organizaciones que trabaja salud es de 31.6%.

Ilustración8: Organizaciones sociales que trabajan salud

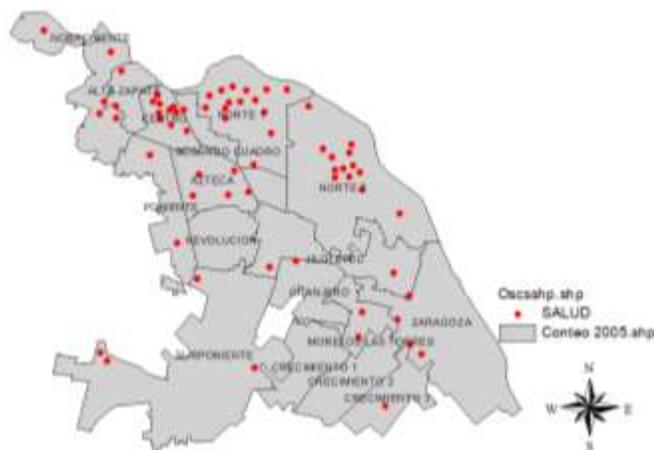
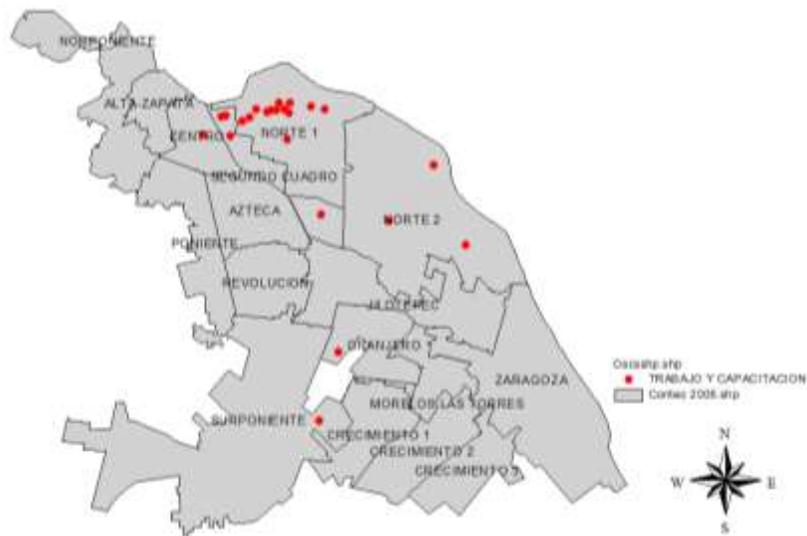


Ilustración10: Organizaciones sociales que su tema es trabajo y capacitación



Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

Finalmente, las organizaciones civiles que traban arte y cultura son 5 las que declaran que sus actividades están relacionadas con la promoción del arte y la cultura, su presencia es en el Norte 1, Norte 2, Segundo Cuadro y Jilotepec. En otras zonas su presencia es inexistente.

Ilustración11: Organizaciones sociales que trabajan arte y cultura



Fuente: Elaboración propia con el directorio de Fomento Social del Estado de Chihuahua.

Propuestas de política pública

a) Es importante pensar en la necesidad de crear instancias de participación. La intención no es sustituir al gobierno municipal por instituciones ciudadanizadas, ni complicar la capacidad o atribuciones gubernamentales, sino hacer más eficiente, eficaz, sustentable y efectiva la política económica, social, cultural y de seguridad en el marco de gobernanza; es decir, donde participen los ciudadanos, porque sin su participación y el de las organizaciones de la sociedad la democracia siempre será cuestionada. Es necesario crear instancias eficientes y efectivas de participación, que realmente tengan funciones, atribuciones, capacidad para la definición de las políticas públicas; de lo contrario, los mecanismos de participación –plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato– son únicamente simulación, y no ayudan a la gobernabilidad ni a la generación de confianza en las instituciones de gobierno.

Debemos pensar en el mundo democrático que comprenda la participación organizada de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan y/o benefician la sociedad. Por tanto, en las distintas fases de la planeación del municipio deben estar los ciudadanos, académicos, empresarios, las organizaciones sociales, entre otras, en el entendido que representan los intereses de las mayorías. La Democracia no debe estar sujeta a la entrada y salida de los alcaldes y/o presidentes, es necesario incorporar la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, la elaboración de diagnósticos, planes y programas, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de obra pública y servicios. Para lo anterior, se requiere de generar comités ciudadanos que participen dentro del cabildo que representen los intereses de las mayorías y no de partidos políticos o clases sociales.

b) Las áreas en que deben participar las organizaciones de la sociedad civil son la vigilancia y cumplimiento de los Derechos Humanos y de los acuerdos y tratados que hayan firmado el gobierno mexicano. Los temas mencionados también implican para las organizaciones vigilar la continuidad y cumplimiento de proyectos y programas que se implementen en los tres niveles de gobierno, desde una perspectiva de un buen gobierno, se requiere construir un observatorio ciudadano que vigile las acciones y las políticas públicas del gobierno municipal. Lo que en otras palabras sería el

accountability (o la rendición de cuentas), que expresa de manera clara la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del ejercicio de gobierno. En un mundo democrático, los actores y observadores de la política –los líderes de partido, las asociaciones sociales, los activistas, los ciudadanos, los periodistas y los académicos– dan gran importancia al ejercicio ciudadano de rendición de cuentas en términos del cumplimiento de los Acuerdos y Tratados internacionales y la Constitución Mexicana. Por lo tanto, creo en la necesidad construir un observatorio ciudadano que vigile las acciones y las políticas públicas del gobierno a nivel municipal, estatal.

c) Una tercera propuesta de política pública con impacto social, es la pertinencia de generar presupuestos participativos para las comunidades. Ello implicaría que el gobierno municipal destine recursos exclusivos para atender temas relacionados a la atención de los adictos, violencia contra la mujer, educación, salud, trabajo y promoción de los Derechos Humanos, ya que el municipio depende de la decisión del partido político en turno, además, responde a proyectos a corto plazo, por lo que no se genera la experiencia necesaria en intervención para resolver los problema sociales que enfrentan los habitantes de la ciudad.

El presupuesto participativo serviría como instrumento de política para garantizar la gestión, a través del municipio, las organizaciones, lo ciudadanos, para que definan de manera colectiva cómo y a qué se van a orientar los recursos. El presupuesto participativo consiste definir las prioridades de los ciudadanos para definir la agenda de las políticas públicas. Se sustenta en el entendimiento que la participación ciudadana puede ser un derecho de la sociedad que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la diseño y la evaluación de las políticas públicas.

Conclusiones

Como bien se ha mencionado por Putnam (1993) un desarrollo amplio de organizaciones sociales y comunitarias puede generar un alto grado capital social, y con ello pueden ser un factor de contención de la violencia social y de colaboración para el bien vivir. En Ciudad Juárez la sociedad civil tiene una presencia histórica en el trabajo comunitario, por lo tanto, juegan un papel importante en la articulación con la comunidad y como contenedora de los conflictos de clase social..

Las organizaciones sociales en Ciudad Juárez han hecho evidente y problematizado en la esfera pública fenómenos como la violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar, adicciones, problemas relacionados con la educación formal, pobreza, autoritarismo, machismo, corrupción, violación de los derechos humanos. La historia y participación de las organizaciones puede sistematizarse en diferentes logros para la ciudad.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto al diseño y aplicación de metodologías de intervención permitieron entender de manera acelerada los problemas de violencia contra de las mujeres, drogadicción, educación formal e informal, trabajo con las personas con capacidades diferentes, seguridad comunitaria, en otros temas.

Referente a los problemas que enfrentan las organizaciones son: carencia de recursos financieros, materiales y de personas a fin de mantenerse en el tiempo, es decir, la sostenibilidad institucional. La sostenibilidad entendida como la capacidad de la organización de elaborar planes de mediano y largo plazo que puedan ser ejecutables como una identidad clara, la capacidad de dar una respuesta oportuna a las demandas que le presente, en correspondencia con su objeto de trabajo, la capacidad de renovación y actualización, la capacidad de acceder a recursos financieros y materiales para realizar su trabajo y la capacidad de contar con sistemas de planeación financiera y control que les permita conocer el presente y visualizar el futuro, así como dar seguimiento y control a sus recursos.

Particularmente, la sostenibilidad de las organizaciones implica luchar por la sobrevivencia sin abandonar los principios que les dieron origen, así como aprovechar las oportunidades y avanzar hacia la constitución de una autonomía distinta al interés presentado en las convocatorias locales, estatales, nacionales e internacionales de los años ochenta y noventa, ya que condicionan los temas y su forma de operar.

Finalmente, las organizaciones sociales no han podido construir una relación de iguales entre el Estado-sociedad civil; es necesario pensar en la construcción de un molde político que oriente y vincule a diferentes organizaciones de la sociedad civil para crear una estrategia conjunta para generar contrapesos al Estado. Es necesario pensar en una sociedad civil que sirva como balance frente al Estado, es decir, es pertinente consolidar una sociedad crítica y vigilante de cada gobierno en turno, sin embargo, en la actualidad las organizaciones sociales no cuentan con un marco teórico ni metodológico para exigir solución de problemas sociales frente al Estado.

Bibliografía

1. Blancas Madrigal, Daniel. "Cuatro pandillas rivales "limpian" de narcomenudistas a Cd. Juárez" en: La Crónica, Sección Nacional, jueves 4 de febrero, 2010, p. 1.
2. Cano, Luis Carlos. "Pandillas disputan control en Ciudad Juárez" en El Universal, Viernes 27 de enero de 2006, Sección de Estados, página 1, México.
3. CEMEFI. Centro Mexicano de Filantropía. "Indicadores de institucionalidad y transparencia", <http://www.cemefi.org/spanish/content/view/1667/154/> (visitada en el 2007).
4. Coleman, James. "Foundations of Social Theory" Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990.
5. Domínguez, J. (22 de Febrero de 2010). Factores de riesgo y contención de la violencia en la ciudad. (N. Castillo Viveros, & L. Barraza Limón, Entrevistadores).
6. Durkheim, Émile. La División del Trabajo Social. México: Editorial Colofón, 1998.
7. Fernández, M. (8 de Marzo de 2010). Factores de riesgo y contención de la violencia en la ciudad. (N. Castillo Viveros, & L. Barraza Limón, Entrevistadores).
8. Flores, J. L. (01 de Junio de 2007). Adaptaciones y resistencias de las OSC. (N. Castillo Viveros, Entrevistador).
9. Ianni, Octavio. La era del globalismo. Siglo XXI: México, 2004.
10. Kuhn, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas. FCE: México, 1971.
11. Lau, Rubén y Quintana Silveira, Víctor M. Movimientos populares en Chihuahua. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez: México, 1991.
12. Marrero, Adriana. "La teoría del capital social. Una crítica a la perspectiva Latinoamérica" en: Arxius, No. 14, Junio 2006, España, pp. 73-90.

13. Martínez, A. (12 de Marzo de 2007). Adaptaciones y resistencias de las OSC. (N. Castillo Viveros, Entrevistador).
14. Marx, C. y Engeles, F. Manifiesto del partido comunista. Ediciones Palolar: México, 1961.
15. Olvera, Alberto J. "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México": en Olvera, Alberto J. Sociedad civil esfera pública y democratización en América Latina. FCE: México, 2003.
16. Petras, James. "Las dos caras de las ONGs", 2001. <http://www.nodo50.org/pchiapas/varios/documentos/petras-ong.htm> (visitada 2007).
17. Petras, James. El impacto político y social del neoliberalismo, 2006. <http://www.temakel.com/empetras.htm> (consulta 2007, 9 de febrero)].
18. Putnam, Robert. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", American Prospect, núm. 13, 1993, pp. 35-42.
19. Ravelo Blancas, Patricia. "Entre las protestas callejeras y las acciones internacionales. Diez años de activismo por la justicia social en Ciudad Juárez", El Cotidiano, mayo-junio, año/vol. 19, número 125, México, 2004, pp. 21-32.
20. Sánchez Santos, José Manuel. "La dotación de capital social como factor determinante de la corrupción" en: Revista de Economía Mundial, España, No. 22, 2009, pp. 197-220.
21. Schmitter, Phelippe. C. "¿Continúa el siglo del corporativismo?" en: Neocorporativismo I, Más allá del Estado y el Mercado. Alianza editorial, México, 1992, pp. 15-67.
22. Tarango, K. I. (9 de Febrero de 2010). Factores de riesgo y contención de la violencia en la ciudad. (N. Castillo Viveros, & L. Barraza Limón, Entrevistadores).
23. Zermeño, Sergio. La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo: México, Siglo XXI, 1996.

CONCLUSIONES

CIUDAD JUÁREZ: ¿QUÉ INVENTAR AHORA?

UN INTENTO DE CONCLUSIÓN

Hugo Almada Mireles

Redactar conclusiones para el presente texto no ha sido una tarea sencilla. A la dificultad natural para integrar una redacción que pueda hacer justicia al material en su conjunto, agregamos la situación que vive la ciudad y las implicaciones que ésta tiene para las posibilidades de un plan y de una intervención social efectiva. Como es conocido, Juárez se debate en medio de una guerra civil que ha tomado a nuestra ciudad como escenario, dejando tras de sí toda una estela de muerte y de destrucción.

La violencia no sólo no cede sino que sigue incrementándose cada vez más. El número de muertos sigue creciendo cada mes, al igual que la ola de secuestros. Ante la impotencia total de los federales, la ciudad vive uno de sus peores momentos en cuanto a la extorsión o “cobro de piso” que parece haberse generalizado aún más, de modo que en estos momentos la mayoría de los negocios de la ciudad está pagando cuota, y en algunos casos se refiere incluso de nuevas y más graves modalidades de extorsión.

Cada vez son mayores y más las acusaciones políticas y públicas de uno y de otro grupo, y sin embargo no se vislumbra una salida al conflicto. Si no ha podido hacerlo en poco más de dos años, no se ve claro que el Gobierno Federal pueda controlar la situación. Cada vez es mayor y más abierto el reto y el nivel del desafío, y la respuesta está cada vez menos a la altura. Tampoco se ve claro que quiera retirarse, y no sabemos cuál sería el costo si lo hiciera y dejara la ciudad, ni cuáles serían las reglas que nos serían impuestas.

De manera sintética, cualquiera de los tres escenarios: una intervención militar, mucho más en serio, de la autoridad federal (que no se ve probable); la confirmación de su derrota y eventual retiro; o bien la prolongación del estado de cosas actual, lucen terribles. Terribles porque aún con lo grave de la situación, no hemos llegado aún al extremo de una guerra terrorista abierta y

total –con la población civil en calidad de rehén y de víctima– por la que quizá tendríamos que pasar en el primer escenario, antes de que el Estado pudiera recuperar el control de la ciudad. Y porque tampoco resulta claro que su retiro implicase volver a las condiciones, digamos, de 2007, sino que ante el mayor desarrollo y agresividad que ha tomado la delincuencia organizada, no sabemos, no tenemos idea, de cuáles serían en realidad las condiciones que ésta impondría y cuáles serían los costos de su eventual derrota y retiro.

A menos que algo sucediese y trajera la cordura hacia los actores beligerantes, es probable que nos esperen por lo menos tres o cuatro años en verdad muy difíciles.

Ni la esperanza, ni el estado de ánimo vienen fáciles en este momento. ¿Qué podemos esperar ahora? ¿Tiene caso hacer propuestas de desarrollo social, y creer que ahora sí van a ser atendidas? ¿Es posible una intervención social eficiente y coordinada, en un contexto como éste? ¿Gastar dinero en intervenciones sociales, no es más bien como tirar la arena al mar? Y si no fuese así, si los programas sociales fuesen no sólo no prescindibles sino indispensables en una situación como ésta, ¿cómo plantearlos de manera que puedan tener el sentido y la urgencia que la realidad requiere, al mismo tiempo que la dirección estratégica adecuada; de modo que tengamos la conciencia de que usamos los recursos de la mejor manera posible?

No son preguntas fáciles. Una intervención social apropiada a la realidad de Ciudad Juárez pre-supone condiciones que no están dadas en este momento. Obviarlas y plantear de todos modos propuestas sociales sí tiene una cauda grande de ingenuidad. Pero la solución tampoco puede ser enfrascarnos en la guerra y seguir olvidando que la fuerza y lo militar no son en el mejor de los casos sino una parte de la solución, –además siempre la más costosa–, y que si queremos reconstruir nuestra ciudad y que esta siga haciendo un espacio digno de la convivencia humana hay muchas cosas que necesitamos iniciar ya.

Presentamos en ese sentido primero, aunque sea brevemente, cuáles son estos supuestos no dados, que no por obvios y conocidos dejan de necesitar una mención. (Aunque implícitamente, esta reflexión considera la experiencia de aquellas ciudades que en otros países podemos considerar exitosas en la materia). Y agrupamos luego las conclusiones, análisis y propuestas sobre la realidad social de la ciudad, en primer término el empleo y la reactivación económica y a continuación el rezago y las necesidades más importantes en materia social, tal y como han sido desarrolladas a lo largo del texto, incluyendo al final las consideraciones sobre la cultura de la

ilegalidad y la violencia y su de-construcción. Sobra decir que en cada uno de los apartados correspondientes se intenta retomar aquellos puntos y propuestas más significativos desarrollados por cada una(o) de las y los autores, –a quiénes corresponde por supuesto el crédito y el mérito del trabajo–.

Y agregamos finalmente algunas propuestas y programas que consideramos emergentes, dada la situación que vive nuestra ciudad, en el objetivo de contribuir en el corto plazo a la disminución de la inseguridad y de la violencia, y algunos criterios de las intervenciones sociales. No tenemos, por supuesto, las soluciones, y un requisito indispensable para la reconstrucción de la ciudad es una amplia participación de la ciudadanía. Sirvan estas líneas entonces para situar la discusión.

Los Supuestos No Dados

La Existencia y Prevalencia del Estado

Como quiera que se diga, para avanzar en la reintegración y la recuperación del tejido social sí es necesario que se avance en la recuperación de las condiciones mínimas de seguridad pública, y esto implica que El Estado sea capaz de prevalecer y de garantizar la convivencia pacífica; lo que como marca la teoría clásica implica la exclusividad del uso de la fuerza y del cobro del tributo o de los impuestos. Ninguna de las dos condiciones está dada en estos momentos, y como decíamos, es difícil si no imposible avanzar en materia de justicia social –del abatimiento del rezago social histórico o el desagravio de la población olvidada por tantos años–, si se siguen produciendo todos los días decenas de víctimas y si no existen las condiciones mínimas de seguridad y para la reactivación económica de la ciudad.

Reestructuración de las policías y de la procuración de justicia como garantes del Estado de Derecho

Paralela a la situación de inseguridad y de violencia de la ciudad se encuentra el rezago de la procuración de justicia en la entidad.

La autoridad responsable en primer término, la Procuraduría de Justicia del Estado, se encuentra literalmente colapsada. De acuerdo a las cifras de la misma Procuraduría, sólo una parte infinitamente pequeña de los más de 5 mil asesinatos cometidos en la ciudad desde el 2,008, han

podido ser investigados y los actores sometidos a proceso y sentenciados. En el mismo sentido, gran cantidad de detenidos y presentados –en su mayoría, por los militares o la policía federal, pues la estatal ha participado poco–, han sido luego puestos en libertad por los juzgados, ya sea por imprecisiones o descuidos en la investigación o por los resquicios que dejó la Reforma Penal, a pesar de tratarse de delincuentes presentados por la Procuraduría como responsables de múltiples delitos graves, secuestros o asesinatos.

La autoridad federal, por otra parte, se ha negado sistemáticamente a atraer al ámbito federal la investigación del gran número de homicidios cometidos (a la par de otros delitos), a pesar de que es evidente que se trata de hechos relacionados con la delincuencia organizada.

Dada la presencia de los militares y federales en la ciudad, el proceso desde la investigación o de la detención hasta la sentencia, de cualquier detenido, pasa por autoridades de distinto signo. Se han generado entonces múltiples problemas de coordinación, que tienen que ver no solamente con el partido o grupo político al que pertenecen las diversas autoridades, sino incluso con el grupo de la delincuencia organizada que mantiene una mayor infiltración o amenaza sobre las instancias.

La delincuencia organizada no ha sido ajena a esta situación. Si bien en términos generales no ha pasado a un ataque amplio o directo contra los militares o los policías federales, sí ha mantenido en cambio una ofensiva constante y precisa contra los policías de investigación, asesinando sistemáticamente tanto a federales como estatales. El objetivo no se oculta: de esta manera no sólo se desarticula sino literalmente se imposibilita el proceso de justicia, despojando al Estado de sus posibilidades de acción legal y obligándolo en su caso a actuar al mismo nivel que los grupos delictivos. Esta situación fue desafortunadamente favorecida por el mismo Gobierno Federal, que debilitó imprudentemente su policía de investigación al desaparecer la Agencia Federal de Investigaciones y subsumirla en el esquema operativo de la Secretaría de Seguridad Pública.

En el trabajo que analiza las modificaciones a la Reforma Penal del Estado de Chihuahua, A. Corral ha desarrollado además puntualmente las críticas a ésta, mostrando la manera como modificaciones importadas de otros contextos, que no tomaron en cuenta la realidad del estado, como la sustitución de la prisión preventiva por un catálogo de medidas cautelares orientadas a mantener en libertad a los procesados; la cancelación de la judicialización penal de los delitos y su sustitución por negociaciones directas entre las víctimas y los delincuentes; la operación del principio de exclusión de la prueba ilícitamente obtenida; o la tipificación errónea de algunos delitos graves;

favorecieron de muchas maneras esta impunidad y el que delincuentes detenidos y procesados por delitos graves fuesen absueltos (incluso varias veces), y ha planteado algunas de las principales correcciones que necesitan hacerse con urgencia.

Pero más allá de ello, si no se garantiza la prevalencia del Estado no puede tampoco garantizarse la procuración de justicia. Como planteó la Mesa de Seguridad Pública al Presidente –al indicar la necesidad de un cambio de la estrategia en la materia–, más que andar esculcando ciudadanos, la primera responsabilidad de las fuerzas del Estado tendría que ser la protección de sus policías de investigación, porque de otra manera cualquier opción nos condena a la impunidad y a la guerra.

Esta recuperación de las policías y de la procuración de justicia no puede darse, por otro lado, haciendo abstracción de la condición de Ciudad Juárez de frontera con el mercado consumidor de drogas más grande del mundo. Como entienden en realidad los juarenses desde hace muchos años, y más allá de los discursos bienintencionados, el narcotráfico hace muchos años que está arreglado, tanto en México como en Estados Unidos, y mientras no cambie de fondo la política en este último país la situación difícilmente podrá modificarse en México.

Pero si bien ésta es una realidad que no puede obviarse, y que nos guste o no nos guste seguirá presente, es evidente que no sólo en Juárez o en la entidad sino a nivel federal necesitan buscarse con urgencia esquemas en los que no se permita que sean grupos delictivos sin mayor escrúpulo, y sin escrutinio público, quienes controlen las policías y el sistema de justicia. Lo sucedido en Juárez muestra con mucha claridad la enseñanza de la necesidad de que sea el Estado quien mantenga la rectoría de los diversos procesos y de las diversas fuerzas que tienen que ver con la seguridad de sus ciudadanos, así como de la existencia de contrapesos ciudadanos efectivos.

Priorización y Coordinación entre los Distintos Niveles de Gobierno

No sólo en materia de justicia sino también de intervención social es indispensable una mayor coordinación de los distintos ámbitos de gobierno.

Esto supone en primer término una voluntad política de cada uno de los distintos gobiernos para remediar la grave situación social de la ciudad. No es suficiente que sea sólo el Gobierno Federal quien invierta, es necesario que también los otros ámbitos de gobierno entiendan la

necesidad y urgencia de intervenir socialmente y prioricen en este sentido presupuestalmente aquellos programas destinados a atender las necesidades de la gente.

Esta intervención supone no sólo la priorización de las obras y la atención a los sectores sociales más necesitados, sino también transparencia en el uso de los recursos públicos, de manera que esto genere confianza y convoque a los ciudadanos y a los distintos actores a participar. Y supone también un liderazgo efectivo, que tenga capacidad de articulación y para convocar a la ciudadanía.

Supone planeación centralizada, estratégica, hecha por profesionales, que conozcan la complejidad de la realidad social de la ciudad, que tengan una visión de conjunto y comprendan la necesidad y las posibilidades de articulación de las distintas intervenciones puntuales.

Supone evaluaciones con base en indicadores, de manera que pueda apreciarse con claridad la pertinencia y el impacto del uso de los recursos, y las decisiones priorizarse de la mejor manera.

Y más importante: supone una participación ciudadana amplia, de manera que la ciudadanía participe en las decisiones y se apropie de los programas sociales y de lo que se hace en su ciudad.

La Realidad Social de la Ciudad

Empleo y Reactivación Económica

Ciudad Juárez sufre actualmente una grave crisis económica, como consecuencia de la caída del empleo maquilador. Luego ya de la crisis de 2001-2003, entre 2008 y 2009 se perdieron nuevamente más de 75,000 empleos sólo en la industria maquiladora. Un porcentaje alto de las y los obreros se encuentra frecuentemente en “paros técnicos” en los que se ven obligados a firmar convenios de menos días de trabajo por semana o a aceptar descansos. La crisis ha generado también una precarización del trabajo: supresión de bonos, comedor y en algunos casos hasta el transporte, y la pérdida de los derechos de las y los trabajadores mediante la contratación a través de empresas intermediarias u “outsourcing”. (L. Ampudia).

La situación se agrava por la inseguridad. Miles de negocios se han visto obligados a cerrar como consecuencia de la extorsión, que ha sido sistemática por rubro o por calle, local por local. Según declaraciones de la CANACO la gran mayoría de los comercios estaría pagando cuota.

La economía informal –válvula de escape inmediato cuando las crisis de la maquiladora–, ha crecido pero en proporciones menores a lo previsible, pues también se ha visto afectada por la extorsión. Aumentan en todo caso los micronegocios, pero sin establecimiento. Hay menos dinero en la ciudad. Muchas familias (de todos los niveles) perdieron sus ahorros por el secuestro o la extorsión. Por primera vez en la historia moderna de la ciudad *hay hambre* y porcentajes amplios de la población se encuentran en pobreza extrema.

Especialistas coinciden por otra parte en que el modelo maquilador, que durante varias décadas ha constituido el motor de la economía de la ciudad, tiende a su agotamiento o por lo menos no va a seguir creciendo, y en la necesidad del desarrollo de capacidades endógenas.

Es necesario el impulso de un verdadero programa de reactivación económica, que incentive el aprovechamiento de las áreas de oportunidad para la inversión en la ciudad y que proporcione esquemas flexibles y estímulos fiscales y crediticios a la inversión productiva, al mismo tiempo que se des-estimula la especulación de los activos o capitales improductivos. Es necesario que en este proceso participen y converjan la iniciativa privada y los tres órdenes de gobierno, de manera que podamos de manera concertada y tan planificada como sea posible, avanzar paulatinamente hacia la recuperación de los niveles de empleo y la diversificación económica de la ciudad.

Entre los estudiosos de esta ciudad, M. Loera suele decir que: “la desgracia de esta ciudad es que no tiene burguesía”. Entiendo que se refiere con ello a que la mayoría de los capitales en Juárez se hicieron mediante la especulación con la tierra, las concesiones o el contrabando, o bien mediante la renta de naves y servicios a la maquiladora. Pero en general hemos carecido de inversionistas emprendedores que arriesguen o desarrollen nuevas industrias o conceptos en otras áreas de oportunidad.

El tiempo sin embargo requiere que los capitanes que no tripularon con la mar en calma lo hagan ahora en la tormenta. Porque los cambios de rumbo necesarios no se van a hacer solos. Requieren una visión clara de lo que está sucediendo en la ciudad y el emprendimiento visionario de iniciativas audaces y de concertación amplia para el desarrollo de la ciudad.

Población

Tradicionalmente una ciudad altamente receptora de migración –en décadas pasadas atraída principalmente por la oferta de empleo de la industria maquiladora –, la tasa de crecimiento de la población de Ciudad Juárez descendió en años recientes, pasando de 4.3% anual para la década 1990-2000 a sólo 1.3% entre 2000 y 2005. Para 2010, por primera vez en la historia de la ciudad esperamos una tasa de crecimiento negativa, lo más probable es que tendremos menos población que en 2005.

Los datos para los años 2005 y 2009 muestran una reducción significativa tanto en el volumen de inmigrantes a Ciudad Juárez como en el número de nacimientos: Juárez pasó de representar el 35.6% de los nacimientos al 22% en solo cuatro años (EPCIJ-2009). Por otra parte, la ciudad expulsó en los últimos años una gran cantidad de población como consecuencia de la inseguridad y de la crisis económica: aunque las cifras son inciertas, se habla de que más de 100 mil juarenses han cambiado su residencia a El Paso, Texas, y corrientes enteras de migrantes recientes han regresado a sus lugares de origen, especialmente a Veracruz. Hay una enorme cantidad de viviendas abandonadas, y datos de una encuesta a finales de 2009 revela que el 43% de la población estaría considerando irse de la ciudad.

La pirámide de población de la ciudad, por otra parte, revela una alta proporción en edades productivas y reproductivas, por tanto con demanda de empleo –el 36.9% de la población se ubica en el grupo de 15 a 34 años de edad–; y de niñas y niños con necesidades de cuidado infantil.

Las Familias

Las familias en Ciudad Juárez muestran la presencia de múltiples factores de estrés familiar, generadores de violencia.

Históricamente las familias se han ido transformando por la lógica del trabajo precario, exhaustivo y mayoritario de las mujeres. Juárez ha sido una ciudad en la que las personas y sobre todo las mujeres trabajan mucho, sin contar con alternativas para distribuir funciones tradicionalmente realizadas por ellas. El Estado no ha generado políticas y apoyos que permitan a las familias y a sus miembros un desarrollo pleno. Por el contrario, sin dotarles de recursos para ello, se les exige y se les carga la responsabilidad de la reproducción, cuidado, educación, y desarrollo de las personas.

Lo bajo de los salarios ha debilitado además la economía del cuidado, incrementando considerablemente el tiempo que las familias tienen que “invertir” en el trabajo por pago y disminuyendo el tiempo que se destina para el cuidado de las personas –especialmente los niños y los ancianos– y para otras actividades “no productivas” como la formación y la educación. En Juárez ha sido muy marcada “la falta de armonía entre el empleo, la escuela y la familia” ante la imposibilidad para las familias de hacer coincidir los horarios de trabajo con la escuela de los hijos y las necesidades de reproducción de la vida familiar, acentuando los problemas de género, estrés y la falta de atención a niños y adolescentes.

En los últimos años, las familias muestran la presencia de nuevos factores de estrés y generadores de violencia.

El desplazamiento de las parejas jóvenes hacia las nuevas unidades habitacionales ha sido una nueva fuente de tensión para las familias, ante la dificultad para la atención de los hijos por la ruptura o lejanía de las redes familiares, la ausencia de infraestructura social, las malas condiciones de las viviendas y los espacios mismos y la grave inseguridad en esas zonas, que ha culminado en muchos casos en desenlaces amargos y el regreso nuevamente a las zonas anteriores.

La crisis económica y el empobrecimiento ha impactado profundamente la dinámica de las familias, ante los mayores niveles de explotación, la frustración y enojo. El desempleo se convierte en un desencadenante muy grave del estrés y de la violencia. Si bien la explotación es “un hecho conocido”, muchas familias viven por primera vez el flagelo de la pobreza extrema y del hambre, que este año ha sido *muy dolorosa y grave* en la ciudad.

La violencia generalizada en la ciudad ha tenido un fuerte impacto en las familias, optando éstas y en su mayoría por el encierro y el aislamiento. Esto afecta especialmente a las niñas y niños que no cuentan con un espacio seguro donde convivir y jugar; y es también una fuente permanente de estrés en la familia. En lo social y comunitario genera un desdibujamiento de las relaciones de apoyo y solidaridad en momentos importantes de la vida.

Muchas familias han sufrido la pérdida de su patrimonio o de las fuentes de ingreso de las familias, y un número importante de ellas y personas han salido de la ciudad y sufrido el abandono de sus viviendas y de sus redes familiares y sociales.

La situación de las familias en Ciudad Juárez es ahora crítica en todos los sectores pero particularmente de los pobres. Cada uno de los puntos señalados requiere de intervenciones

sociales puntuales; son importantes aquéllos programas enfocados a la armonía entre el trabajo, la escuela y la familia, tanto el apoyo a la precariedad del trabajo de las mujeres como en general de atención y protección a la infancia, a la atención del hambre y la pobreza extrema y a las distintas formas de atención a la violencia familiar y la discriminación y el maltrato infantil.

Particularmente, se requiere atender la gran problemática generadora y perpetuadora de la violencia en nuestra ciudad: el abandono, soledad e inseguridad en que viven las niñas/os pequeños, mediante un amplio programa de reconocimiento y apoyo a las madres trabajadoras y a la construcción de una *política de atención a la infancia*, particularmente olvidada en nuestra ciudad.

Vivienda y Desarrollo Urbano

En el ámbito urbano-espacial, Juárez es una ciudad que creció sin planificación, producto en gran parte de la invasión de terrenos y la especulación de la tierra. La mancha urbana es demasiado extensa, con una gran cantidad de terrenos baldíos en su interior, lo que encarece la dotación y el mantenimiento de las redes de servicios públicos.

A pesar de las recomendaciones del IMIP en el sentido de *densificar* la ciudad, en los últimos cinco años se han autorizado tres nuevos desarrollos en zonas muy alejadas de la mancha urbana, San Jerónimo, en el Poniente, la Ciudad Universitaria en el Sur, y el desarrollo San Isidro en el Sureste, –violando las disposiciones reglamentarias vigentes y cargando la introducción de servicios al Municipio, sobre todo el primero de ellos–.

Consecuencia de la inseguridad, la ciudad tiene en estos momentos un problema grave de viviendas abandonadas, que es relativamente menor en la zona Poniente (pobre, vieja), grave en la zona Norte (la más rica de la ciudad) y extremadamente grave en el Sur-Oriente, (donde se encuentran las nuevas unidades habitacionales).²²⁹ Este problema se generó también como consecuencia de la facilidad para la obtención de créditos y la sobre-producción de vivienda de interés social –de tamaño mínimo y en espacios muy reducidos, con materiales de mala calidad y sin prever la infraestructura social necesaria–. Unidades enteras de estas viviendas parecen hoy pueblos fantasmas.

²²⁹ Estudios del IMIP mencionan 116,208 viviendas abandonadas, de un parque total en la ciudad de 416,574, lo que representa el 27.9%. César Fuentes señala por otra parte que ya en 2005 existían 69,000 viviendas abandonadas. Como las cifras son polémicas la UACJ elabora una evaluación sobre el tema; aunque el problema es de cualquier manera muy grave. Véase Norte, 10 abril 2010; La Jornada 18 de marzo y 12 de abril de 2010.

Otro grave problema urbano lo representa la escasez y la falta de seguridad en los espacios públicos, especialmente para los niños y los jóvenes, que acentúa la sensación de hacinamiento y encierro; así como lo deficiente y caro del transporte público, que requiere urgentemente al menos una red de rutas distinta a la actual en la que la mayoría de las rutas aún se dirigen al Centro Histórico de la ciudad, localizado geográficamente ya en el extremo Norponiente de ésta.

Y finalmente, si bien la ciudad cuenta con indicadores superiores a los promedios nacionales y estatales en materia de cobertura de los servicios básicos a la vivienda, agua, luz y drenaje, durante los últimos dos años hemos padecido la carestía exacerbada de dichos servicios, lo que repercute gravemente en la ya de por sí castigada economía de la población.

Cada uno de los puntos anteriores requiere atención y resolución puntual por parte de las autoridades. Es necesario un mayor respeto de los ordenamientos urbanos, priorizando las necesidades urbanas y sociales de la ciudad antes de empezar nuevos proyectos fuera de ella; y un ejercicio de contención de los proyectos ya en curso. Estimular la densificación de la ciudad aumentando el predial a los lotes baldíos y estimulando la construcción o el uso de los terrenos en beneficio de la comunidad. Es necesario también un mayor respeto a la normatividad y aplicación de sanciones a las constructoras, exigiendo se respete la donación de los espacios para áreas verdes e infraestructura urbana y las condiciones de calidad y seguridad mínimas de la construcción.

Más que nueva construcción, es necesario un amplio programa municipal y/o estatal para refuncionalizar las casas abandonadas, ya sea como vivienda o áreas de esparcimiento, casas de cuidado diario para niños, adultos mayores, para la asistencia social, etc. Hace falta inversión de calidad en las zonas nor-poniente y sur-oriente de la ciudad, especialmente para la creación de espacios públicos acordes a las necesidades de la población.

Salud y Servicios Sociales

Si bien los porcentajes de cobertura han sido en Juárez superiores a los nacionales, Ciudad Juárez ha padecido durante muchos años la sobresaturación y déficit en la calidad de los servicios de salud, como consecuencia del abandono del que fue objeto la ciudad por parte del IMSS, que entre 1985 y 2007 no abrió una sola plaza nueva para médicos, enfermeras o camas de hospital, mientras la población de asegurados y derechohabientes se triplicaba. El nivel de calidad de los servicios de salud es muy cuestionado y el tiempo permitido de permanencia en el IMSS muy reducido. Se

carece de muchos medicamentos. Una grave saturación se observa también en el Hospital General y otras instituciones estatales.

En 2008 poco más del 20% de la población en 2008 no cuenta con acceso a algún servicio de salud pública (283,214). La proporción se ha incrementado en los últimos dos años como consecuencia de la baja de unos 100 mil asegurados. Muchas clínicas privadas han cerrado y los médicos huído como consecuencia de los secuestros y la extorsión (los médicos se encuentran entre los sectores más golpeados).

A pesar de ser la ciudad del país con el porcentaje más alto de personas consumidoras de drogas (ENADIC 2007), salvo el CIJ la ciudad no cuenta con la infraestructura necesaria para la atención a las adicciones, y parte de esta atención la realizan centros religiosos con la mejor voluntad pero a menudo sin la capacitación o las condiciones adecuadas. La atención a adictos entró en una crisis mayor luego del cierre de varios centros por los asesinatos masivos de los que han sido víctimas.

La exposición permanente a la violencia, la inseguridad y la opresión sojuzgante de los criminales, por otra parte, ha generado un grave daño a la salud psicoemocional de la población, tanto para aquellas personas que han sido víctimas o testigos de hechos de violencia como por la ansiedad que genera la posibilidad de serlo, situación para la que la ciudad no cuenta con ningún sistema de atención.

En materia de *Educación*, y como planteábamos desde *La Realidad Social de Ciudad Juárez*, el sistema educativo en la ciudad está en crisis, víctima del paulatino abandono del que ha sido objeto por parte del Gobierno Federal y de la terrible discriminación del Gobierno del Estado, que debiera ser sancionada de alguna manera, de modo que en los distintos niveles educativos gran parte del costo de la educación que se supone era gratuita se carga en realidad sobre los padres de familia.

Tanto en el ámbito del cuidado infantil (guarderías y estancias infantiles) como en el de la educación preescolar, la matrícula en la ciudad de Chihuahua es mayor que la de Ciudad Juárez, a pesar de que aquella cuenta sólo la mitad de los niños de nuestra ciudad. Y rezagos muy graves se observan también en el nivel de las secundarias, particularmente en el poniente de la ciudad, y en el de preparatoria, en donde toda la “Ciudad Poniente”, que alberga al 40% de la población, cuenta

apenas con cinco preparatorias.²³⁰ Esta baja cobertura en la educación secundaria y preparatoria constituye un ingrediente inicial del problema de los adolescentes que no estudian ni trabajan y en algunos casos se vinculan luego a la delincuencia organizada.

La novedad en estos últimos años la constituye la fuerte deserción escolar que se observa tanto en el nivel primaria como en secundaria, como consecuencia de la crisis económica y la inseguridad. Tanto de las guarderías como en preescolares y primaria se reporta que los niños tienen hambre, y en algunos casos se desmayan.

La política de promoción cultural del Gobierno del Estado, por otra parte, se ha orientado más bien hacia los sectores con mayores posibilidades. Es necesario el desarrollo de infraestructura y políticas de integración socio-cultural, enfocadas hacia población de menores recursos o los grupos marginados o vulnerables enfocada a grupos marginados o vulnerables. El reto para la ciudad es la recuperación de espacios públicos en donde niños, jóvenes y adultos puedan interactuar y disfrutar de una convivencia sana.

En materia de atención social, la ciudad no cuenta apenas con servicios que se pudieran considerar indicios de una política social. Los servicios de guarderías, estancias infantiles o casas de cuidado diario cubren apenas una parte muy pequeña de la población, y no se cuenta apenas con otros servicios de atención a la población infantil. No existen apenas espacios para el desarrollo de los jóvenes, y fuera de algunas organizaciones civiles no existen políticas públicas de atención a la población juvenil. Los niveles de atención a las mujeres, la violencia doméstica, los indígenas, migrantes en situación crítica, las personas con discapacidad, los enfermos mentales o los diferentes grupos en situación de vulnerabilidad.

La Política Social en Ciudad Juárez

Las políticas de desarrollo social de las administraciones municipales (y en el mismo sentido de las estatales) pueden caracterizarse en primer término por no haber constituido ninguna prioridad para los gobiernos. Han contado con muy poco presupuesto, insignificante para la tarea que habría que desarrollar, y aún los funcionarios responsables se distinguen, sin excepción, por su bajo perfil dentro de las administraciones, por el poco conocimiento de la complejidad de la realidad de la ciudad y por no contar con las competencias mínimas en Ciencias Sociales que la tarea supondría.

²³⁰ Hugo Almada: *La Realidad Social de Ciudad Juárez, Tomo II. Análisis Territorial*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2008, p. 63-88.

No ha existido un Plan de Desarrollo Social. En la revisión de los programas e informes de gobierno no hemos encontrado *siquiera un diagnóstico* de la realidad social de la ciudad, que permita tener alguna idea de cuáles han sido las necesidades, las problemáticas o los grupos de población prioritarios a atender. No ha existido una definición de indicadores con base en la cual podamos evaluar los resultados o el impacto de dichas políticas.

El presupuesto del Municipio se presenta organizado *con el objetivo deliberado de ocultar el significado de la información.* Para el año 2010, el rubro “Gestión Social” incluye el 22.2% del presupuesto. Sin embargo en este rubro se incluyen 11 dependencias, varias de las cuales no tienen nada que ver con el desarrollo social. Del total del rubro, el gasto en Pensionados y Jubilados se lleva el 34%, la Oficialía Mayor el 25%, y la Dirección de Desarrollo Urbano el 19%, el 78% entre las tres, y todavía “Gasto a Nivel Gobierno” (actos públicos de la Presidencia) otro 5%, lo que hace 83%. En contraparte, el DIF municipal recibe sólo el 5.0%, la Dirección de Desarrollo Social apenas el 2.2% y la de Centros Comunitarios el 2.0%, en conjunto el 9.2% del total del rubro; lo que representa sólo el 2.0% del total del Presupuesto Municipal.

Este 2.0% incluye todavía las nóminas de las direcciones. De hecho, tanto las Direcciones de Desarrollo Social como Centros Comunitarios y el DIF son estructuras poco funcionales, ya que la forma como están estructuradas deja muchas problemáticas sin atender.

Los programas más significativos de las administraciones se han orientado sólo hacia la atención de la pobreza, en muchos casos con fines electorales (dar cemento, otorgar despensas). No atienden a los grupos específicos en situación de vulnerabilidad, ni implican la promoción de las personas y grupos atendidos, sino meramente el obsequio de objetos o un servicio asistencial.

Se requiere un replanteamiento de las políticas sociales, que parta de la comprensión de la realidad de la ciudad. Una política social que atienda la situación de emergencia en materia de pobreza extrema y que busque abatir los rezagos históricos en las áreas sociales más críticas, pero que además incluya la atención de las distintas manifestaciones de la violencia social, de género, y del maltrato infantil, y programas para la satisfacción de las necesidades psicoafectivas, de desarrollo humano y comunitario de la población.

Citando a C. Jusidman²³¹, se trata de una política social “que retome la emergencia de agendas y demandas de grupos específicos de la población históricamente discriminados como las mujeres, la infancia, los adultos mayores, los indígenas, los jóvenes, las personas con discapacidad, los grupos de diversidad sexual, entre otros.”

Se requiere mayor inversión pública en política social, particularmente del Municipio y no sólo del Gobierno Federal o del Gobierno del Estado. La tercera parte del presupuesto del Municipio debe ser destinado *efectivamente a desarrollo social*.

Es necesaria una reingeniería de las áreas de desarrollo social del Municipio, que disminuya su gasto corriente y permita atender de manera más estructurada y efectiva los programas y grupos de población prioritarios.

Se requieren diseños innovadores que posibiliten la participación ciudadana en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de las políticas públicas. Esto implica tanto esquemas en los que puedan integrarse las personas con mayor conocimiento de la realidad social y capacidad para el diseño de las intervenciones sociales necesarias, como para la participación ciudadana amplia y abierta de las comunidades en el ejercicio de las políticas públicas.

Cultura de la Ilegalidad y de la Violencia

En Ciudad Juárez existió siempre una cultura permisiva o ambigua ante la legalidad. Lejos del centro del país, y con un Estado Mexicano históricamente apartado de la dinámica fronteriza, el contrabando fue siempre no sólo parte de la vida de la ciudad, sino una necesidad ante el desabasto crónico o lo excesivamente caro de los productos básicos y de todo tipo, y la facilidad para adquirirlos en el otro lado. Para la mayoría de los juarenses, el contrabando fue siempre algo si no bueno por lo menos natural. No sólo los productos eran mejores y más baratos, sino que para muchas familias la fayuca o las segundas fueron y son la forma de vida. Los malos en todo caso eran los aduanales y su corrupción. Como cantaba Facundo Cabral:

“bueno es el contrabandista que trae de afuera pa’ cá /
lo malo es la justicia que lo devuelve pa’ llá.

²³¹ Clara Jusidman: *La Realidad Social de Ciudad Juárez. Tomo I. Análisis Social*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2008; p.12.

Y lo mismo sucede por ejemplo con los “polleros”. Con lo que se diga de los migrantes, la mayoría de los juarenses ve en realidad con simpatía a los paisas que se arriesgan a cruzar de mojados y por lo general a quienes les ayudan, y repudia en cambio a la migra, de la que en muchas ocasiones ha sufrido también vejaciones.

Juárez fue también históricamente el lugar en el que eran legales actividades ilegales en Estados Unidos: desde el abasto de licor en tiempos de la prohibición, los divorcios al vapor y la prostitución, sobre las que hubo distintas posiciones pero que generaron riqueza y empleo en la ciudad.

Salvo períodos relativamente breves, por otra parte, la ciudad no tiene una historia de luchas de masas o ciudadanas amplias, y más allá de la alternancia reciente los acuerdos políticos más significativos fueron hechos por lo general por grupos pequeños y mediante acuerdos oscuros. Además del relativo abandono de los gobiernos federal y estatal, los policías, agentes de tránsito y aduanales se percibieron generalmente como corruptos y nunca tuvieron la simpatía de la población.

Todo esto –además por supuesto de la tolerancia y arreglos de los gobiernos federales y por lo general de los estatales–, facilitó en su momento la penetración y el crecimiento del narcotráfico, que fue infiltrando y apoderándose paulatinamente de las policías, participando de las actividades económicas e indirectamente de las políticas de la ciudad y extendiendo sus redes sociales, sobre todo a partir de la década de los 1990.

Relacionados o arreglados con los gobiernos federal y estatal, con las policías y con algunos de los capitales más grandes de la ciudad, la gente aprendió pronto a no meterse con los narcos. El crecimiento de éstos implicó también el incremento como nunca antes *de la cultura de la simulación* en la vida económica, social y política de la ciudad. Mucha gente sabía quiénes eran, dónde vivían y en qué clubes o cámaras participaban, y nunca pasaba nada y nadie decía nada. La población entendía que esto no era bueno, pero tenía la esperanza de que “si tú no te metes con ellos, ellos no se meterán contigo”.

Todo eso reventó, y los gobiernos tienen por supuesto mucho que ver con esto. Aún hoy, el interés de las autoridades políticas sigue estando a favor de la simulación y el ocultamiento y no de la transparencia, el PRI y el PAN pactan, por lo general, la aprobación de las cuentas públicas en lo oscuro en lugar de transparentarlas. Se oponen no sólo a que el síndico sea de otro partido sino hasta de otro grupo, y a los contrapesos ciudadanos. Traen un enjambre de promotores comprando

votos, gastando en ello muchísimo dinero. Y esto por supuesto favorece los acuerdos en lo oscuro, a los poderes fácticos y hace más débil la de por sí muy frágil cultura de legalidad.

Es en ese sentido la ausencia del Estado uno de los elementos que ha sido y sigue siendo caldo de cultivo para las actividades ilícitas, por lo que la vuelta a la legalidad es un asunto primero del Estado y no es un asunto exclusivo de los ciudadanos. Pero no es una tarea sencilla. Porque la gente **no les cree**. Y por otro lado la legalidad es para gran parte de la población una cortina de humo fácil de pasar, y no un vínculo significativo. Esta debilidad histórica de la cultura de la legalidad hace de hecho más difícil cualquier campaña.

Una campaña por la legalidad y el Estado de Derecho, indispensable sin duda para la recuperación de la justicia, la paz y la armonía en nuestra ciudad, no aparece en realidad viable. La población las percibe hipócritas, cuando no represivas. Es necesario antes que las autoridades pusieran el ejemplo, iniciando desde el ámbito de gobierno estatal o municipal una verdadera campaña por la legalidad, el servicio y la transparencia. Y de cualquier manera la campaña debe hacerse en términos que resulten creíbles, atractivos y significativos para la mayoría de la población, en este caso desde los términos de la resolución no-violenta de conflictos y el respeto y la garantía a las diferencias, y desde acá recuperar paulatinamente la conciencia y necesidad del respeto a una legalidad que, nunca como hoy, fue en Juárez un bien necesario y apreciado.

Los Medios de Comunicación

Los medios de comunicación de Ciudad Juárez han incrementado la cobertura y difusión de eventos violentos en los noticieros televisivos, por lo general de manera sensacionalista. Esto ha venido generando una mayor percepción de inseguridad y conduciendo a la naturalización de la violencia.

La sobre-exposición a la violencia, que se reproduce y genera a su vez mayor rating, no está abonando a la paz sino aumentando la percepción de la inseguridad y los sentimientos de ansiedad y angustia entre la población.

Esta situación es sin embargo claramente preferible a la de algunas ciudades de otras entidades, en la que los medios de comunicación han sido amordazados o se han autocensurado

ante el riesgo que implica informar sobre los sucesos de violencia, lo que contribuye aún más a la sensación de terror entre la población.

Si bien los medios de comunicación son también actores y partícipes de la agenda del poder, es deseable un proceso de sensibilización de los propietarios, directivos y trabajadores, tanto en cuanto a su responsabilidad por el impacto que genera su información sobre la violencia, como en cuanto a sus posibilidades en la difusión de campañas de sensibilización y educación de la población y en la generación de una cultura de paz y de educación para la no-violencia. Las posibilidades y la importancia de su participación es enorme.

La Intervención Social del Gobierno Federal.

Aunque no ha sido el tema del presente libro ni puede serlo por tanto del presente trabajo, es necesaria una mención a la intervención social del Gobierno Federal “Todos Somos Juárez.”

Si bien esta intervención tiene de origen los problemas, como comentábamos, de que al no haber avance en la inseguridad o en la procuración de justicia es difícil poder apreciar el impacto de los programas sociales; –además de una falta de coordinación y de planeación sobre la urgencia, prioridad u orden de las distintas intervenciones–, incluye sin embargo programas importantes cuyo impacto sobre la realidad social no puede aún ser evaluado.

Entre los programas significativos se incluye la ampliación del Programa Oportunidades, además algunos programas de empleo temporal, que son sin duda necesarios en este momento y de beneficio para la población. La Secretaría de Educación inicia la construcción de 5 preparatorias en las zonas más pobres de la ciudad; además de un amplio programa de becas que ha permitido mantenerse en la escuela a muchos adolescentes, la ampliación del programa de horario ampliado en las primarias y del Programa Construye-T, entre otros. Se intenta actualmente incluso un programa de seguimiento para adolescentes que no iban a continuar la secundaria. La Secretaría de Salud apoyó por otra parte el equipamiento del Hospital Infantil y la terminación del Hospital Siquiátrico, e inicia la construcción de otro hospital general indispensable para la ciudad, además de la ampliación de los programas en materia de adicciones.

Si bien el impacto de esta intervención no puede ser aún evaluado constituye sin duda un factor importante para la planeación del plan de acción necesario para la ciudad.

Algunos Programas Sociales Emergentes en Situación de Crisis

La situación de inseguridad y de violencia que vive la ciudad hace que cualquier Plan de Intervención Social no pueda limitarse sólo a tratar de mejorar las condiciones de vida de la población, a través de los programas tradicionales contra la pobreza, sino que necesita prioritariamente buscar incidir en la reparación del tejido social y la disminución de la violencia. Intentamos en este apartado, de manera enunciativa y no limitativa, mencionar algunos de los programas que podrían ir en esta dirección.

Atención a Víctimas de la Violencia

A partir de 2008, Ciudad Juárez ha sido escenario de múltiples hechos de violencia: más de 5 mil homicidios y un gran número de extorsiones, secuestros y asaltos a mano armada. Aunque esta violencia ha recibido mucha atención como un problema de seguridad pública, menos conocido es, sin embargo, el daño emocional y psicológico que ha recibido la población.

Los familiares de las personas asesinadas enfrentan un dolor muy grande (muertes de personas jóvenes, inesperadas y con violencia), muy difícil de procesar además por el señalamiento y aislamiento de que son objeto. Han aumentado los cuadros de depresión grave, y un alto porcentaje de la población presenta síntomas de estrés postraumático, o vive presa del temor y presenta trastornos de ansiedad. Se trata de problemáticas psicoafectivas que pueden perdurar más allá de una eventual mejoría en la situación de seguridad, y que van a generar más violencia si no se abordan adecuadamente.

La atención y acompañamiento terapéutico de las víctimas y el apoyo a su reinserción social no es sólo cuestión de humanidad, sino condición indispensable para poder avanzar en la reparación del tejido social, dada la dimensión de los daños. Y es también la mejor forma de contribuir a la disminución de la violencia, porque cada persona que es capaz de dejar el resentimiento y encontrar la paz es también alguien que sale de la espiral de violencia y favorece la construcción de la esperanza, aún en una situación tan difícil. La atención a las víctimas y a la población afectada psico-emocionalmente debiera ser el primer deber y programa de esta intervención social.

Atención a los adolescentes en situación crítica

La crisis de violencia ha afectado especialmente a la población joven, que se encuentran en situación permanente de vulnerabilidad y riesgo. La gran mayoría de los asesinados han sido jóvenes. El “juenicidio” y la crisis económica agravan la discriminación y la falta de oportunidades para los jóvenes, acentuando la situación de inseguridad y soledad y el aumento del estrés y la violencia.

Muchos adolescentes están en situación crítica, “en 3 y 2”, y ante la falta de oportunidades la delincuencia organizada se convierte a menudo en la única alternativa.

Es necesario que el Estado asuma como prioridad un programa social amplio para la atención de estos adolescentes, que incluya un programa de prevención de la deserción escolar, y de prevención participativa de las adicciones y la violencia, especialmente hacia los niños y adolescentes de 5°. y 6°. año de primaria; un programa de reinserción educativa y social para detectar y favorecer la reinserción de los adolescentes que no van a continuar o ya no están en la escuela –y que son los que se encuentran en mayor riesgo–; programas de empleo u oportunidades laborales y de alternativas de vinculación o desarrollo comunitario, en el sentido de favorecer oportunidades de desarrollo y la inclusión de los adolescentes y jóvenes a las comunidades, y romper la ruta de vinculación: deserción escolar-pandillas-conflictos con la ley-narcotráfico.

Programas de prevención y reinserción comunitaria en materia de adicciones

A pesar de que Ciudad Juárez ocupa ya el primer lugar nacional en consumo de sustancias psicotrópicas, y de que el consumo de sustancias puede ir asociada a otras problemáticas, como la delincuencia y la violencia, hasta ahora la ciudad carece de una política pública articulada y consistente en materia de adicciones. La ausencia de espacios de rehabilitación por parte de los Gobiernos ha sido suplida en parte por Centros creados por grupos religiosos, que a menudo enfrentan graves dificultades. Los procesos de rehabilitación enfrentan a menudo graves dificultades para la reinserción laboral y social de los adictos rehabilitados.

Son necesarios programas de prevención en el nivel comunitario, que incidan en los factores asociados a las farmacodependencias, especialmente en las poblaciones y grupos de mayor riesgo. Programas de intervención temprana, que eviten el avance de los consumidores hacia procesos de adicción crónica difíciles de revertir posteriormente. Y procesos comunitarios que impliquen no

solamente el trabajo con los adictos, sino con sus familias y redes sociales para el tratamiento y de reinserción social y laboral de las personas con adicciones.

Educación para la paz y resolución no violenta de conflictos

Ciudad Juárez ha vivido durante los últimos dos años una espiral de violencia, a la que se añade la sobre-exposición a esta violencia por la presentación diaria de los ejecutados en los principales noticieros. Tan grave o quizás más que la misma realidad –y seguramente más difícil de reparar– es el impacto y el daño que esta espiral está teniendo en la salud psico-emocional y en la cultura de la gente. Para gran parte de la población, –y de manera más marcada para los niños y jóvenes– se van perdiendo los referentes éticos y legales de la cultura de la legalidad y el estado de derecho. No se confía en la justicia, que aparece como impotente ante los poderes reales. La violencia va dejando de ser un recurso extremo para convertirse en algo cotidiano, sin más referente que el propio poder: “muy chida si la haces tú, muy jodida si te la hacen a ti”.

Esta es sin duda una situación en la que es necesario trabajar inmediatamente. El camino para la paz parte de la manera como entendemos los conflictos, de nuestras actitudes ante éstos y de las destrezas que generemos para resolverlos. Ante la propagación de la cultura de la violencia es necesario, literalmente, la generación de una cultura de reconocimiento y de respeto del otro, de sus necesidades, y de la negociación y el diálogo como vías para la resolución no violenta de conflictos, y junto a ello de respeto a las instituciones y los marcos jurídicos. Esto no puede lograrse solamente por la vía de la transmisión de mensajes o de ideas, que sonarían huecos mientras la realidad los desmiente a cada momento. Es necesario generar las destrezas necesarias para el abordaje y resolución de los conflictos, lo que supone un proceso de educación participativa.

Es necesario contribuir a la generación de una cultura de paz, mediante el desarrollo de un programa comunitario de mediación y resolución no violenta de conflictos y de un programa amplio de educación y capacitación a la población.

Algunos Supuestos para una Estrategia o Plan de Acción Exitoso

Además de los supuestos ya planteados en el punto 3 de este documento como para la política social del Municipio, una estrategia o plan de intervención social supone:

a. *La articulación de los diferentes servicios sociales.*

Que integre en un solo sistema o en un solo esquema los diferentes servicios comunitarios, de manera que posibilite la integración de los diferentes actores: los diferentes ámbitos de gobierno, las universidades, los organismos privados y civiles.

b. *Una estrategia de base comunitaria.*

Lo que implica el apoyo y desarrollo de los centros comunitarios existentes, de manera de posibilitar la articulación de los diferentes servicios sociales y comunitarios, así como la necesidad de una mayor inversión y recuperación de los espacios públicos: parques, bibliotecas, espacios culturales, como articuladores del tejido social y el desarrollo comunitario.

c. *La formación de agentes especializados y promotores comunitarios*

En cada una de las distintas áreas estratégicas para la intervención social existe una gran necesidad de capacitación tanto de promotores como especialistas para el desarrollo de las intervenciones. Esto supone el desarrollo de programas de formación en diferentes niveles: diplomados, especialidades o posgrados, que incidan en la capacitación de promotores y agentes.

d. *La incidencia en el cambio de las representaciones sociales.*

De modo de transformar la cultura de la exclusión, la impunidad y la violencia y de pasar paulatinamente a una cultura de la inclusión, del respeto a los derechos y la tolerancia a las diferencias y sobre todo de una cultura de paz, de respeto a la legalidad y de resolución no violenta de los conflictos.

Ciudad Juárez enfrenta una situación difícil.

Hay que tratar de hacer las cosas lo mejor que podamos.