

Capítulo 1

Seguridad pública, seguridad ciudadana y violencia

Raúl Flores Simental

Hoy ya no se tiene duda: la inseguridad pública resulta de un triángulo formado por tres problemas diferentes: la delincuencia, la manera en que se la percibe y las acciones de las autoridades. Los tres resultan de un sin fin de intereses, egoísmos y sorderas, pero el más urgente y difícil de superar es el último. Es el más urgente porque mientras no se lo corrija no podrá hacerse mella a los dos primeros; y es el más difícil porque implica una transformación radical del papel que cumplen las instituciones de gobierno frente a la inseguridad.

Rafael Ruiz Harrel

Ciudad Juárez, para una gran parte de la ciudadanía y para otra que la observa desde el contexto nacional e internacional, vive en un constante problema de inseguridad pública. Esta imagen es evocada cuando se habla acerca del feminicidio, del tráfico de drogas, del ajuste de cuentas entre el crimen organizado y de la ineficiencia y corrupción de los cuerpos policíacos, por citar sólo algunos de los hechos delictivos que la singularizan. Se dice que la ciudad y sus habitantes viven una “descomposición social” y que “el tejido social se ha roto.” Este lenguaje simbólico, demarca una “enfermedad” y una “moralidad” que clasifica la violencia y la inseguridad entre el bien y el mal y como destino de una ciudad inserta en un espacio geográfico transformado en peligro y vulnerabilidad para su ciudadanía.

Es evidente que la ciudad y la ciudadanía no pueden ser narradas en general: el sexo, la clase social, la edad, la escolaridad, la ocupación, los espacios privados y públicos son factores determinantes para experimentar las prácticas de inseguridad. Es incuestionable que son necesarias las estadísticas; los números son el primer recurso para comunicar la excesiva violencia comunitaria, pero también para clasificarla y saber quiénes la sufren. Además, para desligar el dato impreciso que desdibuja el escenario violento. Pero ante todo, porque es urgente tener un conocimiento de la violencia y responder a lo que se ha presentado como un fatalismo sin soluciones o una impunidad selectiva en una sociedad desconcertada.

En este orden de ideas, este texto aborda la seguridad pública, cómo se perciben los actos delictivos, la relación entre ciudadanía y cuerpos policíacos y, finalmente, la cifra negra. Estos elementos, entre otros, sirven de base para analizar en los próximos tres capítulos la Tercera Encuesta sobre Inseguridad (ENSI), aplicada en el territorio nacional en 2005.

En específico, se busca comparar los niveles de violencia encontrados en Ciudad Juárez con otras ciudades fronterizas y del interior del país, con un análisis diferencial desagregado por sexo. Las ciudades seleccionadas para esta comparación, fueron: Culiacán, Chihuahua, Guadalajara, Mexicali y Tijuana. Al mismo tiempo, se hace un análisis más detallado acerca de los delitos y la percepción de la inseguridad pública en Ciudad Juárez. Posteriormente, se utilizarán dos grupos de variables estructurales tales como las sociodemográficas y económicas para predecir tasas de actos delictivos.

1.1 La seguridad pública

La violencia es un tema que no ha pasado desapercibido para el análisis sociológico, por lo que diversos autores han buscado sus causas y aunque el concepto tiene diversas acepciones, según sea el punto de vista de estudio que se elija, es claro que entre las diferentes expresiones de la violencia se encuentra la seguridad pública, o su deterioro o, para expresarlo de otra forma, la inseguridad pública, que se ha convertido hoy en uno de los problemas principales percibidos por la ciudadanía, la que reclama su inclusión en la agenda pública.

Aunque de manera general la seguridad pública se entiende como la obligación del Estado de garantizar la seguridad de las personas, su patrimonio y la observancia del Estado de derecho, lo que de manera general equivalía a garantizar la observancia de los derechos humanos de los ciudadanos, muchas circunstancias novedosas han modificado su misma conceptualización, así como la forma de combatir el problema, lo cual ha hecho que en los años recientes las autoridades se hayan visto en la necesidad de enfrentarla de manera distinta. Entre las nuevas estrategias, estaría el diseño de políticas públicas tendientes a combatir las expresiones de violencia, lo que ha llevado tanto al gobierno como a los gobernados, a terrenos antes desconocidos, ya que anteriormente el problema se enfrentaba sólo como un caso policíaco. Sobre esto, se harán algunas consideraciones en los siguientes párrafos, los que sirven como antecedente al análisis de datos de victimización y prevalencia de delitos en Ciudad Juárez.

La seguridad pública, se ha asegurado también, es parte de un complejo y multifacético problema de la violencia y presenta un notorio deterioro en nuestro país y particularmente en la región. Señalarlo se ha vuelto común y apuntar a sus soluciones, también. Sin embargo, en contra de los que tratan de encontrar una sola causa, muchas son las variables que pueden estar detrás de éste, porque no es solamente el delito,¹ sino su percepción -cara novedosa del fenómeno- y a respuesta de las autoridades ante el hecho, lo que conforma la inseguridad creciente.²

De manera clara, el problema se agrava en los últimos cincuenta años y sobre sus causas también crece el número de puntos de vista. En general, dice José Elías Romero Apis (2002), los especialistas han encontrado hasta este momento más de medio centenar de causas. De ellas, pueden mencionarse algunas de las más sobresalientes, como las históricas: frustraciones ancestrales, composición étnica de la población, predisposición congénita, condiciones geográficas y alteraciones climatológicas. Algunas de naturaleza económica, como el desarrollo económico desigual, desempleo o subempleo,

¹ “El delito es un quebrantamiento de la ley y como tal, está determinado por los códigos existentes en un momento dado” (Londoño y Guerrero, 1999).

² Para José Antonio González Fernández (2002), la seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad y un Estado de Derecho debe generar las condiciones que permitan al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Cabe destacar que la noción de seguridad pública es ahora más incluyente, ya que en un principio era entendida como un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus funciones y los gobernados obedecían sin protesta. “Sin embargo, actualmente esta concepción ha resultado insuficiente, por lo que el concepto de seguridad pública, además de garantizar el orden público, debe garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad.” Para el Estado Mexicano, de acuerdo a la ley que establece las bases de coordinación del Sistema de Seguridad Pública Nacional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 1995 y reformadas en 2000, la seguridad pública ha de entenderse como la “función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.”

falta de expectativas profesionales, insuficiencia retributiva del salario y nuevos patrones de consumo. Hay otras de índole social como la deficiente planeación urbana, la sobrepoblación, la mala canalización del ocio y la disgregación familiar. Otras más corresponden al orden político administrativo: corrupción, incompetencia policial, incompetencia administrativa, falta de voluntad política para combatir la delincuencia, insuficiencia de centros de readaptación social, benevolencia de las penas, deficiente legislación y procedimientos en materia penal tortuosos e incomprensibles. Hay también otras causas de naturaleza cultural como el bajo nivel educativo, cultura de impunidad, crisis de valores, promoción de la violencia a través de los medios y hasta algunas tesis casi místicas que hablan de un Apocalipsis (Ibíd., 277).

Para Romero Apis, lo preocupante, en el caso de nuestro país e incluso del mundo, es que no existe un diagnóstico global ni preciso acerca del origen del problema a partir del cual pudiera establecerse un plan de acción y ello lleva a tomar como base hipótesis empíricas que frecuentemente son erráticas y subjetivas. Lo cierto, afirma, es que no se trata de un problema policial o ministerial, sino de algo de una complejidad mayor, “donde la gendarmería es una respuesta momentánea que no será la solución final” (Ibíd., 277). Para hacer un pronóstico del combate a la delincuencia, dice Romero, es necesario preguntarse: “¿se puede ganar?, ¿quién va a ganar?, ¿cómo se va a ganar? ¿cuándo se va a ganar?” (Ibíd., 278).

Para su estudio, y en contra de las corrientes que antes se centraban en el estudio de la conducta individual y daban más énfasis a las cuestiones de

personalidad, en México el delito se ha vuelto un fenómeno más cercano a la sociología que a la psicología y más relacionado con lo social que con lo individual, vinculado más al comportamiento de cientos de miles de hombres que de bandidos aislados. Por eso, las medidas que quizá fueron útiles en otro tiempo, hoy resultan obsoletas ante la magnitud del problema. Y más allá de la cifra cada vez más alarmante de delitos denunciados, debe tomarse en cuenta que algunos especialistas como Rafael Ruiz Harrel, consideran que la cifra de lo no denunciado puede ser del doble o del triple, lo cual contrasta dramáticamente con la reducida capacidad de investigación en México. Y la cifra de delitos que pueden ser enjuiciados es menor aún, de acuerdo a estimaciones de Ruiz Harrel (1998, 34). Esta cantidad de delitos no denunciados es lo que constituye la llamada cifra negra, que en muchos casos va en aumento conforme crece cierto número de delitos.³

Si los delitos no son perseguidos ni castigados, es decir, si falla la procuración e impartición de justicia, se empieza a constituir un círculo vicioso: no hay capacidad para prevenir todos los delitos, por lo cual se cometen muchos y se rebasa la capacidad para investigarlos. Al no investigarlos, no se castigan y al no castigarlos, se propicia que se vuelvan a cometer otros delitos.

Como ése, puede hablarse de otros muchos círculos viciosos en la seguridad pública y la procuración de justicia. Por eso, se ha sugerido que la

³ Si los delitos no son denunciados y en consecuencia no queda registro oficial de ellos en las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia, la forma de conocer esta cifra negra son las encuestas especializadas. Los capítulos siguientes se dedicarán al análisis de una de ellas, en la que, entre otras cosas, se aprecia el crecimiento de esta ausencia de denuncia por parte de los ciudadanos en cierto tipo de delitos, mientras en otros, como el robo de vehículos, se mantiene la costumbre de denunciar, lo que se explicaría porque el no tener constancia del robo de un bien de esas características, supone otros problemas inmediatos. Otra explicación es que la denuncia es paso obligado para el cobro del seguro.

ruptura se intente de manera simultánea, ya que el problema se ha vuelto estructural y tiene que ver con todas las causas anteriormente señaladas, pero, por encima de todo, afirma Ruiz Harrel, con la ausencia de políticas y acciones integrales sobre la materia (Ibíd., 46).

1.2 Seguridad ciudadana

De acuerdo a otros autores, más que de seguridad pública, se debería de hablar y discutir de seguridad ciudadana, aunque la palabra seguridad también es en sí misma problemática por las distintas interpretaciones y los diversos adjetivos que se le añaden (Massolo, 2005). El término de seguridad ciudadana está asociado a la recuperación de instituciones democráticas en América Latina, la defensa de los derechos ciudadanos y a la exigencia hacia el Estado de las garantías de una convivencia pacífica. “La seguridad ciudadana contiene una dimensión objetiva: los hechos de la violencia conocida que involucra a víctimas y victimarios; y una dimensión subjetiva: las vivencias y sentimientos personales que configuran las percepciones y representaciones de la seguridad ciudadana.” (Del Olmo, 2000, 6).

Al respecto, Concha-Eastman entiende seguridad ciudadana como el derecho de todos los ciudadanos, remarca, de todos, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y sus pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos en forma similar a como confían en quienes les son cercanos. Este concepto es el que frecuentemente se emplea al realizar

encuestas de victimización para determinar la prevalencia o percepción de los habitantes de las ciudades sobre sus experiencias como víctimas (Concha-Eastman, 2002,44-45).

Alejandra Massolo va más allá y hace la siguiente precisión: “Así como se enfatiza lo *ciudadana* de la seguridad, también se debe reconocer y enfatizar el *género* de la violencia, que representa mucho más que las estadísticas por sexo de los hechos de violencia. “(2005, 5).

1.3 La violencia de género

La violencia es un acto funcional, intencional y con patrones. En este sentido, la delincuencia es ante todo un observatorio político (Foucault, 1998). Y es un reflejo de las relaciones sociales (Dobash y Dobash, 1998). La violencia no existe por sí sola, se sustenta en la sociedad, y tiene inferencias para la posición de los hombres y de las mujeres. No obstante, el uso de la violencia es mayor entre los hombres que entre las mujeres; para los hombres, la violencia se encuentra en una red de experiencias físicas y culturales; la cultura masculina la usa como un recurso fácil y disponible. Es una actividad del hombre y los hombres son más propensos y capaces de utilizarla (Dobash y Dobash, 1998).

Y aunque la violencia no es la explicación última de las relaciones entre hombres y mujeres, sí es una forma significativa y categórica para considerar e investigar la diferencia entre los unos y las otras en cuanto a su uso y fuerza (Agacinski, 1999),

Por ello, de la misma manera en que desde la perspectiva de algunos autores se enfatiza lo ciudadano de la seguridad, también es necesario enfatizar el género de la violencia, que representa mucho más que las estadísticas por sexo de los hechos. De acuerdo a lo anterior, la violencia de género atenta directamente contra la ciudadanía de las mujeres y la igualdad de oportunidades de ejercer los derechos, participar en la vida pública, gozar de las libertades democráticas, y contribuir al desarrollo social y nacional. “Si la ciudadanía de las mujeres es todavía más formal que efectivamente real, la violencia las afecta, inhibe y erosiona sus derechos, los espacios y lo conquistado a lo largo de innumerables luchas, manteniendo la supremacía de la ciudadanía masculina.” (Concha Eastman, 2000, 6).

Por lo anterior, y considerando que en el caso particular de Juárez la ciudad es el espacio donde se da la violencia, vale la pena recordar que la perspectiva de género sobre la ciudad significa mucho más que tomar en cuenta a las mujeres y reconocer su existencia: “significa detectar y analizar las diferencias (no biológicas, sino sociales y culturales) entre hombres y mujeres, así como las relaciones de poder entre los géneros, diferencias que se traducen en distintas formas de discriminación y subordinación de las mujeres.” (Ibíd., 8) Esto se convierte en una forma distinta de mirar y pensar los procesos sociales, las necesidades y demandas, los objetivos de la planificación del desarrollo urbano, incluyendo las diferencias de género y la heterogeneidad de las necesidades, intereses y demandas de las mujeres y los hombres. Se trata de

una metodología de trabajo guiada por el principio de equidad de género, que alcanza cualquier discriminación contra otros grupos sociales marginados.

La perspectiva de género no representa una visión apocalíptica de la ciudad, ni sostiene una concepción victimista de las mujeres en la vida urbana, pero sí es una mirada que por su mismo origen en las luchas y los derechos de las mujeres, señala las injustas situaciones existentes, cuestiona que la ciudad sea pensada y organizada a la medida del hombre y pretende cambios que permitan una buena vida de las mujeres, en una ciudad y sociedad más justa y equitativa (Massolo, 2004).

1.4 Algunos factores de la violencia

Para algunos autores, cuando se estudia la violencia deben incorporarse factores emergentes, entre los cuales pueden contarse los que genera la globalización económica y que de alguna forma han fomentado el desarrollo del crimen organizado, con facetas novedosas como el narcotráfico industrializado, el secuestro y el fraude cibernético, entre otros. Sin embargo, afirma Jiménez Ornelas en un artículo sobre percepción (2002), que la insuficiencia de investigaciones que sustenten las características del fenómeno delictivo así como la ausencia de análisis comparativos imposibilitan en ocasiones las afirmaciones de carácter científico en torno al fenómeno.

A diferencia de otras épocas, dice, el impacto mediático juega un papel clave y en muchos casos la comunicación masiva puede influir, quizá no en la comisión de delitos o en el aumento de violencia, pero sí en la percepción del público, lo que hace urgente investigaciones sobre el tema, porque este nuevo fenómeno -aumento de la percepción- contribuye fuertemente a que aumenten los temores de la ciudadanía (Jiménez Ornelas, 2002, 153). Esto resulta claro cuando en las encuestas, cada vez más los ciudadanos perciben a la ciudad

como un lugar inseguro. Es claro que, según se verá en el análisis de las páginas posteriores, los hombres y las mujeres de las ciudades perciben las calles como un lugar inseguro, asimismo, hacen apreciaciones diferenciadas sobre la localidad y la entidad donde habitan. Y no obstante sus consecuencias, el papel de los medios de comunicación no ha sido evaluado en relación con esa sensación de inseguridad, aunque resulta claro que los estilos de cobertura, e incluso las políticas editoriales, cuando las hay, han respondido ante el aumento de delitos para aprovechar ese material informativo y ofrecerlo a segmentos especiales de sus lectores⁴. Se desconocen los efectos de estos nuevos estilos mediáticos, y es indudable que ésta es una laguna importante en la comprensión de la violencia, particularmente en su expresión urbana.

1.5 Percepción de la violencia

En tiempos de crisis social la violencia fácilmente puede transformarse en un bien de consumo para aquellos que observan, además de observar la culpa de la víctima por lo que le ha acontecido (Devalle, 2000). Los hechos delictivos son parte de la cobertura de los medios de comunicación y en este sentido, en los Estados Unidos, (Rosenberg, 2004) las noticias violentas, son presentadas -sin responsabilidad social- a un público con el ánimo de infundir miedo, exigir el aumento de cuerpos policíacos e incrementar el racismo.⁵ De acuerdo con esta

⁴ Durante el verano de 2005 surgió en Ciudad Juárez un tabloide policíaco, con amplia cobertura gráfica de hechos de sangre. Aunque no ha declarado oficialmente su tiraje, algunas agencias de publicidad han considerado que puede superar fácilmente el tiraje sumado de los otros tres periódicos que hay en la localidad.

⁵ Para una construcción de la población migrante en Ciudad Juárez como víctima y victimarios, ver capítulo 2 “Migraciones y movilidad de la población de Ciudad Juárez” en el volumen 2 de esta investigación.

autora hay razones estructurales que propician estas conductas en la ciudadanía. La primera de ellas es que el hecho delictivo: “si sangra, encabeza las noticias”; esto ahorra a las empresas de los medios de comunicación tiempo, dinero y personal. La segunda es que los reportajes de crímenes responden a la competencia entre las emisoras y no necesariamente reflejan la incidencia de los hechos delictivos. La tercera razón estructural es que las empresas de los medios de comunicación se dirigen a ciertos grupos sociodemográficos a los cuales se les presenta un perfil delictivo de acuerdo con sus prejuicios. Por último, el cuarto elemento refiere que los medios de comunicación, en especial, el reportero que tiene que hacer cinco o más notas al día, se nutre de la radiofrecuencia policial (Rosenberg, 2004). En otra vertiente del mismo tema, López Portillo Vargas asevera que la forma maniquea en que se presenta la cobertura de los hechos delictivos tiene consecuencias desastrosas para el avance de los derechos humanos de la ciudadanía.

La sobresimplificación también conduce a los medios a tratar a las comunidades pobres como zonas productoras de criminales, al tiempo que convierte a estos en enemigos del Estado. [...]si bien la mayor parte de los crímenes violentos en la calle pueden ser cometidos por personas de sectores pobres urbanos, no significa que la mayor parte de quienes integran tales sectores sean delincuentes. La simplificación que hacen los medios, empero, tiende a mantener ideas de esa naturaleza y que pueden ser empleadas para legitimar medidas policiales abusivas o agresivas, precisamente en contra de comunidades pobres (López Portillo Vargas, 2004)

No obstante lo anterior, es necesario precisar que la percepción de la inseguridad ciudadana también es consecuencia de conductas que una sociedad percibe como anómalas y por las dificultades que el Estado tiene para erradicar los hechos delictivos y restablecer el orden en el territorio nacional

(CEPAL, 2000). Para las víctimas “Es sumamente difícil llegar a términos con el hecho de que la pérdida o el daño han sido causados por un acto deliberado de otro ser humano” (Handbook on Justice for Victims, 1999).

1.6 Ciudadanía y cuerpos policíacos

La relación entre ciudadanía y cuerpos policíacos no es favorable. Varios factores contribuyen a ello. Entre estos se cuenta la desconfianza de la población hacia este corporativo por su escasa preparación y su difundida complicidad con la delincuencia, lo cual hace que la sociedad no los identifique como guardianes de la seguridad ciudadana (CDHDF, 2004).

Paralelamente, hay factores estructurales que posiblemente inciden en la labor de los cuerpos policíacos. Entre ellos se mencionan los bajos salarios, el precario material y equipamiento con el que cuentan, la inestabilidad laboral, y el trato indigno e irrespetuoso por parte de sus superiores. Esto debilita el fortalecimiento de una policía democrática y respetuosa de los derechos humanos. También es digno de mencionar el maltrato y las conductas injuriosas que reciben en la vía pública por parte de las y los ciudadanos (CDHDF, 2004).

1.7 Algunas cifras sobre inseguridad

Independientemente de que la violencia y la inseguridad pública se han extendido en gran parte del país, no hay que perder de vista las especificidades y particularidades de cada contexto regional que propician ciertas actividades criminales (Sánchez Munguía, 1999).

En la Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3) fueron entrevistadas 65 957 personas con la finalidad de

obtener información con representatividad a nivel nacional y por entidad federativa que permita estimar las características del delito, la cifra negra de la delincuencia, las repercusiones de la criminalidad sobre las víctimas, y la percepción de los habitantes acerca de la inseguridad, de la actuación de los diversos cuerpos policíacos y del desempeño del ministerio público (ENSI-3, 2005, 5).

Los hallazgos son los siguientes: a nivel nacional antes del 2004, el 22% de la población mexicana fue víctima de la delincuencia. En otras palabras 11 de cada 100 personas sufrieron algún acto delictivo. La media nacional representó un promedio de 11% de víctimas. Vale mencionar que Baja California con un 20% y el Distrito Federal con 19% tuvieron el mayor número de víctimas: dos de cada 10 personas. El Estado de México con 15%.

La desagregación por sexo muestra que El 56% de las víctimas son hombres y el 44% restante son mujeres.

Durante el 2004 en México se cometieron 11'810,377 delitos y las autoridades reconocen solamente 1'403,425. Hubo un total de víctimas de 7'465,411 y de 2'058,828 delitos en multivíctimas; lo que muestra una prevalencia delictiva del 11%. A nivel nacional se cometieron 11,246 delitos por cada 100,000 habitantes.

Los principales delitos son: robos con violencia a transeúnte, 28.6%; robo a casa habitación, 17.8%; robo de accesorios y auto partes, 11.4%; robo sin violencia a transeúnte, 9.7%; robo de vehículo, 5.6%. Con relación a las agresiones, 8.0%; delitos sexuales, 1.7%; secuestro, 0.5%; otros, 16.7%. Es necesario precisar que el robo abarca el 73% de la incidencia delictiva. El 57%

de los hombres y el 43% de las mujeres entrevistadas lo sufrieron. También, que en el Estado de México y en el Distrito Federal, seis de cada 10 robos son con violencia a transeúnte.

Baja California y el Distrito Federal son las entidades con mayor incidencia delictiva, con 20,720 y 19,663 delitos por cada cien mil habitantes respectivamente. Les siguen Quintana Roo con 16'364 y el Estado de México con 16,647. Tan solo en estas cuatro entidades se concentran el 27% de la población y el 42% de la incidencia delictiva del país. Chiapas es la entidad de más baja incidencia con menos de 2,000 delitos por cada 100,000 habitantes.

1.8 Los espacios del delito

Los espacios sociales se definen por exclusiones mutuas, por distinciones de posiciones sociales de los sujetos que los transitan (Bourdieu, 1999). Estas exclusiones mutuas se dan en el sexo y en la clase social que confluyen en el espacio público y privado. Estas distinciones se hacen evidentes en el territorio nacional; así, el Distrito Federal es la entidad con el mayor porcentaje de viviendas con víctimas: 29%. Le siguen el Estado de México con 25% y Baja California con 23%. En contraste Chiapas, es la de menor índice con 4%. La media nacional es de 13%. 10 de cada 100 víctimas sufrieron agresión física. Cuatro de ellas son mujeres. En la calle ocurren seis de cada 10 agresiones físicas. Los agredidos, en cualquiera de los ámbitos son principalmente hombres. En el espacio doméstico ocho de cada 10 víctimas son mujeres. Con relación a los delitos sexuales, estos representan el 3.6 de la criminalidad y las

víctimas son nueve de cada 10 mujeres. Esta forma diferenciada de agredir a las mujeres es una violencia que él que la ejerce muestra la desigualdad de las relaciones entre los hombres y las mujeres. Por eso:

La violencia urbana para las mujeres se asocia con diferentes formas de agresión sexual en las cuales están presentes: las violaciones, los intentos de violación, el abuso verbal. Esta violencia que experimentan las mujeres se enmarca también en la violencia social; cuando esta aumenta las mujeres caminan, circulan y transitan el escenario urbano con mayor riesgo (Torres, 2001).

1.9 Justicia y cifra negra

Como se ha señalado anteriormente, el estudio de la violencia en México y en el mundo presenta dificultades para el análisis tanto cuantitativo como cualitativo. Uno de los principales obstáculos es la carencia de datos confiables, ya que con frecuencia la información presenta un subregistro, y esta deficiencia está tan extendida, que hace difícil la medición siquiera aproximada del problema.

Una de las formas tradicionales y comunes en que se mide el fenómeno delictivo en nuestro país es mediante la contabilidad del número de denuncias ante el ministerio público y luego por el número de consignaciones y sentencias ejecutadas. Otra forma de medir la criminalidad es dividir el número de delitos conocidos entre un número de habitantes (usualmente 100 mil personas) para obtener índices. No obstante, esta forma de medición es limitada porque sólo cuenta los delitos registrados por las autoridades y, como se dijo anteriormente, quedan fuera todos los que no son denunciados. Otro problema es la inconsistencia de los registros, ya que, por muchas razones, no todos los delitos van a dar a las estadísticas finales. Adicionalmente, la información obtenida por esta vía proporciona cifras erróneas, lo que a su vez hace imposible tomar

medidas inmediatas y desde luego, obstaculiza un diseño adecuado de políticas públicas.

Por otra parte, los delitos registrados, más que una imagen clara de la criminalidad, son un indicador que sirve para evaluar el funcionamiento del sistema de procuración y administración de justicia. Según Jiménez Ornelas, en su artículo sobre los desafíos de la seguridad pública en México, en el mejor de los casos, la criminalidad cuantificada mediante las denuncias permite conocer algunas características de los hechos delictivos, pero impide conocer casi todo lo relacionado con sus víctimas (Jiménez Ornelas, 155).

Es sabido que, por distintas razones, no todas las víctimas acuden ante la autoridad a hacer la denuncia. Es alta la cantidad de ciudadanos que se abstienen de presentarse ante una oficina pública. Y esto puede suceder por diferentes razones, que van desde la pérdida de tiempo hasta el temor, pasando por el posible maltrato de las autoridades y el miedo a las represalias (Ibíd., 155,156). Además, cuando la delincuencia se vuelve algo frecuente, las dependencias se saturan y las denuncias requieren más tiempo, que los afectados a veces no parecen estar dispuestos a perder. Es posible que en el incremento de este subregistro también cuenten cuestiones de percepción, ya que cuando la autoridad se desprestigia o aumenta la imagen de escasa efectividad de los encargados de la procuración e impartición de justicia, es posible que los afectados consideren innecesario denunciar delitos en su contra.

Esta ausencia de denuncias es lo que se conoce como la cifra negra u oculta y es justamente esta gran laguna, presente siempre, la que dificulta en buena medida la planeación de estrategias para enfrentar el problema.

1.10 El problema de la inseguridad

No hay duda ya de que el país enfrenta un serio problema de seguridad pública, Con diferentes acercamientos, y aun a pesar de la cifra negra, es claro que México tiene encima un problema grave, que requiere ser estudiado y enfrentado.

La urgencia ahora, más allá de las divergencias que pudieran encontrarse en las diferentes cuantificaciones del problema, es cómo enfrentarlo. Ante esto, surgen procedimientos ya conocidos, como las visiones exclusivamente punitivas o reactivas que no han probado su efectividad.

En muchos casos, la cuestión de la inseguridad se ha querido ver como un problema policíaco. En el caso particular de nuestro país, hay algunas consideraciones importantes sobre esto. Para algunos autores, la policía mexicana se formó y proliferó al calor de la improvisación y la ocurrencia (Peñaloza, 2002). “Se creyó que era posible controlar y ganar la batalla a los criminales si se metía al enemigo en casa” (Ibíd., 242), con los resultados de todos conocidos. Con esa actitud errática y exclusivamente policíaca, se olvidó que el concepto de seguridad era mucho más amplio y que formar una “policía de sótano y extraída de la delincuencia” (Ibíd.), equivalía a la incomprensión del problema.

Así, la seguridad pública como concepto integral, ha sufrido un proceso errático y desgastante que ha llevado al país a dar tumbos. Hoy, propone Pedro Peñaloza, se requiere una respuesta a fondo que rompa con la visión esquemática que ve en la inseguridad pública la oportunidad para llenar las cárceles. Se necesita, por lo tanto, un paradigma distinto y ello equivale a colocar el de la prevención como la alternativa global que permita ver el problema como algo más complejo que un asunto entre policías y ladrones. Esto supone el desplazamiento de la tesis que ve en el castigo y la represión la solución a un problema que tiene origen estructural. Ello, afirma Peñaloza, no es fácil, porque por lo general “los represivos tienen tras de sí el apoyo de una sociedad desesperada y temerosa que exige soluciones rápidas” (Ibíd., 243-244). Y agrega que “este clamor popular no es cualquier cosa, es ni más ni menos el cargamento ideológico con que fue inyectada la comunidad” (Ibíd., 244).

1.11 La respuesta del Estado mexicano

Podría pensarse que el gobierno mexicano ha optado por las políticas punitivas o represivas. En realidad, los datos muestran que han privado el descuido y la negligencia (Peñaloza, 260), lo que mostraría que la parte de la seguridad pública fue vista como un trabajo desaseado, al que había que darle recursos pero no muchos y a donde se mandaba a funcionarios de escasa formación que habían sido incorporados por sus conexiones con la violencia. Así, la crisis de la seguridad pública, podría tener su origen en la ausencia de una visión de largo plazo (Ibíd., 261). Peñaloza destaca el hecho de que a principios de los años 50,

mientras la población mexicana llegaba a los 25 millones⁶, la Procuraduría General de la República recibía un presupuesto de 4 millones 357 mil pesos, comparados con los 482 millones de pesos destinados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o los 312 millones destinados a la Secretaría de Educación Pública. Todo esto muestra, según Peñaloza, que otras eran las preocupaciones de la clase gobernante, en tiempos en que se estaba consolidando el régimen político.

De acuerdo a Peñaloza, la crisis de la seguridad pública viene por lo menos desde hace 50 años y no hay ninguna posibilidad de ganar la batalla si no se transforman radicalmente las políticas públicas y se da un salto cualitativo en las concepciones tradicionales. Y para llevar esto a cabo se necesita mucha información, lo que significa ensanchar y profundizar los avances que hay en los bancos de datos y en el conocimiento del problema.

Con este empeño, los siguientes capítulos analizan la forma diferenciada en que hombres y mujeres son víctimas de actos delictivos en Ciudad Juárez.

⁶ VII Censo General de Población, 1950.

Bibliografía

Agacinski Sylviane, *Política de sexos*, Héctor Subirats y Maite Baiges Artís (traducción), Taurus, Madrid, 1999.

Bourdieu, Pierre, *Meditaciones Pascalianas*, Thomas Kauf, (traducción), Anagrama (Colección Argumentos), Barcelona, 1999.

Buscaglia, Edgardo y María Dakolias, *An analysis of the causes of corruption in the Judiciary*, Banco Mundial, 1999.

CEPAL, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Naciones Unidas, 2000,
http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/1/lcg_2071/cg2071.pdf

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Seguridad pública, Prevención del delito y derechos humanos: Construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de Derechos Humanos*, Insyde, Fundar, Todos los Derechos para Todos, Centro de Derechos Humanos”Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. México, 2004.

Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C., Modelo Integral de Intervenciones frente al feminicidio en Ciudad Juárez, Mayo de 2004.

Concha-Eastman, Alberto, “Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones”, Susana Rotker, (editora), *Ciudadanías del miedo*, Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

----- “Urban Violence in Latin America and the Caribbean: Dimensions, Explanations, Actions”, Susana Rotker (editora) *Citizens of Fear, Urban Violence in Latin America*, Rutgers University Press, New Jersey, 2002.

Del Olmo, Rosa, *Ciudades duras y violencia urbana*, en Foro de seguridad ciudadana, Nueva Sociedad online www.nuevasoc.org.ve.

Devalle, Susana B.C., “Violencia: estigma de nuestro siglo”, Susana B.C. Devalle (compiladora), *Poder y cultura de la violencia*, El Colegio de México, México, 2000, pp. 15-31.

Dobash, Rebeca E. y Russell P. Dobash, “Violent Men and Violent Contexts”, Dobash y Dobash (compiladores), *Rethinking Violence Against Women*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1998, pp. 141-168.

Fajnzyblber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, “Crimen y victimización, una perspectiva económica”, *Crimen y Violencia en América Latina*, Manco Mundial y Alfa Omega, Bogota, 2002.

Foucault, Michel, *Vigilar y Castigar*, Aurelio Garzón del Camino (traducción), Siglo XXI editores, México, 1998.

Gaviria Alejandro y Carmen Pajés, *Patterns of crime victimization in Latin America*, Mimeo, Washington, BID.

González Fernández, José Antonio, “La seguridad pública en México”, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro José Peñaloza y Mario A. García Salinas, coordinadores, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, pp. 125-135.

Guerrero, Rodrigo, “Epidemiología de la Violencia. El caso de Cali, Colombia”, www.prodigyweb.net.mx/lindavis/crimeny.htm.

ICESI, Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), INEGI/ COPARMEX/Instituto tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey/Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Coordinador Empresarial/Consejo de la Fundación este País.
http://www.streamload.com/icesi/EL/JV06D7YQET/ENSI-3_2005_-_ICESI.pdf

Jiménez Ornelas, René Alejandro, “La dimensión demográfica en la causalidad de la violencia social”, en Muñoz de Alba Medrano, Marcia, coordinadora, *Violencia social*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>
----- “Los desafíos de la seguridad pública en México. Percepción negativa de la seguridad pública: Ciudad de México y República Mexicana”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro José Peñaloza y Mario A. García Salinas, coordinadores, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, pp. 149-162.

López Portillo Vargas, Ernesto, “Medios y seguridad: Reflexiones sobre la construcción de realidades”, Marco Lara Klahr y Ernesto López Portillo Vargas (coordinadores) *Medios y violencia*, México, Incide/CIDE, 2004, pp. 21-38.

Londoño, Juan Luis y Guerrero Rodrigo, “Violencia en América Latina Epidemiología y Costos”, *Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo*, Documento de Trabajo R-375, Agosto 1999.

Massolo, Alejandra, “Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales”, Seminario permanente sobre violencia, Junio 2005, [www://violenciael salvador.org.sv/documentos/junio2005/ponenciamassolo](http://www.violenciael salvador.org.sv/documentos/junio2005/ponenciamassolo)

---“Introducción. Los temas de la ciudad desde la perspectiva de género”, en *Una mirada de género a la Ciudad de México*, Alejandra Massolo (comp.), UAM-Atzacapotzalco/RNIU, México, 2004.

Monárrez, Julia E., "Violencia e (in)seguridad ciudadana en Ciudad Juárez", *Diagnóstico Geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*, Instituto Nacional de las Mujeres y El Colegio de la Frontera Norte, Luis E. Cervera, coordinador, en prensa.

Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C., 2002.

Peñaloza, Pedro José, "La seguridad pública: más allá de policías y ladrones", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro José Peñaloza y Mario A. García Salinas, coordinadores, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, pp. 241-274.

Rodríguez Ortega, Graciela, "Violencia Social", en Muñoz de Alba Medrano, Marcia, coordinadora, *Violencia social*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>

Romero Apis, José Elías, "La seguridad pública en México", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro José Peñaloza y Mario A. García Salinas, coordinadores, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>, pp. 275-286.

Rosenberg, Tina, "Si sangra, encabeza las noticias", Marco Lara Klahr y Ernesto López Portillo Vargas (coordinadores) *Medios y violencia*, México, Insyde/CIDE, 2004, pp. 13-20.

Ruiz Harrel, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores & Aljure, México, 1998.

Torres Falcón, Marta, *La violencia en casa*, Paidós Croma, México, 2001.

United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Handbook on Justice for Victims*, New York, 1999.

Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los desafíos de la reforma de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. y Fundación Driedrich Naumann (FFN), Oficina Regional América Latina, México, 2004.