

# CIUDAD JUÁREZ: DE LA VIOLENCIA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL A LA REFUNDACIÓN DE LA CIUDAD

*Héctor Padilla*

## **Presentación**

En los años noventa Ciudad Juárez cobra fama mundial como paradigma de lugar violento debido a los feminicidios, el narcotráfico y la presencia del cártel de Juárez, que paralelamente conviven con una pujante industria maquiladora y la pobreza de vastos sectores de sus habitantes. Aunque en las estadísticas nacionales la ciudad presenta bajos índices de marginación en comparación con otras ciudades del sur del país, es vista por muchos como un laboratorio de la globalización y del futuro (Bowden, 1998).<sup>1</sup> Es un espacio donde el incremento de la violencia en la ciudad y la persistencia de múltiples rezagos urbanos, registrados por diversos estudios académicos y oficiales, parecen confirmar la hipótesis de Sergio Zermeño respecto a que en ciudades como esta se observan de manera clara indicios de los impactos des-estructurantes de la globalización y del capitalismo neoliberal; una globalización que opera como un poderoso disolvente de las identidades colectivas, de los espacios de interacción comunicativa y la formación crítica de lo público, que "no conduce necesariamente a la afirmación de consumidores individualistas como en otros países sino a la incultura y la miseria" (1996:12).

En tanto laboratorio de la globalización, también se le considera un lugar donde el futuro de México echó sus raíces, porque exhibe lo que podría ocurrir con el resto del país si no se adoptan medidas para revertir los procesos como los que tienen lugar en este punto de la geografía nacional.<sup>2</sup> La ciudad descansa sobre un modelo de desarrollo basado en la expoliación del territorio por procesos económicos opuestos al desarrollo

---

<sup>1</sup> Este autor apoya parte de su texto sobre la violencia en Ciudad Juárez y su contexto socioeconómico en el trabajo fotográfico de periodistas locales encargados principalmente de la nota roja. Quizás es uno de los primeros textos que empezaron a asociar la situación de violencia que existe en la ciudad, con su vinculación a procesos de integración a la economía global.

<sup>2</sup> Así ha sido descrita la situación de la ciudad, por la directora del equipo Incide A.C, Clara Jusidman, coordinadora de una extensa investigación en curso que compila, resume y sistematiza muchos estudios sobre la problemática de Ciudad Juárez.

sustentable. Pero, frente a tales apreciaciones que subrayan un panorama desolador y caótico, contrasta notoriamente el discurso dominante centrado en subrayar el potencial de crecimiento de la ciudad. Difundido principalmente por empresarios y personajes del poder público, este discurso aduce que lo que ocurre en la ciudad es normal y propio de un lugar cuya economía ha crecido de manera rápida y sostenida durante décadas.

Así, se pone el acento en los beneficios que ha traído consigo la industria maquiladora, asumida como el motor y sostén no sólo de la ciudad sino en gran medida de todo el estado de Chihuahua. Se dice que los fenómenos de violencia obedecen a procesos y factores ubicados extralocales, sobre los que no es posible emprender acción alguna. Y que la violencia y los problemas sociales presentes en la ciudad no sólo no son diferentes de los existentes en otros lados, sino incluso hasta podrían ser razonablemente menores. En muchas grandes ciudades norteamericanas hay más crímenes violentos y muchas más mujeres mueren en países como Guatemala. Ciudad Juárez pues, no es un fenómeno único, ni su violencia y su pobreza los aspectos más relevantes de su compleja realidad.<sup>3</sup>

Pero entonces ¿en qué radica la especificidad del caso Juárez? ¿Cómo se vincula en ese espacio el binomio violencia-exclusión? ¿Tales fenómenos son reales o son sólo problemas de percepción, visibles sólo porque existe una sociedad civil denunciante y por la localización geográfica de la ciudad? ¿Reales o aparentes, qué están haciendo las autoridades y la sociedad civil para resolverlos y con qué perspectivas de éxito? Estas son algunas de las preguntas que este ensayo pretende responder sólo de una manera aproximada. Para ello, ofrece una mirada panorámica sobre lo que allí pasa, pero tratando de enfatizar que la localización fronteriza y algunos componentes político-institucionales, son elementos que, por un lado, agudizan la problemática del binomio violencia-exclusión social, y por otro obstaculizan el desarrollo de iniciativas ciudadanas tendientes a su solución.

---

<sup>3</sup> Estas son expresiones recurrentes entre autoridades y directivos empresariales. Quizá las más recordadas, son las palabras del exgobernador Francisco Barrio cuando en 1997 refirió como “normales” a los crímenes de mujeres.

El contenido se presenta en dos grandes apartados. En el primero, se resumen algunas hipótesis que se han hecho para explicar, en general, el fenómeno de la violencia y su relación con la desigualdad social, y en particular, la situación de Ciudad Juárez. Luego se describe a grandes rasgos el contexto socioeconómico de la violencia en la ciudad, y posteriormente se presentan algunas cifras de la criminalidad. En el segundo apartado se expone el entramado político institucional encargado de enfrentar la problemática de la violencia, así como las principales y más recientes medidas que se impulsan desde la esfera oficial. Enseguida son reseñadas las respuestas ciudadanas en atención a los problemas de violencia y pobreza de la ciudad, entre las que destacan tres iniciativas que buscan un consenso social amplio para resolver de manera integral la problemática de la ciudad y modificar su modelo de desarrollo dominante. Al final, se mencionan algunos núcleos duros que parecen oponerse al cambio de dicho modelo y al espíritu “refundacional” que anima una de las iniciativas. En las conclusiones se hacen algunas reflexiones y sugerencias sobre lo que cabría promover desde la política pública y la investigación en ciencias sociales.

### **Interpretaciones sobre la violencia y su contexto socioeconómico**

#### *a) Las interpretaciones*

Tanto las cifras de la violencia como las causas que la provocan suscitan la polémica no sólo en referencia al caso Ciudad Juárez. En la literatura académica sobre la violencia y la criminalidad, existen diferentes corrientes de interpretación en las que se incluyen factores económicos, sociológicos e incluso hasta biológicos (Payán, 2005). Pero en el caso específico de las interpretaciones centradas en explicar tales fenómenos desde una perspectiva social y en el contexto de las ciudades, se pueden mencionar dos grandes corrientes: la sustentada en el pensamiento que nos remite al marxismo y la que recupera los aportes de la sociología norteamericana de principios del siglo XX, integrada bajo el paradigma de la escuela de Chicago.

Para la primera corriente, la violencia es atribuida a la dinámica capitalista y a las contradicciones de éste, que provocan crisis económica, pobreza y desigualdad. De manera directa, se considera el resultado de una contradicción esencial que resulta del

hecho de que los procesos modernizadores siguen su marcha con independencia del proyecto de la modernidad, de modo que factores como la movilidad de capital y trabajo, la formación y transformación de las instituciones políticas y de los estados nacionales, provocan desigualdades, conflictos y tensiones que se expresan por la vía de la violencia, a través de revueltas urbanas o actividades criminales (Arteaga, 2004).

Para la segunda corriente, la violencia es un fenómeno inherente a compleja vida de las grandes ciudades, así como a una desviación del comportamiento de los individuos que se presenta en contextos de secularización de los valores y normas y rápida urbanización. En estudios sobre el binomio violencia-exclusión, desde esta corriente se formulan hipótesis que vinculan dichos fenómenos al tamaño y riqueza de las ciudades. Las ciudades albergan ricos, que devienen en víctimas potenciales, a manos de personas que encuentran en el ambiente urbano condiciones de anonimato, o donde el contacto y “la proliferación de la práctica y la cultura de la violencia” provocan lo que podría denominarse un “efecto demostración de unos para otros” (Mota, Tavares y Ferreira, 2005:16).

A estas corrientes de manera frecuente se les encuentra mezcladas, porque el capitalismo -y en la actualidad los procesos de globalización- desde su surgimiento ha hecho de las ciudades el “lugar” de su desarrollo natural. Además, las investigaciones empíricas constatan de manera reiterada una relación directa entre el tamaño de las ciudades y la incidencia de la violencia (Mota, Tavares y Ferreira, 2005:17). La combinación de paradigmas puede verse en estudios que al analizar la violencia en las ciudades, encuentran de manera recurrente una relación positiva entre grados de urbanización y fenómenos como la pobreza, el desempleo o la concentración de desigualdades. Dicha combinación se observa en los estudios sobre la relación entre la violencia criminal y la globalización.

A este respecto, se ha dicho que “La formación del crimen organizado tiene sustento social en la medida en que la reestructuración económica capitalista empuja a un importante sector de la población hacia los sótanos de la economía informal...”, que “utiliza, al igual que hace el mundo de los negocios y las empresas, la globalización del mercado financiero para desarrollarse y reproducirse, generando una especie de contrageografía de la globalización...” y que “a escala global, sienta sus bases en

espacios locales, desde donde pueden movilizar sus recursos, lo que les permite conservar y reproducir una identidad social y cultural” (Arteaga, 2004:44-48)

Los marcos interpretativos son una guía para la formulación de hipótesis y no una respuesta directa a la pregunta sobre los factores específicos que provocan las diferentes modalidades de violencia en territorios concretos (barrios, ciudades y regiones). Esto ocurre en el caso de Ciudad Juárez, acerca del cual es válido decir que no obstante que el crimen y la delincuencia en la ciudad y en la frontera son noticia de todos los días, todavía escasean o prácticamente son inexistentes los estudios sistemáticos enfocados en analizar los factores de la delincuencia y la criminalidad particulares de la región (Payán, 2005:220). Así lo sostiene un profesor de la Universidad de Texas en El Paso, en un texto que dedica al análisis de las diferencias en las estadísticas delictivas en Ciudad Juárez y El Paso. Aunque, como él mismo hace notar, uno de los pocos textos publicados relacionados con esta problemática es el de Bailey y Godson (2000), que analiza la relación entre el crimen organizado y la transición política en México y su impacto en la gobernabilidad de la frontera México-Estados Unidos.

La mayoría de lo dicho sobre esta problemática aparece disperso en una gran diversidad publicaciones académicas y periodísticas y reportes oficiales enfocados en el tema de los crímenes de mujeres ocurridos en la ciudad durante la década pasada (Pérez y Padilla, 2002).<sup>4</sup> En relación con los feminicidios aparecen mencionados –con frecuencia, de manera especulativa<sup>5</sup>– diferentes factores estructurales y globales, al igual que explicaciones conspirativas derivados de los marcos explicativos marxista y funcionalista arriba señalados, de modo que pese a analizar una forma de violencia en

---

<sup>4</sup> Existe una cuantiosa cantidad de documentales, artículos de periódico, reportes oficiales y materiales diversos publicados sobre el tema de los feminicidios, que amerita se promueva la creación de una biblioteca o colección especial que los reúna. Aquí cabe destacar el número especial de *Metapolítica*; la compilación de Griselda Gutiérrez, (2004); el texto pionero de las periodistas locales, *El silencio que la voz de todas quiebra...* (Candia, et.al., 1999) y el artículo de Julia Monarrez (2000), una de las pocas investigadoras locales que han estudiado de manera sistemática los feminicidios.

<sup>5</sup> En el 2004 se publicó un texto que analiza la construcción de mitos en torno los asesinatos de mujeres y su explotación por los medios de comunicación (Pérez, 2004).

particular, sus interpretaciones ayudan a comprender y esbozar hipótesis sobre el clima general de violencia en la ciudad.

Entre los factores estructurales se menciona en primer término a la industrialización y urbanización aceleradas. Dichos procesos de modernización tienen efectos disolventes sobre el tejido social, provocan el cambio de roles de la mujer en la vida pública, suscitan reacciones de violencia misógina contra ellas y, en general, situaciones de pobreza y desequilibrios que pueden considerarse dentro de un “anomia” social. Así, por ejemplo, en un texto que relaciona género y maquila y dedica a analizar los desequilibrios provocados por esta forma de industrialización, Zermeño ha escrito que “el enemigo...aún no identificado...se genera en medio de la degradación social de la frontera y de la maquila, en donde las relaciones de género juegan un papel fundamental...” (2004:47).

También, se alude a la situación de frontera de la ciudad, que por ser lugar de paso a los Estados Unidos y ser vecina de otra ciudad de gran tamaño, influye en la relocalización y expansión de las redes del crimen organizado internacional, resulta atractiva para el arribo de asesinos seriales y propicia la organización de bandas dedicadas al tráfico de personas y a la prostitución. Cabe añadir que esta explicación es la que aparece en las versiones conspirativas que los gobiernos de Francisco Barrio Terrazas (PAN, 1992-1998) y Patricio Martínez (PRI, 1998-2004) ofrecieron para sustentar la fabricación de chivos expiatorios en que incurrieron, debido a su incapacidad y negligencia que evidenciaron.

Por ello es que, a los factores estructurales y a las circunstancias geográficas, también se suma la explicación de que la violencia se ha agravado debido a la impunidad derivada de la ausencia de un Estado de Derecho, y la falta de transparencia y el rendimiento de cuentas de los gobiernos; características que se han agravado a medida que el Estado ha sido penetrado por el crimen organizado que opera en el país y se asienta de manera ostensible en la frontera con estados Unidos. La existencia de poderes que operan a la sombra y en contra del Estado, así como el proceso de transformación del sistema político mexicano –alternancia, partidización de la función pública, gobiernos divididos- han confluído de manera negativa inhabilitando al Estado

para enfrentar con éxito las diferentes manifestaciones de la violencia criminal y las variables sociales y culturales que las prohíben (Padilla, 2003).

Además de las variables arriba mencionadas, en la mayoría de lo escrito y dicho por activistas de organizaciones sociales y académicos se aprecia un consenso amplio en torno a la idea de que la violencia en la ciudad se relaciona directamente con un contexto social de pobreza y polarización social. Tales problemas son resultado de la construcción de un modelo de ciudad, sustentado en un vertiginoso impulso y desarrollo de la industria maquiladora que no ha sido debidamente complementado por acciones de política sociales, educativas, culturales y de salud, para enfrentar las necesidades y requerimientos materiales y psicosociales de la población que ha arribado a esta ciudad atraída por la expectativa de empleo y mejores condiciones de vida que en sus lugares de origen.

Además de que el proceso de industrialización maquiladora ha sido rápido y desestructurante, este generó la aparición de vastos sectores que viven condiciones de exclusión social; lo que significa que el problema no radica tanto o sólo exclusivamente en la pobreza, sino en la construcción y consolidación de una matriz socioeconómica -y política- en donde co-existen e interactúan quienes fincan su bienestar en el desarrollo de la industria maquiladora (y en sus limitados efectos multiplicadores en el comercio y el sector inmobiliario); y quienes, a pesar de estar insertos en el centro del modelo de desarrollo vigente, viven en condiciones de vulnerabilidad social porque conforman una fuerza laboral poco retribuida, con escasa capacidad de consumo y falta de acceso a oportunidades propias de la ciudadanía.

La violencia se instaló en una ciudad donde florecen, por igual, industria, zonas residenciales y enclaves de pobreza; donde son patentes un dinamismo económico que no se traduce en bienestar social y un contraste entre la capacidad de la ciudad para generar riqueza y su incapacidad para retenerla. Pero, ¿a qué se deben tales contrastes? Dicho de otro modo, ¿qué explica la aparente imposibilidad de la ciudad para aprovechar mejor su inserción en el mercado global a través de la maquiladora?

Para responder estas preguntas algunos piensan que la industria maquiladora constituye una economía de enclave, porque la riqueza generada por ella no se queda. Por una parte, las ganancias de esa actividad no constituyen en ningún momento parte

de la economía local; y por la otra, la mayoría de los impuestos que arroja van a parar al gobierno federal, mientras que una gran porción de la derrama salarial que produce escapa a la vecina ciudad a través de transacciones fronterizas. Por tanto, es una actividad de bajo efecto multiplicador que impide se forme un mercado interno sólido, sostenida además por un esquema de empleos de bajo ingreso (Gutiérrez, 2005).

A esa explicación, otros añaden que la ciudad es víctima del centralismo y la discriminación fiscal de los gobiernos estatal y federal. Se aduce, por ejemplo, que ciudades con menos problemas sociales o menor generación de riqueza, como Tijuana, Guadalajara y Chihuahua reciben más beneficios a través de participaciones e inversión pública federal),<sup>6</sup> por lo que la ciudad quedó atrapada en una “trampa de pobreza”. De manera paradójica, la ciudad es “pobre” porque estructuralmente no tiene oportunidad para desarrollarse; y no se desarrolla porque no llega inversión pública suficiente (para atender necesidades sociales y de infraestructura) y la inversión privada no se queda (para que crezca el mercado interno y se atraigan de manera sostenida otros capitales). Y otras más proponen, complementado, que quienes han impulsado a la industria maquiladora desde los ámbitos público y privado, no creyeron pertinente consolidar un paquete de medidas sociales complementarias. Descuidaron la creación de infraestructuras sociales, educativas y culturales, a pesar de que en un principio de manera paralela al Programa Industrial Fronterizo que dio vida a las maquiladoras, se promovió el Programa Nacional de las Fronteras, que efectivamente contemplaba ejes y acciones concretas de política social y cultural.

#### *b) El contexto socioeconómico*

Promovido de manera consciente o no, o sujeto a restricciones y variables estructurales que escapaban o no del control de los promotores de la industrialización

---

<sup>6</sup> Hacia el 2000, un grupo de ciudadanos propuso crear el Estado de Juárez para solucionar los graves problemas urbanos y de seguridad pública en la ciudad, provocados por: la inexistencia de una verdadera equidad fiscal entre los órdenes de gobierno; dificultades para la administración impuestas por las distancias geográficas entre Ciudad Juárez y la capital del estado; diferencias culturales entre los chihuahuenses de los municipios fronterizos y el resto de la entidad; y carencia de acciones de gobierno adecuadas a la magnitud y ritmo del crecimiento demográfico.



maquiladora, al cabo de cuatro décadas las dos facetas (dinamismo económico y deterioro social) del modelo de desarrollo vigente son palpables en los indicadores socioeconómicos y en la configuración espacial de la ciudad.

En el **cuadro 1** puede apreciarse, entre otros datos más, que Ciudad Juárez posee el 75% de la inversión extranjera directa en la entidad, misma que supera a la de países como Nicaragua y Uruguay. La ciudad genera el mayor porcentaje del PIB estatal, con un 43%, así como el 74% del valor agregado de la industria maquiladora, misma que da empleo a más de 200 mil personas. Asimismo, la ciudad representa el 40% de la población de la entidad, con una tasa de crecimiento anual entre 1990 y 2000 superior al 4.5% anual, lo que arroja que cerca de un 32% de su población en esa década fuera inmigrante. Estas tasas son una consecuencia directa de la dinámica económica que prevalece en esa ciudad desde los años sesenta, basada en el desarrollo de la industria maquiladora de exportación (IME), de la cual Juárez ha sido la principal sede desde el momento en que inició su instalación en México. Entre 1980 y 1990 la maquiladora pasó de 121 plantas que ocupaban a casi 40 mil trabajadores, a 287 plantas con cerca de 125 mil empleados. Posteriormente, de 1990 a 2002, la IME ha tenido un comportamiento creciente, aunque en 1993 y 1998 hubo cierres de empresas que alcanzaron hasta un 15 y 12% de los establecimientos, respectivamente (las mayores tasas de crecimiento ocurrieron en 1999 con el 17% y en 1996 con 11.6%). El tamaño promedio de las plantas pasó de cerca de 330 empleados por planta en 1980, a 450 en 1990 y a 630 en 2002 (Olivas, 2002).

El impacto de la IME en la población económicamente activa es abrumador. El mercado laboral de Ciudad Juárez registra una población económicamente activa de 664,577 trabajadores, que representa el 55 % de la población total. El sector que absorbe la mayor parte de la fuerza laboral es el manufacturero, con el 67 % del total de la PEA, al que le siguen en orden de importancia, en lo que a captación de empleo se refiere, el sector servicios (14.3%) y el sector comercio (10.6%). Las cifras, asimismo, son contrastantes con las que ofrece El Paso y dejan las asimetrías entre México y Estados Unidos. En El Paso, la PEA asciende a 330,835, que significa un 46 % de la población total y su fuerza laboral se distribuye de una manera más equilibrada, debido a que posee una estructura económica más diversificada. La PEA se concentra

mayormente en el sector comercial y de servicios, con cerca de 80,000 en cada uno (24% de la PEA total), al que le sigue el sector público, donde se emplean cerca de 70,000 personas (22%). Finalmente, el sector manufacturero, que en Ciudad Juárez es determinante, en El Paso sólo representa el 15 % de la PEA total, lo que constituye menos de una cuarta parte de la población empleada en el mismo sector en Ciudad Juárez (Olivas, 2002).

Como se puede apreciar, en un caso la dependencia que se tiene del sector manufacturero y de la inversión foránea es determinante, mientras que en el otro caso, se aprecia una estructura más diversificada con una vocación comercial y de servicios, dependiente en gran medida de los consumidores mexicanos y de la fuerte inversión del sector público en la ciudad, a través de la presencia de Fort Bliss.

En el **cuadro 1** también puede verse que un 46% de la PEA en Ciudad Juárez recibe apenas hasta 2 salarios mínimos, en tanto que se calcula en 200 mil a las personas que viven en condiciones de marginación y que el 16% de la población está en condiciones de pobreza alimenticia; y que en cuanto a infraestructura y equipamientos existe un gran déficit en la cobertura de agua, luz y drenaje en las viviendas, pavimento, áreas recreativas, espacios culturales y educación. En materia educativa, la ciudad guarda en una posición muy desventajosa frente a la capital del estado, Chihuahua. Desventaja que parece abismal si se compara a Ciudad Juárez con su vecina la ciudad de El Paso.

A ese respecto cabe decir que las diferencias mostradas arriba en cuanto a la estructura económica de El Paso y Ciudad Juárez, son más marcadas aún en el ámbito social. Aunque de acuerdo con los parámetros de bienestar de Estados Unidos, en general se considera que la primera es una ciudad pobre y se puede observar en ella algunos asentamientos humanos (conocidos como *colonias*) parecidos a los de la segunda (las *colonias*), su nivel y calidad de vida resaltan la magnitud de los rezagos de Ciudad Juárez. En esta última, el nivel de escolaridad alcanzado promedio es de 6.8 años, en tanto que en El Paso, la escolaridad alcanzada promedio prácticamente del doble, al alcanzar 12.4 años de estudio. En México el promedio es 7.1 años a nivel nacional, y en Estados Unidos es de 12.7 años.

La baja escolaridad de Juárez es producto de la inmigración de población y de las carencias de infraestructura educativa en todos los niveles. En la ciudad, existen 792 instituciones de educación que atienden un total de 260,125 alumnos en sus diferentes niveles. El 30 % se ubica en el nivel pre-escolar, el 50% en el nivel primaria, el 10% son secundarias y finalmente, las escuelas técnicas, preparatorias y universitarias tienen reducidos porcentajes de 3.9, 4.1 y 1 por ciento, respectivamente. En referencia a la infraestructura educativa, el Plan Municipal de Desarrollo 1998-2001, reconocía que la ciudad registraba un déficit de casi 250 centros escolares, pues de los 506 centros educativos de primaria que requerían, la ciudad tenía apenas cerca de 256 escuelas primarias. Las necesidades son mayores en los niveles de secundaria, preparatoria y superior. Y de acuerdo con el Plan Director de Desarrollo Urbano, hacia el 2002, estas carencias prácticamente no se habían modificado en cuanto infraestructura urbana y equipamientos de salud, culturales y educativos (IMIP, 2002).

En infraestructura y equipamientos culturales en la ciudad, la ciudad presenta un profundo déficit, además de que la mayoría de los espacios se encuentran subutilizados, deteriorados y mal equipados. En varios casos se trata de edificios construidos en administraciones anteriores, pero olvidados. En particular la carencia de bibliotecas municipales es el ejemplo que mejor ilustra esta situación. Mientras Ciudad Juárez sólo cuenta con ocho bibliotecas municipales mal equipadas, para una población mayor al millón 200 mil habitantes, en la vecina ciudad de El Paso el gobierno local dispone de una biblioteca con 12 secciones ubicadas en diferentes áreas de la ciudad. Esto es para una población menor a los 800 mil habitantes.

Con relación a las expresiones espaciales del modelo de desarrollo, la principal es la expansión acelerada de la mancha urbana acompañada de procesos de fragmentación y segregación socioespacial. La ciudad ha crecido 12 veces en cuatro décadas y lo ha hecho de una manera inarmónica (**mapa 1**). De manera paralela al desarrollo de la industria maquiladora, junto con los nuevos desarrollos industriales florecieron los fraccionamientos residenciales, utilizando con frecuencia el mecanismo del clientelismo urbano (creando asentamientos irregulares) en zonas apartadas de la mancha urbana, para forzar su posterior urbanización. Gracias a la debilidad de los mecanismos e instancias de planeación urbana, la ciudad quedó a merced de la

especulación. Su dirección y ritmo de crecimiento han sido empujados y dirigidos conforme cambian de partido las administraciones municipales, a través de las cuales operan grupos de interés empresariales rivales. Los ejemplos más ilustrativos de la competencia por el territorio de la ciudad son los procesos de expropiación de los vastos terrenos del llamado Lote Bravo, ubicado en el sur de la ciudad, promovido por Francisco Villarreal (PAN, 1992-1995), y de San Jerónimo en el norponiente del municipio, en el sexenio de Patricio Martínez (Gillén y Ordóñez, 1995; Padilla, 2001).

El efecto negativo de la especulación territorial en la ciudad es una estructura urbana fragmentada, que reproduce y profundiza la desigualdad social y espacial. Así, mientras algunas zonas de la ciudad fueron objeto de atención por los grupos de interés y por las políticas urbanas, otras zonas, principalmente las de difícil urbanización, fueron dejadas en el abandono. Es así que hacia los años setenta, conforme empezaron a arribar a la ciudad nuevas oleadas de inmigrantes en busca del empleo maquilador, el poniente y norponiente de la ciudad -cuyos límites naturales son la Sierra de Juárez, y por ello presenta dificultades para su urbanización, y la línea divisoria con los Estados Unidos- consolidó su vocación como lugar de llegada de los recién llegados; una vocación que empezó a tener desde los años cincuenta. La consecuencia fue que desde entonces el poniente se convirtió en una ciudad dormitorio, donde se presentan los principales indicadores de rezago social.

Otros puntos de llegada de la población inmigrante son el Suroriente y el Surponiente, dos zonas que presentan también bajos niveles de cobertura de infraestructura y equipamientos urbanos, así como problemas sociales que indican un debilitamiento del tejido social. En el **mapa 2 y cuadro 2** se observa la coincidencia entre las zonas de mayor presencia de población inmigrante (las más oscuras) y las que mayores carencias sociales: las señaladas en el mapa como Zaragoza, Norponiente, Poniente, Azteca y Surponiente (ver cuadro). Las regiones claras del mapa son las mejor urbanizadas y las que menos población inmigrante reciben; aunque no por ello están fuera del alcance de las expresiones violentas del contexto social. En el sector Norte se ubica la llamada “zona dorada”, que es donde se concentra la mejor infraestructura comercial, bancaria, hospitalaria y cultural, pero también donde ocurren muchas de las ejecuciones cometidas por el crimen organizado. Un medio de

comunicación de la ciudad de El Paso popularizó a un polígono de ese sector como la “zona de strike” (Cardona, 2004: 25).

Tal es el sustrato social de la violencia en Ciudad Juárez. Una violencia sobre la que, como se ha dicho antes, se centra una polémica en torno de sus cifras y sus causas. Dentro del sistema local de actores y de la lógicas de competencia por el poder entre los partidos políticos, las cifras constituyen herramientas discursivas útiles ganar o perder adeptos, porque sirven para cuestionar o hacer apologías de la eficacia y sensibilidad del desempeño gubernamental en relación con temas sensibles como la seguridad pública y los feminicidios. En las elecciones de 1998 y 2004, los candidatos de todos los partidos convirtieron estos temas en el centro de sus ataques a los adversarios. La inseguridad y la violencia también son el centro de una compleja interacción, que oscila de la cooperación limitada al conflicto abierto, entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades.

Sin pretender aquí ofrecer una versión completa de las cifras (oficiales y no oficiales) de la violencia y la criminalidad, a continuación se mencionan sólo con fines ilustrativos algunos datos proporcionados por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación en un estudio publicado a principios de 2005 (IMIP, 2005). De acuerdo con ese estudio, tan sólo en el 2004 hubo 209 muertes violentas, de las cuales el 44% fue por homicidio, de las cuales, a su vez, el 31% fueron ejecuciones y el 22% a muertes derivadas de enfrentamientos entre pandillas juveniles. Además, en el estudio consigna que desde 1993 se registran 427 muertes de mujeres, de las cuales ocurrieron 17 en el 2004. Ese año, también, se registraron 1,766 delitos denunciados por cada 100 mil habitantes, calculando que hasta un 80% de los mismos no son denunciados, a pesar de que la tasa de denuncia de los delitos creció de modo sustancial (12% anual) entre 1997 y 2003.

Tales cifras pueden parecer mucho o poco dependiendo con qué se le comparen. Para el caso de Ciudad Juárez, la comparación más obvia e inmediata es con la ciudad de El Paso, la cual es percibida como una ciudad segura, no sólo por los fronterizos, sino por estudios comparativos entre ciudades norteamericanas. De acuerdo con el estudio realizado por Antonio Payán, puede decirse que esta percepción radica, principalmente en la observación de los crímenes y delitos más ostensibles, pues

mientras que en El Paso las muertes violentas entre 1997 y el 2001 oscilan entre 24 (1997) y 14 (1999), en Ciudad Juárez, van desde 543 en 1997 hasta 297 en 1999. Esto significa un índice de homicidios de 3.1 por cada 100,000 habitantes en El Paso y de 28.5; esto es, el índice de El Paso es ocho veces menor (Payán, 2004:222-224).

El autor citado emprende uno de los pocos intentos por comparar de modo sistemático las estadísticas delictivas entre ambas ciudades. Además de que la comparación es problemática porque se tienen diferentes formas de registro, subraya los bajos índices de denuncia en el caso juarensé y plantea la necesidad de emprender una investigación más profunda sobre las diferencias delictivas, que con seguridad no se restringen a meras diferencias de registro, ni tampoco a explicaciones simplistas, como es el hecho de que El Paso se encuentra en Estados Unidos (Payán, 2004:225), donde se tiende a existir la idea de que se cumplen más las leyes. Por el contrario, diferentes estudios permiten pensar que una gran parte de los delitos ocurridos en la ciudad tienen algún tipo de relación, directa o indirecta, con las actividades de distribución y consumo de drogas ilícitas en la ciudad, a su vez asociadas a la localización geográfica de la ciudad.

Por estar ubicada en la frontera, la ciudad no sólo es un lugar de paso de las drogas hacia el principal país consumidor del mundo; quizás es uno de los lugares que más resienten de manera directa e inmediata los efectos de las medidas de seguridad adoptadas por Estados Unidos para incrementar la seguridad de su frontera sur, ya sea para detener el flujo de narcóticos, de inmigrantes y ahora de posibles terroristas. Además de que los lugares de paso de la droga suelen transformarse en lugares de consumo, activistas de organizaciones no gubernamentales -del Centro de Integración Juvenil y del Programa Compañeros-, enfocadas en atender problemas de drogadicción, aseguran que “sus estadísticas se vieron impactadas después del bloqueo que realizó la patrulla fronteriza a la línea divisoria entre México y Estados Unidos en 1994” (Santiago y Padilla, 2003). Aducen que la droga que no puede pasar, se destina al consumo doméstico, con lo que se han multiplicado los lugares de distribución y consumo de drogas, denominados “picaderos” o “tienditas” porque muchos de ellos se

disfrazan de establecimientos legales, preferentemente tiendas de abarrotes. Desde 1995, se calcula que hay entre 500 y 2 mil de estos lugares (CEPVMCJ, 2004:16).<sup>7</sup>

De acuerdo con la Secretaría de Salud, que llevó a cabo una Encuesta Nacional sobre Adicciones en 1998, el consumo de drogas en México “registra incrementos y tendencias preocupantes”, especialmente en el medio urbano y en los estados de la frontera con Estados Unidos, en donde el consumo de cocaína tiende a crecer más que otras drogas. Entre las ciudades que registran un mayor consumo de drogas en el ámbito nacional, se encuentran Tijuana (14.73%), con el primer lugar, y Ciudad Juárez (9.20%), con el segundo lugar. Por su parte, las cifras registradas por la Encuesta Estatal de Salud sobre Adicciones realizada por la Secretaría de Fomento Social del Gobierno del Estado de Chihuahua, en 2000, muestra porcentajes mayores al promedio nacional. El porcentaje de población que ha consumido drogas *alguna vez en la vida, durante el último año* o en el *mes previo a la encuesta* es, respectivamente, el doble, el triple y cuatro veces más que el nacional. Cálculos reciente estiman que existen cerca de 100 mil adictos (de los cuales aproximadamente una tercera parte han acudido a centros de rehabilitación) (Santiago y Padilla, 2003).

Si bien la disponibilidad de drogas es un factor determinante que explica la elevación del consumo de drogas en la ciudad, el otro componente determinante es el de los bajos niveles de bienestar social. El problema de la pobreza ha sido señalado, en este sentido, como uno de los factores socioeconómicos claves que inciden en la gestación de adicciones a drogas lícitas no sólo en Ciudad Juárez, sino en la región binacional que conforma con El Paso, Texas, y Sunland Pak y Las Cruces, Nuevo México.

A este respecto, las autoridades norteamericanas de salud plantean que el consumo de drogas, al que consideran un problema de salud prioritario, es un fenómeno asociado a la pobreza. De acuerdo con estudios preliminares de la Administración de Recursos y Servicios de Salud, del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los

---

<sup>7</sup> La condición fronteriza no sólo influye en la comisión de delitos asociados al consumo y distribución de drogas; también propicia otros como el tráfico personas y armas, y provee una demanda binacional para los llamados giros negros. Además, se consigna la presencia en la vecina ciudad de El Paso de cerca de 700 personas que purgan sentencia en libertad condicional por delitos sexuales (CPEVMCJ, 2004:16-17).

Estados Unidos (HRSA, en Santiago y Padilla, 2003), encuentran que el consumo de drogas ilícitas, así como el de alcohol, era mayor en condados pobres, como los de Nuevo México, en donde se detectó una mayor incidencia de accidentes y hechos violentos asociados al consumo de estos productos. En el caso de Ciudad Juárez, el efecto palpable de esta situación es que en el Centro de Readaptación Social administrado por el gobierno municipal, están reclusos cerca de 4 mil internos, a pesar de que éste apenas cuenta con una capacidad para mil 800. Del total de internos, el 50% están presos por delitos del fuero federal (CPEVMCJ, 2004:17).

### **Respuestas gubernamentales e iniciativas ciudadanas frente a la violencia**

#### *a) La acción del gobierno*

Las respuestas de los diferentes ámbitos de gobierno hacia el complejo escenario social que experimenta Ciudad Juárez son de muy diversa índole e igualmente complejas. Establecer con precisión en qué medida su desempeño ha sido eficaz para solucionar o atenuar la problemática de la violencia y los factores sociales que la provocan, requiere estudios amplios, sistemáticos y permanentes aún no emprendidos desde el campo de la investigación académica. Lo más que se puede decir al respecto es a partir de los estudios hechos sobre diversos problemas urbanos que, como hemos señalado antes, apuntalan la hipótesis de un fracaso de las dos últimas administraciones estatales y cinco gobiernos locales (1992-2004)<sup>8</sup> en la tarea de prevenir, atenuar y corregir los procesos de disolución del tejido social implícitos en el fenómeno de la violencia.

Una mirada exploratoria sobre las acciones gubernamentales en torno del binomio violencia-exclusión social, observa en ellas cuatro características, que en conjunto delimitan un escenario de *déficit de gobernabilidad* en materia de seguridad, control de la vida pública y provisión de bienestar social: 1) combinan medidas de política social y

---

<sup>8</sup> El PAN gobernó durante cuatro administraciones: Francisco Villarreal (1992-1995), Ramón Galindo (1995-1998), Gustavo Elizondo (1998-2001) y Alfredo Delgado (2002-2004), salvo por una interrupción en el 2001-2002, cuando se instaló un Consejo Municipal de inclinación priísta al anularse el resultado de los comicios de 2001.



procuración de justicia, que buscan sin mucho énfasis la integración de los sectores excluidos y abordan a la violencia en tanto efecto y no sus causas, a través de disposiciones con una orientación represiva; 2) las acciones se ven reflejadas en una densificación del entramado institucional a partir del surgimiento de instancias creadas ex profeso para atender el clima de violencia en la ciudad; 3) en los gobiernos estatal y federal se aprecian tímidos esfuerzos que exploran soluciones integrales con base en una mayor participación de la sociedad particular; 4) los resultados positivos son poco tangibles y valorados por una ciudadanía desconfiada de la acción pública gubernamental, debido a la persistencia de inercias autoritarias prevalecientes sobre todo en el ámbito municipal.

El crecimiento del entramado institucional se observa principalmente en los niveles estatal y federal a través de la creación de fiscalías y comisiones especiales para atender al crimen organizado (narcotráfico) y los feminicidios. En el caso del gobierno del estado se puede mencionar a la Secretaría Estatal de Seguridad Pública, la Central de Inteligencia Policiaca (Cipol) y el Centro de Prevención y Atención a Mujeres y Familias en Situación de Violencia (Musivi), creadas durante la actual administración de José Reyes Baeza (PRI, 2004-2006). Aunque las atribuciones de estas dependencias abarcan a toda el estado de Chihuahua, fueron instaladas en Ciudad Juárez para atender de manera preponderante las necesidades de esa ciudad, tal como lo prometió en su campaña el actual gobernador. A estas dependencias se suman otras creadas en pasadas administraciones, como la Fiscalía Especial para atender los Homicidios de Mujeres, de la Procuraduría de Justicia del Estado, los institutos Chihuahuense de la Mujer (Ichimu) y de la Cultura (Ichicult), la Secretaría de Fomento Social y el Hospital de la Mujer, y por parte del Congreso del Estado, la Comisión Especial para el seguimiento de los Casos de Homicidio de Mujeres en el Municipio de Juárez.

A nivel federal destacan la Fiscalía especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, de la Procuraduría General de la República (PGR), la Fiscalía Mixta Estado-Federación, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (CPEVCMCJ) y la Comisión del Senado de la República que da Seguimiento a las Investigaciones de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez. Además, se añade la

presencia en la ciudad de la Policía Federal Preventiva, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR (SIEDO), la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, y los institutos nacionales de la mujer (Inmujer) y de desarrollo social (Indesol).

La actuación de las dependencias aquí brevemente enlistadas en marca en una larga lista de programas encargados de aspectos específicos de política social, urbana, seguridad pública y procuración de justicia, varios de los cuales integran a los tres niveles de gobierno. Es el caso, por ejemplo, del Programa Integral de Seguridad Pública, que se estableció durante la administración del presidente municipal Jesús Alfredo Delgado (2002-2004) y ha contado con la importante y visible participación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, mediante el destacamento en la ciudad de fuertes contingentes de la Policía Federal Preventiva. Además, es el caso de la labor desarrollada por dependencias como Indesol e Inmujer, que impulsan la elaboración de estudios y foros de consulta con la finalidad de conocer mejor la problemática de la ciudad y diseñar políticas integrales. También promueven la capacitación de funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil, a través del financiamiento de diplomados y talleres, y otorgan apoyos directos a esas organizaciones para sostener sus acciones de intervención social.

Otro ejemplo es la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (La Comisión), creada a fines del 2003<sup>9</sup> por la administración de Fox, porque del conjunto de dependencias creadas para atender la violencia, es quizás la única cuya encomienda exige partir de una visión integral de la violencia en la ciudad –en especial, de género- y asumir una función vinculante. La Comisión trabaja en torno de tres ejes: la procuración y administración de justicia, la atención a víctimas y el fortalecimiento del tejido social. A través de esos tres ejes, despliega un abanico de medidas consideradas prioritarias y a las que refiere como las “40 acciones” o compromisos contraídos por la Comisión desde su establecimiento. Dentro de las acciones las más importantes están orientadas a modificar las condiciones de violencia que en particular se ejerce en contra de las mujeres, en respuesta a las

---

<sup>9</sup> El decreto de creación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 2004.

demandas de organismos ciudadanos de derechos humanos y grupos formados por familiares de las víctimas. Por ejemplo: el cumplimiento de las recomendaciones y compromisos internacionales del Estado mexicano en procuración de justicia, derechos de las víctimas, prevención, erradicación y sanción de la discriminación y violencia contra las mujeres; la atracción de “las indagatorias penales sobre feminicidios al ámbito federal; identificación forense de mujeres en fosa común; el fortalecimiento de instancias especializadas relacionadas con los homicidios de mujeres; y el intercambio de información, asistencia técnica y capacitación integral con el FBI y la policía de El Paso (CPEVMCJ, 2004:52-53).

Para llevar a cabo tareas como las arriba indicadas, y fundamentalmente promover políticas de prevención, una función nodal es el enlace entre las diferentes dependencias del gobierno federal y entre estas y las de otros niveles de gobierno. De forma que además de realizar acciones concretas en beneficio de las familias de mujeres victimadas, impulsa políticas de reforma y fortalecimiento de los aparatos de justicia y políticas sociales para fortalecer el tejido social y las identidades colectivas. Por ejemplo, acciones tendientes a la integración de zonas urbanas marginadas por medio de la creación, recuperación y dignificación de espacios públicos, la gestión de recursos nacionales (Programa Habitat) e internacionales; el impulso a actividades de difusión y promoción cultural, el apoyo a iniciativas sociales de fortalecimiento de organismos civiles de derechos humanos; y el desarrollo programas educativos para combatir la discriminación, el rezago educativo, la deserción escolar, las adicciones y el pandillerismo (CPEVMCJ, 2004).

Sin embargo, la actuación de la Comisión enfrenta dos grandes limitaciones: ocupa un lugar secundario dentro de la estructura jerárquica del gobierno, que restringe mucho su capacidad de gestión y articulación política; y actúa en un entorno de extrema polarización social y política, donde resulta difícil emprender acciones concertadas con las autoridades locales, que constituyen quizá el actor social más difícil de incorporar a una concepción de política social integral, incluyente y participativa. Acerca del gobierno local, cabe apuntar que mientras los gobiernos del estado y federal están atendiendo de manera incipiente y tardía la problemática de la ciudad, éste ha sido plenamente rebasado tanto por su carencia de recursos en relación con las demandas

sociales, como por los criterios autoritarios con que es administrado y el diseño anacrónico de su estructura orgánica y de representación política.

El gobierno municipal se ha resistido a crear nuevas dependencias o reformar las existentes para adaptar su funcionamiento a la magnitud y complejidad de las demandas sociales de sus habitantes, y tornar más eficiente, transparente y democrático su desempeño. La única dependencia significativa, creada para tratar de introducir mejores mecanismos y criterios de racionalidad técnica y política a la administración municipal, es el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), que data de 1994. Pero, desde entonces, con la excepción de su creador, Francisco Villarreal (PAN, 1992-1995), por diferentes motivos no ha contado con el pleno respaldo de los presidentes municipales en turno. En contraste con reconocimientos obtenidos por el IMIP en el ámbito nacional e internacional, localmente es considerado por muchos una instancia que duplica funciones de otras dependencias municipales, y por lo tanto, propicia el crecimiento de la burocracia municipal. A esto se le agrega el inconveniente de que tiene dificultades para ofrecer insumos que sirvan directamente para la toma de decisiones (García, 2004).

A las críticas sobre el gasto burocrático y los resultados poco tangibles de planeación urbana realizada por el instituto, el grupo gobernante actual encabezado por el presidente municipal, ingeniero Héctor Murguía (PRI, 2004-2007), percibió al instituto como un reducto de panistas e intentó desaparecerlo a fines de 2004. El embate al IMIP fue parte de un conjunto de medidas de corte autoritario tales como: la disolución del apenas recién creado -a finales de 2003- Instituto Municipal de Seguridad Pública (IMSP), que realmente nunca entró en operaciones porque carecía de presupuesto; la reestructuración del Consejo Municipal de Planeación (Copladem) para eliminar la participación ciudadana y la consulta pública en la realización de obras. La administración municipal, además, dedica poco más del 30% al rubro de seguridad pública, mientras que al de gestión social se destina el 22%; y realiza con frecuencia acciones punitivas en colonias marginales de la ciudad en contra de jóvenes pobres, sobre quienes despliega un discurso tendiente a culpabilizar y estereotipar a las víctimas de la exclusión social como gente violenta. Como ejemplo de ello, el 23 de marzo de 2005 la policía municipal asesinó cuatro personas que presuntamente dieron

muerte a uno de sus miembros. Para encontrarlas se montó un operativo que requirió prácticamente a todo el cuerpo de seguridad municipal, y luego de un enfrentamiento donde además resultó muerto otro policía, días después el alcalde desplegó una campaña propagandística para justificar la medida, misma que recibió el apoyo de organismos empresariales por medio de desplegados aplaudiendo la “mano dura” (Norte, 24-25 de marzo).<sup>10</sup>

Dado un entorno social y político como este, es razonable pensar que esfuerzos realizados por instancias de otros niveles de gobierno, como la Comisión o el Indesol, por citar dos ejemplos, no tengan mejores resultados o no sean percibidos de manera positiva por la ciudadanía. Sobre todo si toma en cuenta que las actitudes y criterios arriba señalados no son exclusivos del gobierno local, y si considera que revertir la violencia sólo puede ser un logro de acciones integrales sostenidas en el mediano y largo plazo. De hecho, aunque las autoridades pudieran tener un interés auténtico en enfrentar la violencia, de manera recurrente pierden el terreno y la legitimidad ganada. Esto sucede cuando se presentan periodos extraordinarios de agresiones sexuales y/o ejecuciones perpetradas por el crimen organizado; o bien, cuando se desatan escándalos mediáticos por participación de las autoridades en hechos de corrupción y violencia.<sup>11</sup>

De este modo, en la interacción gobierno-sociedad en torno de la violencia de la ciudad se aprecia un círculo vicioso. Por parte del Estado, aparece un déficit de gobernabilidad (capacidad y legitimidad) que se deriva de su ineficacia para resolver problemas estructurales (pobreza y desigualdad social); luego, dicha incapacidad permite la permanencia de condiciones sociales para la emergencia del crimen organizado, el cual, a su vez, busca la manera de penetrar al Estado para obstaculizar su

---

<sup>10</sup> Al respecto se ha dicho atribuido la violencia a “una cualidad de determinados grupos sociales, regularmente minorías étnicas y marginados del desarrollo económico. Sobre ellos se ciernen las políticas de seguridad pública sustentadas, por lo general, en dos ejes: mantener el orden y endurecer las leyes. Las catalogadas como clases peligrosas tienen sobre sí un peso con el que deben cargar...” (Arteaga, 2004:8-9).

<sup>11</sup> Entre abril y mayo de 2005 hubo más de diez marchas en varios sectores de la ciudad luego de la violación y asesinato de la niña Airis, del asesinato de Anahí por su padrastro, la muerte de niño por una bala perdida durante un enfrentamiento de pandillas y la desaparición de una maestra de primaria. En mayo hubo más de cinco ejecuciones (ver Norte, 1-30 de mayo de 2005).

acción persecutoria. Posteriormente, el déficit de gobernabilidad se agudiza cuando afloran hechos ilícitos que involucran a funcionarios públicos o miembros de los diferentes aparatos de seguridad y justicia, debido a pugnas internas, errores en la comunicación informal entre el poder público y el crimen organizado, o cualquier otra causa fortuita. Se provoca un mayor distanciamiento entre la sociedad y las autoridades que, en consecuencia, debilita aún más la capacidad del Estado para articular una fuerza social suficiente para modificar las variables que influyen en la violencia.

En cuanto a la sociedad, el círculo vicioso radica en que ésta no puede exigir con éxito al Estado que cumpla con sus responsabilidades, porque ella misma no está dispuesta confiar en las autoridades.<sup>12</sup> En ese sentido se encuentra atrapada en una contradicción, porque considera que el problema de inseguridad es el más importante y cree que el gobierno debe solucionarlo, pero percibe al gobierno como causa del problema. En distintos foros, seminarios, artículos periodísticos, es común la afirmación de que el fenómeno de la violencia se agrava por la impunidad oficial, provocada a su vez por la negligencia, falta de preparación y/o complicidad de muchos funcionarios públicos con quienes infringen la ley. Innumerables hechos nutren esa percepción ciudadana. Por ejemplo, el hallazgo de narcofosas en diferentes puntos de la ciudad, ejecuciones, la operación de redes de tráfico de inmigrantes, casos trata de blancas y prostitución de menores, la protección a picadores y hasta asesinatos de mujeres, donde existen muchos indicios y/o evidencias de participación de policías de los diferentes niveles de gobierno.

Y si lo anterior no fuera suficiente para erosionar la confianza ciudadana, debe añadirse el impacto negativo que causó en la conciencia cívica, el desempeño autoritario del sexenio de Patricio Martínez, cuando los responsables de administrar la justicia incurrieron en la tortura y fabricación de culpables, y se reprimió a quienes cuestionaron su proceder, convirtiendo al poder público en un factor más de la

---

<sup>12</sup> En una encuesta sobre cultura política y participación ciudadana, se encontró que los problemas de inseguridad son los más señalados y la exigencia es que las autoridades de los tres niveles de gobierno los resuelvan. A escala de la ciudad, los problemas más urgentes fueron la inseguridad (más del 50%) y luego la delincuencia y la violencia contra mujeres; en las colonias, fueron la falta de pavimentación (25%), inseguridad (23%) y vandalismo (8%) (Padilla y Olivas, 2002).

violencia.<sup>13</sup> A la fecha, existen varias recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional, entre otras) que no se han cumplido.

*b) Las iniciativas ciudadanas*

En medio de los círculos viciosos que envuelven a la relación gobierno-sociedad en torno de la violencia, emergen iniciativas de la ciudadanía dirigidas ya sea a enfrentar las fuentes sociales, políticas y culturales de la violencia, o bien a pugnar por erradicar la impunidad oficial e introducir por mecanismos que transparenten la acción gubernamental. Desde fines de los años noventa, las iniciativas se canalizan a través de la formación de asociaciones civiles dedicadas a atender los principales problemas en que se expresan los costos sociales de la industrialización maquiladora y la inserción de la ciudad en las redes del tráfico internacional de narcóticos: el cuidado de niños en situación de vulnerabilidad, la rehabilitación de las adicciones y la atención a inmigrantes, mujeres, indígenas. La mayoría son sostenidas por organismos religiosos en una vasta red de mecanismos de solidaridad y asistencia en las colonias pobres de la ciudad, a los que se suman agrupaciones no religiosas (CIES, 2001; Fechac, 1999).

Directamente motivadas por la situación de la violencia, también han surgido organismos que apoyan de múltiples maneras a las familias de mujeres victimadas (atención legal, psicológica, etcétera), que se han visto en la necesidad de desempeñar un papel central en la reivindicación de los derechos de la mujer, asumiendo muchas veces un perfil político-contestario. Entre ellas destacan la asociaciones Nuestras Hijas

---

<sup>13</sup> Según la encuesta citada, sólo el 6% afirmó confiar en el gobierno, mientras que el 30% y el 10% dijeron tenerle poca y ninguna confianza. La policía es la institución con menos confianza, pues el 29% tiene poca confianza y un cuarto de los encuestados desconfía por completo en los cuerpos policíacos. Esto puede relacionarse con la actitud de la percepción ciudadana sobre el cumplimiento de la ley. La tercera parte considera que los gobernantes cumplen menos con la ley, y el 40% que gobernantes y ciudadanos por igual no respetan las leyes (Padilla y Olivas, 2002).

de Regreso a Casa, Casa Amiga, Familiares de Desaparecidos, Justicia para Nuestras Hijas y el Movimiento Ciudadanos por la Paz, de reciente creación.<sup>14</sup>

La intervención social realizada por estas organizaciones ha sido un paliativo frente a las condiciones de pobreza y violencia que afectan a una gran parte de la población. Pero, salvo pocos casos, sus resultados no son duraderos, ni inducen cambios sustantivos en las políticas públicas o dan lugar a una mejora sensible en la calidad de vida. Aparte de que operan con pocos recursos, suelen atender necesidades inmediatas y cotidianas, en calidad de meros sustitutos de la acción pública gubernamental; una situación que les impide visualizar o proponerse estrategias de largo plazo y propósitos políticos más generales. Esto ha sido así desde principios de la década de los noventa cuando empezaron a proliferar. Sólo recientemente, varias organizaciones están tratando de arribar a propuestas integradoras tendientes a articular a la sociedad y al gobierno en objetivos más estratégicos. Estas son el *Plan Estratégico de Juárez*, la *Agenda para el Desarrollo Social* y el *Pacto por la Cultura en Ciudad Juárez*, impulsadas por asociaciones civiles de corte empresarial, conglomerados de organismos asistenciales y colectivos de artistas, intelectuales y activistas sociales.

La primera iniciativa, *Plan Estratégico de Juárez*, es promovida por una asociación civil del mismo nombre, conformada en su núcleo central por los más importantes empresarios de la ciudad, pertenecientes a las familias Zaragoza, Fuentes, De la Vega, Bermúdez, Vallina, Terrazas y Fernández (Plan Estratégico, 2000), cuyos intereses abarcan desde el monopolio de la distribución de gas, la elaboración y distribución de cerveza, y la renta de parques industriales para la industria maquiladora, hasta empresas mobiliarias y de la industria de la construcción; a los cuales se suman personajes que influyen en la opinión pública local, académicos y representantes de las instituciones de educación superior y de los tres niveles de gobierno.

Surge hacia fines del 2000, en el contexto del inicio de la última crisis en que cayó la industria maquiladora; un momento en que ciudad parecía perder

---

<sup>14</sup> A ellas se suman las instituciones de educación superior -Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), los institutos tecnológicos de Ciudad Juárez (UTCJ) y de Monterrey (ITESM, campus Juárez) y la oficina local de El Colegio de la Frontera Norte- a través de estudios, foros, seminarios y campañas en contra de la violencia.



competitividad frente a otros países como China, y se llegó a pensar que era el momento de diversificar la economía de la ciudad.<sup>15</sup> Por esa razón, la propuesta reviste un interés especial, porque en cierto modo constituye un reconocimiento público, por parte de los empresarios, de los costos sociales y las debilidades del modelo de ciudad modelo de ciudad que generó la industria maquiladora. En ese sentido, la crisis fue un estímulo para que reconocieran la necesidad de consolidar un mercado interno, sostenido en el crecimiento del capital humano y el desarrollo de nuevas ventajas locacionales que conviertan a la ciudad en un puente entre la economía norteamericana y el mercado latinoamericano.

Esos son algunos de los objetivos del Plan Estratégico, adoptado siguiendo la experiencia de la ciudad española de Bilbao que desde principios de los noventa empezó a ejecutar con éxito su proceso de planeación estratégica. Con base en ese modelo, sus promotores contrataron un equipo de consultoría internacional (Socintec), convocaron a los principales actores sociales de la ciudad y realizaron consultas públicas para elaborar un diagnóstico y diseñar sus propuestas de cambio. El producto es conjunto de acciones en cuyo centro se destaca la necesidad de convertir a Ciudad Juárez en el centro de una metrópoli binacional, que replantea sus relaciones tradicionales con El Paso, Texas, resuelve sus problemas de infraestructura urbana y cuenta con un modelo de crecimiento sostenible que integra a todos los habitantes al desarrollo y bienestar (Plan Estratégico, 2003 y 2004).

Sin embargo, en contra del Plan se han hecho diversos cuestionamientos, que abarcan desde dudas sobre las bases reales para cumplir con sus objetivos, hasta la poca relevancia en su diagnóstico respecto a los temas de las condiciones sociales y la política de desarrollo social para la ciudad. Se dice, por ejemplo, que las medidas son poco factibles porque implican asumir formas organizativas diferentes a las adoptadas por sus promotores y superar inercias difíciles de modificar, como son el cambio en el modelo maquilador, lograr un consenso social amplio y establecer una adecuada

---

<sup>15</sup> De acuerdo con datos del INEGI, de las 3,706 plantas que fueron abiertas en octubre de 2001, sólo permanecieron 3,228 para mayo de 2002 y específicamente en Ciudad Juárez el volumen pasó de 444 plantas con 216,656 trabajadores empleados a 301 plantas con 208,252 trabajadores durante el mismo periodo. Para 2002 existían 305 empresas, en las cuales se ocupan 200 mil personas (Olivas, 2002).

coordinación entre el gobierno en sus tres niveles y los empresarios. La figura de A.C. adoptada por los promotores del Plan es inadecuada para el propósito de hacer que instituciones e intereses variados dialoguen y se rescate la riqueza de expresiones y participaciones que requiere la planeación estratégica. En particular, pende el riesgo de que esta asociación sea secuestrada por quienes desempeñan las funciones operativas y están a cargo del manejo del Comité Directivo; lo cual significa que una iniciativa colectiva orientada a transformar la ciudad, puede devenir en un instrumento para que el sector empresarial redefina las bases de su control hegemónico sobre la ciudad. (Arroyo, 2003).

Asimismo, entre diferentes activistas sociales hay desconfianza hacia sus principales impulsores por su carácter empresarial. Al tratarse de los más beneficiados por el modelo maquilador, principalmente a través de prácticas especulativas y rentistas-, resulta difícil creer que asumirán una actitud de mayor compromiso social y más emprendedora, tal como parece exigir el cambio del modelo económico y social de la ciudad. Por añadidura, en el contexto de desconfianza generalizada que prevalece en la ciudad, no ayuda al prestigio de los empresarios el hecho de que en diversos medios impresos y libros se ha sugerido la participación de algunos de estos empresarios en actividades ilegales como el narcotráfico, o bien de algunos hijos de prominentes empresarios, en los asesinatos de mujeres en la ciudad (González, 2002; Washington, 2005).

Coyunturalmente, otra duda sobre la factibilidad del Plan radica en la incorporación de su presidente fundador, un empresario de filiación panista, al gabinete de la actual administración municipal ocupada por el PRI (2004-2007), en calidad de Secretario Técnico. Dicha administración se ha caracterizado –como se dijo antes- por inhibir la participación ciudadana, reactivar el clientelismo urbano, dismantelar espacios como el IMSP, reducirle el presupuesto al IMIP; desvirtuar el componente participativo del Copladem y sustentar un discurso autoritario contra quienes “manchan” la imagen de la ciudad cuando insisten en el tema de la violencia. Es decir, temas muy presentes en el campo de la política local, pero sobre los que Plan Estratégico ha evadido pronunciarse, a pesar de que el gobierno municipal exhibe criterios contradictorios con los objetivos del Plan. Por ello, se piensa que la presencia

del artífice del Plan en el gobierno local compromete la autonomía que requiere un proyecto de esa naturaleza. Aunque, por otra parte, quienes apoyan la presencia de este personaje en la administración municipal, aducen que así se facilitará la adopción de los objetivos del plan. Prueba de ello es que el Plan Municipal de Desarrollo 2004, fue elaborado por él e incorpora aspectos medulares del Plan Estratégico (Secretaría Técnica, 2005).

La segunda iniciativa, *Agenda para el Desarrollo Social*, es promovida por el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social, un organismo que se remonta al 2001 luego de que varias organizaciones que realizan actividades de asistencia social entre grupos y zonas marginales de la ciudad, llevaron a cabo con éxito localmente una “Cumbre por el Desarrollo Social”. En esa reunión por vez primera esbozaron un conjunto de problemas y prioridades de desarrollo social para la ciudad, por lo que dos años después, en el 2003, deciden conformarse en un consejo que actualmente integra a cerca de 40 organizaciones de la sociedad civil. Desde su constitución, consideran que el futuro de la ciudad es incierto porque hay problemas, pero no actores sociales dispuestos a atenderlos; por lo que es urgente construir un frente social dedicado a esa tarea. En ese sentido, un elemento central de su propuesta actual es concluir y desarrollar las conclusiones de un proyecto de investigación en curso, cuya finalidad es establecer las bases para impulsar un modelo de intervención social amplio y de largo plazo (Flores, 2005). Dicho proyecto le fue encomendado a una asociación civil de la ciudad de México especializada en la material (Incide, 2005), ha contado con el apoyo del Indesol y requerido la realización de múltiples talleres y foros de trabajo.

Una debilidad de esta iniciativa, sin embargo, es la dependencia estructural que muchas de las organizaciones integrantes tienen respecto a los fondos públicos para operar. Existen reglas del juego en la interacción gobierno-organizaciones civiles, en donde estas últimas suelen verse limitadas o son influidas en su diseño e identidad organizacional, por los requisitos de registro legal y las convocatorias públicas para obtener financiamientos, registro legal. Además, las organizaciones suelen tener dificultades para consolidar su institucionalidad interna y con frecuencia, son propensas a la influencia de prácticas discrecionales y clientelistas en su interacción con funcionarios y dependencias públicas.

Por su parte, la iniciativa *Pacto por la Cultura en Ciudad Juárez*, tiene una orientación semejante a las anteriores, pero quizás más trascendente por el contenido de sus planteamientos. Sus antecedentes se remontan a principios de los años noventa, cuando un pequeño grupo de artistas e intelectuales empezó a insistir en que la política cultural es un eje de acción sin el cual no se puede dar un verdadero sustento al acelerado crecimiento demográfico e industrial de la ciudad. Pero el grupo actual que la impulsa, se crea apenas en marzo de 2004, con la confluencia del Consejo ciudadano para la creación del Instituto Municipal del Arte y las Culturas, el IMIP, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y las asociaciones civiles Casa Orientación Juvenil, Telón de Arena, Fundación Raramuri, Preparatoria de Altavista y la Fundación Flor y Canto, entre otros.

Esta iniciativa plantea en su aspecto más general y amplio “fortalecer el tejido social en esta ciudad”, a través de la convergencia de la sociedad civil y el gobierno para transformar un “modelo de desarrollo caduco...que se caracteriza por la creciente desigualdad, la persistencia del autoritarismo en el desempeño gubernamental y la debilidad del Estado de derecho, en un horizonte de prácticas cívicas y culturales que revelan la insuficiencia de espacios y políticas para el desarrollo integral de la población...” Para lograr ese cometido, sus impulsores consideran necesario potenciar la capacidad organizativa de la sociedad civil y del gobierno para revertir los procesos sociales en curso hasta conseguir “la refundación de la ciudad”; esto, con base en políticas públicas que se apoyen en la premisa de “la cultura constituye una óptica alternativa no explorada” que puede permitir “visualizar, responder y revertir los procesos implícitos en el debilitamiento de las identidades colectivas y capacidades de acción comunitaria...”, fortaleciendo en particular a la población que vive en condiciones de vulnerabilidad (Grupo pacto por la cultura, 2005).

Con base en la elaboración de un documento denominado *Pacto por la Cultura*, desde marzo del 2004 sus promotores llevan a cabo una campaña, para conseguir que ciudadanos, organizaciones, instituciones, artistas e intelectuales (por ejemplo, Germán

Dehesa, Sergio Aguayo, Elena Poniatovska, entre otros)<sup>16</sup> plasmen su firma de adhesión al Pacto. En ese documento, se presentan varias consideraciones y compromisos que bosquejan los lineamientos generales de una política pública en materia de cultura para Ciudad Juárez, dotada de una valoración crítica sobre la ciudad. En ese sentido, la idea que anima Pacto por la cultura, *refundar la ciudad*, más que una convocatoria de carácter mesiánico y voluntarista (en el sentido de “rehacerlo todo”), pretende incitar al conjunto de actores sociales a repensar las bases de la habitabilidad del espacio urbano, las relaciones sociales y su entorno institucional, y la histórica dependencia de la ciudad hacia a procesos de escala global.

Y aunque pretende tener resultados políticas tangibles, como lo es arribar a una política social de Estado para la ciudad, en esencia es un llamado a construir un espacio de discusión y encuentro entre los diferentes actores sociales con influencia sobre la ciudad. Dicho llamado se enfoca atraer la solidaridad de la sociedad civil y gobierno federal, aduciendo que la ciudad es un receptor y una síntesis de la problemática nacional: “una expresión nítida y ejemplo nacional de procesos industriales vinculados a la globalización económica, que generan una imponente demanda social y retos difíciles de enfrentar por los diferentes niveles de gobierno en los ámbitos de salud, educación vivienda, cultura, infraestructura urbana y seguridad pública” (IMAC, 2004).

No obstante, la idea de convocar a la sociedad civil y el gobierno federal es un reflejo de la principal debilidad de quienes promueven la iniciativa Pacto por la Cultura. Por un lado, porque constituye un reconocimiento de la incapacidad manifiesta de los actores locales para revertir la problemática de la ciudad. Y por otro, porque sus promotores, al ser actores sociales relativamente marginales en el contexto local, tienden a depender y fundan sus esperanzas en instituciones que también son relativamente marginales dentro del entramado institucional. Así, parece poco viable la perspectiva de lograr sus principales objetivos, dado que esas instituciones están sujetas a los vaivenes de la política local y nacional. A nivel local, por ejemplo, el IMIP apenas

---

<sup>16</sup> La lista de los firmantes incluye ciudadanos comunes que han asistido a los eventos organizados con ese fin. La lista incluye a ciudadanos no tan comunes, como son el gobernador del estado, José Reyes Baeza y el presidente municipal, Héctor Murguía, que lo firmaron el 15 de octubre de 2004. Pero su rúbrica no se ha traducido necesariamente en un apoyo real, inmediato o directo a los compromisos del Pacto.

pudo sortear su intento de desaparición a fines del 2004; y a nivel federal, el cambio en los titulares de la Secretaría de Gobernación y las pugnas inter-burocráticas restringen la capacidad de acción la Comisión para erradicar y prevenir la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, el principal organismo público que apoya al Pacto.

Es así que, aunque cada iniciativa es promovida por actores con diferentes rasgos sociales y todas imaginan un modelo de ciudad diferente, ya sea a través de la política económica, social o cultural, en el fondo comparten una problemática común: establecen un esquema de interacciones gobierno-sociedad inmerso en un trasfondo cultural, institucional y social adverso. Se trata de un esquema en el cual las organizaciones oscilan de la cooperación al conflicto en las relaciones que entablan entre si y con la institucionalidad oficial, que impide consolidar juegos de suma positiva. Entre las iniciativas ciudadanas se aprecia una pugna por la legitimidad y la hegemonía, motivada por las diferencias en las premisas de que parten sus diagnósticos y la inclinación ideológica, prácticas políticas y origen social de quienes las impulsan.

Del trasfondo adverso antes señalado emergen varios núcleos duros que deben removerse si quiere tener éxito. ¿Cuáles son estos núcleos? En primer término, existe una cultura política y un diseño de las instituciones de gobierno (burocratismo, discrecionalidad, no rendimiento de cuentas, patrimonialismo, partidización de la función pública) que empujan a los actores sociales a entablar *juegos de suma cero y suma negativa*. Predomina una clase gobernante atrapada en un círculo vicioso, donde las reglas del juego político vigentes la envuelven en relaciones de poder facciosas y la imposibilitan o inhiben para promover cambios institucionales profundos, que permitan el diseño de políticas públicas más eficaces y legítimas. En este contexto, la reiterada partidización de la discusión de los asuntos públicos, termina por provocar el cansancio en la sociedad y genera un efecto despolitizante que refuerza la desconfianza ciudadana en la política, el gobierno y en la posibilidad de encontrar soluciones colectivas.

A lo anterior, se añade la debilidad del Estado de derecho, que al restringir la posibilidad de que la ciudadanía participe en el diseño y ejecución de las políticas públicas, inhibe la capacidad de propuesta política de las organizaciones sociales; y que, además, propicia la colonización de las dependencias de gobierno por quienes detentan los poderes económicos y utilizan el poder público para reproducir y reforzar

el orden social jerárquico y excluyente vigente. Un orden social en el cual actores y agentes sociales concretos se benefician de un modelo de desarrollo urbano-industrial basado en la sobre-explotación del trabajo y la desigualdad social, sin interés en alcanzar nuevos equilibrios sociales; en donde la concentración de la riqueza extrema y la ampliación de la pobreza también extrema, disuelve las identidades colectivas (sociales, culturales y políticas) e imposibilita el diálogo entre los estratos de población.

### **Conclusiones**

Al inicio de este ensayo se dijo que Ciudad Juárez representaba para algunas miradas externas un laboratorio de la globalización y el futuro. Luego, se mostraron algunos indicadores que sustentan esa perspectiva y se deslizó la idea de que en esa ciudad chocan, por un lado, la intensidad de los procesos de modernización que la integran al mercado global formal e informal, y la colocan como un lugar atractivo para la inmigración, y por otro la ausencia de un proyecto civilizatorio acorde con los ideales de la modernidad. En ese sentido, puede añadirse a la aseveración de que la ciudad es “portadora del futuro de México”, la idea de que también es representativa de las inercias surgidas de un pasado que se resiste a morir. Es una ciudad tan profundamente arraigada en el pasado autoritario de México y su estructura de clases jerárquica, como cualquier otra del país, por más que se presuma que su cercanía con los Estados Unidos le imprime un tinte de modernidad.

Por el contrario, como se pudo apreciar, la ciudad padece rezagos y dificultades que se agudizan debido a su condición de frontera, la cual si bien en el pasado le permitió tener ventajas locacionales con respecto a otras partes del país para atraer la inversión extranjera, también incentivó un modelo industrial cuyos costos sociales fueron eludidos sistemáticamente por el gobierno y el sector empresarial. Una circunstancia a la que añade el hecho de que, como punto estratégico de cruce hacia los Estados Unidos, se convirtiera desde los años ochenta en un territorio conquistado por las redes del crimen internacional. Redes que, sin duda, han echado raíces en la estructura social de la ciudad a través de los mecanismos de la economía informal.

Esta peculiar combinación del *futuro*, que llegó a la ciudad por la vía de su temprana inserción en el mercado global, con el *pasado* que la sigue atando a una

cultura política y un entramado institucional construido durante setenta años de autoritarismo, es el caldo del que surge el actual escenario de emergencia social que experimenta ese lugar. Un escenario donde sus principales componentes son la pobreza y vulnerabilidad de muchos de sus habitantes y la violencia asociada de manera directa e indirecta a la distribución y consumo de drogas; fenómenos ante los cuales la sociedad y el gobierno parecen incapaces para hacer algo efectivo porque ello exige, por decirlo de un modo tajante, reconstituirse a sí mismos, ya que al final de cuentas son la manifestación más evidente del rompimiento del pacto social y la profundización de la distancia entre los diferentes segmentos que constituyen el entramado social.

En este sentido, se imponen varias tareas. La más importante, es que los actores sociales que reconocen la necesidad de reconstituir el debilitado tejido social, recuperen al Estado y a la política, en tanto instrumentos y mecanismos (espacios y reglas) de articulación social imprescindibles para encarar sus problemas más urgentes. Ya que pese a los esfuerzos gubernamentales y ciudadanos en curso, no se aprecia en el entorno local un espacio consolidado y legitimado, donde los actores sociales auténticamente interesados en cambiar el estado de cosas, puedan expresar sus puntos de vista sobre la naturaleza de los problemas, dirimir sus controversias, contrastar sus perspectivas de solución, establecer consensos básicos y empujar acciones colectivas convergentes.

También se impone la urgencia de que los actores, en aras de reconstruir al Estado, reviertan la desconfianza y despolitización de vastos sectores de la población y pongan límites a la hiperpartidización de los asuntos públicos por parte de la clase política. En consecuencia, además de tareas dedicadas a atender los problemas inmediatos, quienes promueven iniciativas que pretenden articular a toda la sociedad local, tienen frente a sí una tarea elemental, de carácter institucional: construir un lenguaje común y alcanzar consensos básicos capaces de generar un clima de confianza. Para ello, podrían ensayar al menos cuatro acciones convergentes. Una, es ubicar dentro de las políticas en curso a las que tienen mejores resultados, con la finalidad de apuntalarlas y reproducirlas en otros ámbitos. Otra, pugnar porque las medidas gubernamentales enfatizen las causas de la violencia (políticas sociales y culturales) y no sus efectos (represivas). También, vigilar que las acciones frente al binomio violencia-exclusión no refuercen, de manera consciente o inconsciente, el



estereotipo de que la población vulnerable es violenta y peligrosa. Y pugnar por darle a las políticas públicas una mayor racionalidad y soporte técnico, mediante estudios que involucren de manera más comprometida a la comunidad académica local y nacional.

Sobre este último aspecto y para concluir, cabe sugerir un conjunto de temas que esbozan una agenda de investigación a desarrollar. Un tema a estudiar es la influencia de la frontera, en tanto forma espacial, en el comportamiento de las conductas delictivas y las formas de organización del crimen. Otro tema, es la viabilidad de modelos económicos y/o actividades productivas económicas alternativas al modelo vigente sustentado en la industria maquiladora, al igual que las relaciones causa-efecto entre la dinámica del mercado de trabajo, las condiciones laborales y las pautas de configuración de las relaciones familiares y los espacios micro-sociales. Y por último, es necesario conocer de manera más profunda las raíces culturales de la violencia criminal, así como la manera en que el diseño y el funcionamiento de las instituciones de gobierno influyen en la eficacia de las políticas públicas.

## Bibliografía

### *Libros y artículos:*

- Arteaga, Nelson, *Violencia y Estado en la globalización*, UACJ, Ciudad Juárez, 2004.
- Bailey, John y Godson, Roy, *Crímen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México, 2000.
- Bowden, Charles. *Juárez, laboratory of our future*. New York Aperture, New York, 1998.
- Candia, Adriana y otros, *El silencio que la voz de todas quiebra. Mujeres y víctimas de Ciudad Juárez*, Ediciones AZAR, Chihuahua, 1999.
- Cardona, Julián, “Ciudad Juárez: cinco historias”, en Gutiérrez, Griselda (Coord), *Violencia sexista. Algunas claves para la comprensión del feminicidio en Ciudad Juárez*, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, México, 2004, pp. 21-43.
- García Mata, Víctor. “Actores sociales y planeación urbana: el caso del Instituto Municipal de Investigación y Planeación”, en Padilla, Héctor (coord.), *Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez*, UACJ, Ciudad Juárez, 2004.
- González, Sergio, *Huesos en el desierto*, Barcelona, 2002
- Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez. *El municipio y el desarrollo social en la frontera norte*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1995.
- Gutiérrez, Griselda (Coord), *Violencia sexista. Algunas claves para la comprensión del feminicidio en Ciudad Juárez*, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, México, 2004.
- Monárrez, Julia. “La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999”. *Frontera Norte*, núm. 12. Tijuana, 2000), pp. 87-118.
- Mota, Ailton y otros, “Industrialización, urbanización y aumento de la violencia: un estudio de caso: Macaé-RJ”, en *Inseguridad, riesgo y vulnerabilidad. 3er Congreso Internacional de la RNIU*, Red nacional de Investigación Urbana, UAP, Puebla, Pue., 2005, pp.15-38.
- Padilla, Héctor y Olivas, César, “Participación ciudadana y valores políticos de los juarenses”, 2002, en Coronado, Irasema y Padilla, Héctor (coord.), *Sociedad y política en la región Paso del Norte*, UACJ, Ciudad Juárez, 2005 (en prensa).
- , “Medio Ambiente y Acción Pública en Ciudad Juárez. La disputa por la ciudad y el uso de la ley dentro del modelo de gestión urbana”, en Bassols, Mario y Melé, Patrice Melé (coords.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, Miguel Angel Porrúa-UAM-A, México 2001, pp 279-343.
- , “Política y violencia en Ciudad Juárez”, *Metapolítica (fuera de serie)*, Centro de Estudios de Política Comparada, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de las Mujeres, Editorial Jus, México, 2003, pp. 97-99.
- Payán, A. “Ciudad Juárez y El Paso: tan cerca y tan lejos. Estudio sobre las estadísticas delictivas en la región”, en Antonio Payan y Socorro Tabuenca (coord.), *Gobernabilidad o ingobernabilidad en la región Paso del Norte*, NMSU-EL Colegio de la Frontera Norte-EON-UACJ, 2004, pp. 219-252.
- Pérez, José, “Homicidios de mujeres en Ciudad Juárez: la invención de mitos en los medios y la lucrativa teoría de la conspiración”, en Gutiérrez, Griselda (Coord), *Violencia sexista*.

- Algunas claves para la comprensión del feminicidio en Ciudad Juárez*, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, México, 2004, pp. 47-62.
- Pérez, Martha y Padilla, Héctor, “Interpretaciones locales sobre la violencia en contra e las mujeres en Ciudad Juárez”, **La Ventana**, núm. 15, Universidad de Guadalajara, junio de 2002, pp. 195-230.
- Washington, Diana, *Cosecha de mujeres. Safari en el desierto mexicano*, Océano, México, 2005.
- Zermeño, Sergio, “Género y maquila. El asesinato de mujeres en Ciudad Juárez”, en Gutiérrez, Griselda (Coord), *Violencia sexista. Algunas claves para la comprensión del feminicidio en Ciudad Juárez*, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, México, 2004, pp. 85-102.
- , *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, México, Siglo XXI, UNAM, 1996.

*Otras fuentes:*

- Almada, Hugo y otros, “Investigación para un plan de intervención social en Ciudad Juárez. Análisis por zonas”, documento, febrero de 2005.
- Arroyo, Manuel, Asesor de organismos no gubernamentales. Entrevista por Héctor Padilla, Ciudad Juárez, 5 de agosto de 2003.
- Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, *Informe de gestión. Noviembre 2003-abril 2004*, SEGOB, México, D.F., mayo de 2004.
- Consejo Ciudadano para la creación del Instituto Municipal del Arte y las Culturas (IMAC), “Declaración Pacto por la Cultura en Ciudad Juárez”, Ciudad Juárez, marzo de 2004.
- CIES, “Directorio de Organizaciones sociales”, documento, Centro de Información Económico y Social, Gobierno del Estado. Disponible en <http://www.chihuahua.gob.mx>, 2001.
- FECHAC, “Directorio de Servicios de Asistencia Social”, documento, DIF, Fundación del Empresariado Chihuahuense, Gobierno Municipal de Juárez, 1999.
- Flores, José Luis, Director del Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social, Entrevista por Héctor Padilla, 28 de mayo de 2005.
- Gutiérrez, Luis, Exjefe del Departamento de economía de la UACJ. Entrevista por Héctor Padilla, Ciudad Juárez, 17 de mayo de 2005.
- Grupo Pacto por la Cultura, “Refundando Juárez. Plan de acción para el fortalecimiento del tejido social, la cultura y el desarrollo social”, documento, Ciudad Juárez, marzo de 2005.
- INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Resultados preliminares. Documento electrónico disponible en <http://www.inegi.gob.mx>
- IMIP, “Observatorio del Delito en el municipio de Juárez, Chihuahua (continuidad y sistematización). Resumen Ejecutivo”, IMIP, Indesol, Sedesol, Ciudad Juárez, enero de 2005.
- , *Radiografía socioeconómica del municipio de Juárez*”, documento, IMIP, Ciudad Juárez, 2004.

-----, *Plan director de desarrollo urbano. Actualización 2002*, documento, H. Ayuntamiento de Juárez, IMIP, Ciudad Juárez, 2002.

Incide Social, “Investigación para la elaboración de un Plan de Acción Social Concertado en Ciudad Juárez”, reporte de trabajo, Indesol, Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social, Incide A.C., febrero de 2005.

Norte de Ciudad Juárez, revisión hemerográfica, diciembre de 2004-mayo de 2005.

Olivas, César, “Estudio comparativo sobre competitividad en el área Ciudad Juárez-El Paso”, ANTAD-UACJ, documento, octubre de 2002.

Plan Estratégico de Juárez A.C, *La propuesta*, documento, Ciudad Juárez, septiembre 2004.

-----, *El Juárez que queremos*, documento, Ciudad Juárez, diciembre 2003.

-----, *Plan estratégico para Ciudad Juárez*, documento, Ciudad Juárez, 2000.

Programa de Salud Fronteriza de la Administración de Recursos y Servicios de Salud (HRSA), <http://www.hrsa.gov/Nredesign/factsheets/bordehealthspanish.htm>.

Santiago, Guadalupe y Padilla, Héctor, “El consumo de drogas ilícitas en el estado de Chihuahua”, reporte de investigación preparado para el Gobierno del Estado de Chihuahua, UACJ-Dirección General de Investigación Científica, Ciudad Juárez, 2003.

Secretaría Técnica, *Plan municipal de desarrollo 2004-2007*, H. Ayuntamiento de Juárez, Ciudad Juárez, marzo de 2005.

-----, *Plan Municipal de Desarrollo 1998-2001*, Ciudad Juárez, 1999.