

EL DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN POR VIOLENCIA EN CIUDADES DE
MÉXICO

Benjamín Méndez Bahena

Georgina Isunza Vizuet¹

¹ Profesores-Investigadores del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), Instituto Politécnico Nacional (IPN), México. Lauro Aguirre No. 120 Col. Agricultura, Delegación Miguel Hidalgo, D. F. CP 11360. E-mail: ginaisunza@yahoo.com.mx y gisunza@ipn.mx, bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx. Teléfono 57296300 ext. 63115, fax 53969507.

Introducción

Durante la última década los ciudadanos de México viven en el contexto de un panorama de violencia sin precedentes, uno de cuyos rasgos es el incesante incremento de delitos de alto impacto social, que ha colocado a la inseguridad como un tema relevante en la agenda pública de los tres niveles de gobierno.

Los resultados del Censo de Población 2010 evidenciaron el incremento de viviendas deshabitadas en algunas zonas urbanas, generando la asociación de este fenómeno con la exacerbada violencia, particularmente en el norte del país, sugiriendo una alta correlación entre el abandono de vivienda y los índices delictivos, especialmente los homicidios. Otras interpretaciones la atribuyen a la sobreoferta del sector inmobiliario, la pérdida de empleos y la vulnerabilidad económica de las familias ante el panorama recesivo.

Por su trascendencia, muchos trabajos de investigación exploran los temas de la seguridad, como su legislación, los cuerpos policíacos, a examinar el sistema de justicia en su conjunto, a cuestionar la rehabilitación de los reclusos en prisiones, su culpabilidad y condiciones de vida, a cuantificar el costo del delito. Pero aún quedan aristas poco investigadas. Desde la perspectiva de la gestión municipal, existe un gran campo de trabajo para la investigación, que puede abordar el impacto de las viviendas abandonadas en el entorno urbano, su efecto en el consumo y pago de servicios, su vínculo con el mercado inmobiliario y la política habitacional, en la merma de algunos rubros de ingresos, a indagar sobre la movilidad intraurbana, entre otros.

Así, este trabajo reflexiona sobre la capacidad de gestión que los gobiernos municipales tienen del creciente abandono de viviendas y el desplazamiento de familias motivado por la violencia e inseguridad en algunas regiones de México. Esta incursión en un tema poco analizado enfrenta dos limitaciones metodológicas. Por un lado, la información censal no aporta evidencias sobre las causas del abandono de viviendas, por lo que no es posible establecer rigurosamente una correlación entre la vivienda deshabitada y los índices delictivos. Por otro, las cifras disponibles del censo de población 2010 aún no incluyen el nivel de Área geostatística básica (Ageb), limitando el estudio puntual de posibles segmentos deshabitados en las zonas metropolitanas. Esta limitación se intenta subsanar mediante un seguimiento hemerográfico, adicionado con la consulta de informes internacionales sobre desplazamientos internos.

La evolución del delito en México

En México, las conductas tipificadas como delitos se clasifican en dos tipos. El primero denominado fuero federal, atiende los delitos que representan o pueden representar un peligro para la seguridad nacional, en función de los actores involucrados, el armamento que usen, el tipo de delitos y su trascendencia, así como la naturaleza de sus víctimas; como su complejidad rebasa la capacidad de los gobiernos provinciales o subnacionales, su gestión le corresponde al poder ejecutivo federal a través de la Procuraduría General de la República (PGR), que realiza las funciones de fiscal general, y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), así como al poder judicial representado por los jueces federales.

El segundo ámbito de competencias de los delitos se denomina fuero común, e incluye los delitos cotidianos de una sociedad, considerados de menor impacto, por lo que su gestión corresponde a los 32 gobiernos subnacionales o estatales, mediante una estructura similar a la federal, con una Procuraduría de Justicia, una Secretaría de Seguridad Pública o su equivalente, ambas adscritas al poder ejecutivo, y un cuerpo de jueces que representan al poder judicial.

El cuadro 1 ilustra la trayectoria de los delitos del fuero federal y del fuero común en las tres más recientes décadas. Se observa, que el total de delitos² creció 269 por ciento en treinta años.

Cuadro 1
México, panorama delictivo 1980-2009

1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Absolutos*						
76172	115511	144805	179875	183647	214153	205323
Tasas por 100 mil habitantes						
Fuero federal						
122	163	178	202	188	207	187
Fuero común						
8.43	8.60	15.01	16.89	15.52	15.48	18.22
91.57	91.40	84.99	83.11	84.48	84.52	81.78

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

*Suma de los procesados del fuero común y del fuero federal

El mismo cuadro 1 indica que los delitos del fuero federal incrementaron su porcentaje en el total en más del doble al pasar de 8.4 por ciento en 1980 a 18.2 por ciento en el año 2009, en tanto el delito común disminuye. Es decir, el delito de alto impacto, realizado colectivamente, con creciente violencia ha ganado terreno.

² Por razones metodológicas (Méndez, 2004), en el acercamiento al comportamiento delictivo se usan la categoría de procesados. Para simplificar se asume que a un delito corresponde una denuncia y un acusado.

Lamentablemente, el tipo de corporaciones policiacas y su distribución por nivel de gobierno no corresponde a esta situación. En el año 2007 existían en México un total de de 426 mil 528 policías, según datos del documento "Reingeniería al Modelo de Policía en el Combate al Delito" (Reforma, 03-02-07:7). De ese conjunto, 15 mil 261 (3.43 %) se encontraban adscritos a la Policía Federal Preventiva y 4 mil 921 (1.11 %) a la Agencia Federal de Investigación (AFI). Es decir, solo 20 mil 182 (4.54 %) eran policías federales, para atender el 18.2 por ciento de los ilícitos. En contraparte, en las policías preventivas estatales (39.38 %), municipales (31.47 %) y del DF (17.51 %) había 374 mil 756 elementos encargados del 81.7 por ciento del total nacional de delitos del fuero común. A ellos se suman un creciente número de efectivos del ejército y la marina a realizar funciones de policía, aunque no estén preparados para ello y existan limitaciones de orden legal para hacerlo.

En cuanto a la división de funciones entre policía preventiva y policía de investigación, la situación actual de las corporaciones tampoco corresponde con la realidad. De los 426 mil 528 policías, solo 31 mil 590 (equivalentes a 7.4 %) son judiciales o ministeriales estatales, cuyo trabajo es investigar la inmensa mayoría de los delitos cometidos. En tanto, las corporaciones municipales carecen de competencias de investigación. Es decir, mientras el principal problema es la impunidad, que fomenta el incremento del delito, el mayor número de efectivos policiacos se destinan a patrullar, en vez de capacitarlos en labores de investigación de ilícitos ya cometidos.

De esta manera, el papel que desempeñan los agrupamientos municipales, a los cuales se encuentran adscritos 134 mil 228 policías (31.47 % del total) es muy

limitado, al menos por dos razones. Por un lado, disponen de un escaso presupuesto, con problemas salariales, de prestaciones, capacitación, equipamiento y jubilación que los hace vulnerables a la corrupción. Por otro, a las dificultades de coordinación institucional entre tres niveles de gobierno y orientación de sus respectivas políticas, acentuadas en temas como el de la delincuencia en donde la filtración de datos es altamente relevante.

Según datos de García Luna³ (2006) en todo el territorio nacional existen 1661 corporaciones policiacas públicas. En algunas ciudades como Cuernavaca, Tampico, Puebla, Guadalajara existen policías metropolitanas, mientras 416 municipios no tienen un cuerpo de policía formalmente constituido.

Para fortalecer la estrategia gubernamental, se han destinado crecientes recursos tanto a las policías federales, como a las estatales y municipales. El cuadro 2 muestra su comportamiento a lo largo de tres lustros.

Cuadro 2
Presupuesto asignado al ramo 33: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
(millones de pesos)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
94.8	124.1	493.7	579.3	1,315.1	563.2	683.3	480.8	1,515.2	1,219.5	1,315.8	993.4	2,078.0	2,108.8

Cifras deflactadas con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, Banco de México, con Base en la 2a. Quincena de diciembre de 2010.

<http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/servicios/calculadora-inflacion.html>

FUENTE: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación

Empero, pese al elevado número de corporaciones y a los cuantiosos presupuestos, continuamente aparece información sobre sus vínculos con los delincuentes. Entre 1997 y 2011 un total de mil 600 policías fueron detenidos bajo cargos como proteger el trasiego de droga, secuestros y homicidios. De ellos, mil

³ Genaro García Luna, ex Director General de la Agencia Federal de Investigación (AFI), ex director de la Policía Federal Preventiva (PFP) y del Centro de Seguridad Nacional (CISEN), nombrado Secretario de Seguridad Pública Federal el 1º de diciembre de 2006.

440 laboraba en cuerpos municipales, 90 eran preventivos estatales, 47 en los ministeriales de los estados, 18 fueron policías preventivos federales y 5 federales de investigación (Reforma, 15-05-11:1). En consecuencia, puede creerse que el tamaño de la cifra negra, es decir, la diferencia entre los delitos ocurridos y los denunciados se ubique según algunos estudios (Bergman y Azaola, 2007:80; De la Barreda y Sayeg, 2009:12; Ruiz Harrell, 1998:61; Tenorio Tagle, 2002:72) entre un mínimo de 75 por ciento y un máximo de 99.96 por ciento del total.

Por otro lado, un aspecto de la mayor relevancia sobre la evolución del fenómeno delictivo en México es su recuento que bajo el gobierno de Felipe Calderón se realiza no solo por año, sino por mes y aún por día. Empero, las cifras oscilan aún en las oficinas del actual gobierno federal. Por un lado, a diciembre de 2010 la

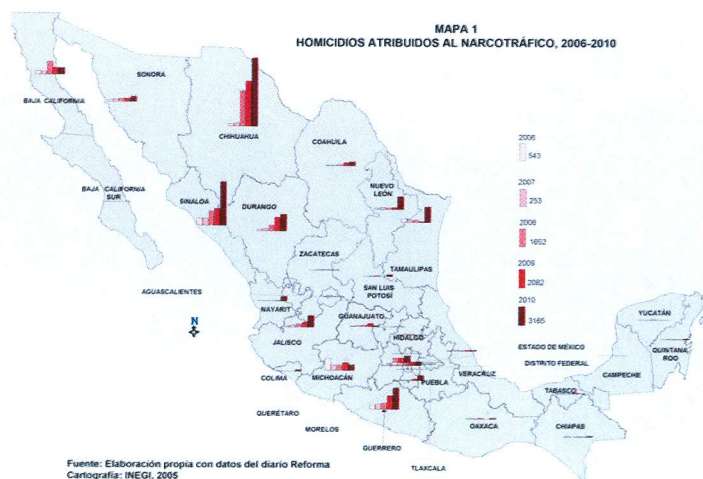
PGR reporta 30 mil 196, en tanto el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) contabiliza 34 mil 612 al 12 de enero. Otras mediciones le estiman cantidades aún mayores. Por ejemplo, el Diario Reforma lo ubica en 31 mil 661 al 11 de junio de 2011 (Reforma, 11-06-11:9 nacional).

El mapa 1 presenta la evolución de los homicidios atribuidos al narcotráfico en el lapso 2006-2010. En el creciente recuento sobresalen Chihuahua, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y recientemente Tamaulipas.

La situación actual

Hoy el país vive un periodo caracterizado por un creciente problema de gobernabilidad, el cual se puede explicar por la concurrencia de cinco factores: a) Deterioro del Estado de derecho ante la violación sistemática de leyes en la vida cotidiana, procesos penales y asuntos mercantiles b) Violencia cotidiana en algunas ciudades y zonas del país, especialmente por narcotráfico y piratería, con impacto económico, social, en salud pública y migración forzada c) Incremento en impunidad de delitos d) Escasa confianza en gobernantes, legisladores y poder judicial por corrupción sistémica e) Aparición de espacios de extraterritorialidad motivados por movimientos sociales o por delincuencia, en donde no operan ni instituciones ni leyes.

En su reporte para el año 2010, el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC), del Consejo Noruego para Refugiados señala tres hechos relevantes. Primero, en México existen refugiados internos o población desplazada al interior del propio territorio nacional desde 1994 tras la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con un monto cercano a 60 mil personas,



quienes en los primeros días de ese año huyeron de los enfrentamientos militares; pero después, también impelidos por la violencia del ejército mexicano, por las acciones de grupos paramilitares, por disenter del EZLN o por violencia sectaria, basada en la filiación religiosa. En 2007 la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) señaló que continuaban desplazados entre 5 mil y 8 mil personas en Chiapas (IDMC,2010).

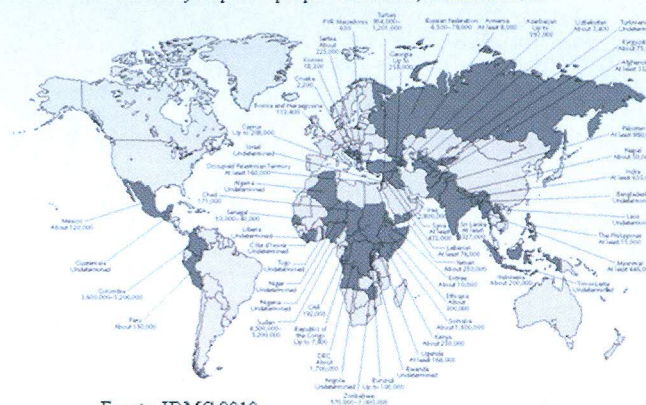
Segundo, pese a las recomendaciones del ACNUR, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Cruz Roja Internacional, el gobierno mexicano no ha formulado una política para atender el fenómeno del desplazamiento de personas, que incluya el reconocimiento de este problema, su recuento, el apoyo económico, psicológico, educativo o de acogida en los lugares a los que arriba esta población, así como el análisis de la posible reinserción en su lugar de origen⁴. Tampoco existen leyes federales o estatales en la materia.

Tercero, en 2010, el IDMC (2010) calcula que en todo el planeta existe un total de 27.5 millones de desplazados, como puede apreciarse en la figura 1 y que en la última década en América Latina el número de desplazados por conflictos armados, violencia y violación a los derechos humanos, se ha incrementado de los 2,5 millones estimados en el año 2001, hasta llegar a 5.4 millones en 2010.

Esta situación motivó la aprobación por 18 países entre los que se encontraba México, de la "Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano" (Declaración, 2010), el 11 de noviembre de 2010.

⁴En [http://www.internaldisplacement.org/dmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/C6A4F53E4EEC900E802570B8005AAEB7?OpenDocument](http://www.internaldisplacement.org/dmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/C6A4F53E4EEC900E802570B8005AAEB7?OpenDocument) pueden consultarse reportes para México entre 2003 y 2005.

Figura 1
Internally displaced people worldwide, December 2010



Fuente: IDMC,2010

En el último año, el factor de mayor importancia en la explicación del crecimiento es la escalada de violencia entre los grupos asociados con el tráfico de drogas. De los desplazados en América latina, el IDMC calcula que 120 mil corresponden a México, los cuales equivalen a 2.2 por ciento del total de casos a nivel continental. Con respecto a la población de México, estos desplazados representan 0.10 por ciento de los habitantes del territorio nacional. Este tamaño de población es casi igual a la del municipio de San Pedro Garza García (122 mil 659 habitantes) en Nuevo León y un poco menor a la de Atlixco (127 mil 062 habitantes) en Puebla. Sin embargo, otros estudios señalan datos aún mayores tan solo en Ciudad Juárez. A partir de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez de 2009 (EPCIJ), (Martínez, 2009:75), establece que alrededor de 230 mil personas han abandonado esta ciudad, de los cuales aproximadamente

57 mil 500 (24 %) emigraron a El Paso, Texas, condición que explicaría la bonanza de esta urbe. Hacia Durango han retornado 17 mil 250 (7.5 %) personas. La misma cantidad viajaron para instalarse en su natal Coahuila. En tanto 12 mil 650 emprendieron viaje de regreso a Veracruz.

Otro trabajo estima que, cerca de 30 mil empresarios o profesionistas juarenses mudaron su residencia y sus actividades económicas a El Paso, Texas entre 2007 y 2009 (referido por Almada,2009:112). Según "...el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, existen en Juárez 116 mil 208 viviendas vacías, cantidad que se duplicó en los últimos cuatro años, pues en el 2005 había 69 mil 609 propiedades solas" (Almada, 2009:113).

La explicación de esta emigración, al menos en Ciudad Juárez, combina factores económicos, inseguridad y falta de políticas sociales. Durante la última década disminuyó la actividad la industria maquiladora, generando desempleo, descenso de la migración hacia Juárez e incremento de la emigración. A su vez, la espiral de violencia e inseguridad, alimentadas por el endurecimiento de la política migratoria en los Estados Unidos, las medidas antiterroristas originadas por el atentado de 2001 en Nueva York y la mayor vigilancia fronteriza del tráfico de drogas, redundaron en la pérdida de inversiones, estimulando la violencia.

Por otro lado, el Heidelberg Institute for International Conflict Research, de la Universidad de Heidelberg en Alemania, que desde 1991 monitorea los conflictos internacionales del mundo, incluyó a México en su reporte del año 2007, indicando el surgimiento de un nuevo conflicto, catalogado como una severa crisis, iniciada en 2006 cuando el gobierno comisionó 6 mil soldados a combatir a los carteles de la droga, incrementando en poco tiempo el número hasta aproximadamente a 30

mil (HIIK,2007:3 y 39), que en 2008 ya superaban los 40 mil (HIIK,2008:51). En 2009, clasificado ya en el nivel 4 de 5, se extiende al territorio de Guatemala (HIIK,2009:49). Finalmente, en 2010, fue considerado como la primera guerra en Latinoamérica desde el 2003. Ese reporte afirma que los carteles mexicanos operan en 47 países, realizando un volumen de operaciones por 25 mil millones de dólares por año. Se cree que el cartel de Sinaloa controla 45 por ciento del tráfico regional de drogas, con una nómina de 150 mil personas. En agosto de 2010 la Policía Federal admite haber despedido 10 por ciento de sus 33 mil efectivos por acusaciones de corrupción y vínculos con el narcotráfico (HIIK,2010:4,5,44 y 51).

Violencia urbana en oposición al derecho a la ciudad

El panorama descrito genera inquietud ante la cada vez más cercana posibilidad de un enfrentamiento, un secuestro, una extorsión o un puesto de revisión en donde el ciudadano podría sufrir una vejación ¿Cómo se vincula esta situación con el derecho a la ciudad?

La habitabilidad de la vivienda y el espacio público son elementos fundamentales del derecho a la ciudad. La habitabilidad entendida como la condición satisfactoria de calidad material, ambiental y cultural del espacio habitado por las personas, está ligada a la valoración del entorno de los habitantes y con su satisfacción en términos de seguridad, identidad, comodidad y apropiación (Tarchópulos y Ceballos, 2003:17).

Por lo tanto, una situación en donde los ciudadanos son vulnerables frente a la actuación cada vez más violenta de los grupos delictivos o de la intervención del

ejército, cuestiona la habitabilidad y el derecho a la ciudad. Asimismo, el fenómeno delictivo ha terminado por generar temor y en consecuencia, el espacio público deja de ser visto como un espacio protector y protegido; no permite la convivencia de las personas y ha minado, incluso, las funciones de circular, caminar o como fungir como soporte de la movilidad cotidiana de las personas, generando *agorafobia* y limitando la construcción de ciudadanía, como rasgos de la crisis de la ciudad (Borja, 2003:61).

El derecho humano a una vivienda es reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Las características que debe reunir la vivienda son: la accesibilidad en la adquisición de un inmueble, acceso al agua potable, la seguridad jurídica, la habitabilidad, la adecuación cultural, entre otros elementos.

Parte del derecho a la habitabilidad se relaciona con la seguridad residencial. "En la comprensión del fenómeno existen teorías y marcos conceptuales que se sitúan desde diferentes perspectivas en el problema: enfoques situacionales, de policiamiento, de prevención, de desorganización social, configuracionales, económicos, sociales, físico-espaciales, de participación, etc., sin embargo, no se puede afirmar que uno de éstos es más exitoso que el otro o que todos sirven para ser aplicados a diferentes contextos y culturas" (Greene y Mora, 2008:145).

Cuando se privilegian los criterios de rentabilidad de la inversión en la construcción de cientos de miles de viviendas, como ocurre en casi todo el planeta, la combinación de penurias económicas típicas de épocas de crisis, la dificultad para obtener y pagar una vivienda frecuentemente alejada de los lugares en que una familia realiza sus actividades cotidianas, adicionada por la

inseguridad, probablemente desembocan en la dolorosa decisión de abandonarla y mudarse a otra ciudad, sin la certeza de encontrar mejores condiciones.

El INEGI (2010:46) define a la vivienda deshabitada como aquella "Vivienda particular que en el momento del levantamiento no tiene residentes habituales, no es utilizada como local con actividad económica y no se usa de manera temporal y está totalmente construida y disponible para ser habitada" (INEGI,2010:46).

A partir de esta noción, El Cuadro 4 muestra el número de viviendas deshabitadas reportadas por el INEGI (2010) en las ciudades que, según el seguimiento hemerográfico realizado, muestran el mayor número de homicidios relacionados con la delincuencia organizada. Destacan las ciudades fronterizas (Tijuana, Ciudad Juárez y Reynosa) y las entidades de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas. Llamam la atención Praxedis G. y Guadalupe en Chihuahua, municipios muy pequeños, en donde el número absoluto de vivienda deshabitada, en proporción al total de la vivienda particular muestra un incremento importante de 2005 a 2010.

El municipio de Mier, en Tamaulipas, uno de los más golpeados por grupos delictivos en los primeros meses de 2011, parece poco significativo en las cifras de vivienda deshabitada (68 viviendas) a pesar de la profusa evidencia hemerográfica. Esto se puede atribuir a dos posibilidades: una, que el Censo se haya levantado antes de los ataques, o bien, que hubiese dificultades para ingresar a realizar el levantamiento censal.

Cuadro. 4
Viviendas deshabitadas en las principales ciudades delictivas 2005-2010

Ciudad/entidad	CONTEO 2005		CENSO 2010		2005		2010		Incremento Deshabitada
	TVP*	Deshabitada	TVP*	Deshabitada	% Deshabitada/TVP	% Deshabitada/TVP	% Deshabitada/TVP		
Tijuana, Baja California	423,601	51,536	553,115	111,482	12.2	20.2	59,946		
Cd. Juárez, Chihuahua	421,055	70,434	488,785	111,103	16.7	22.7	40,669		
Reynosa, Tamps.	170,695	31,075	229,771	51,895	18.2	22.6	20,820		
Morelia, Mich.	207,541	33,046	256,642	49,314	15.9	19.2	16,268		
Chihuahua, Chihuahua	254,490	37,551	293,924	44,924	14.8	15.3	7,373		
Gómez Palacio, Durango	91,332	15,065	108,666	21,157	16.5	19.5	6,092		
Tampico, Tamaulipas	95,486	9,333	102,643	12,987	9.8	12.7	3,654		
Guadalupe, Nuevo León	182,803	16,452	196,803	20,061	9.0	10.2	3,609		
Acapulco, Gro.	242,162	41,802	293,498	45,211	17.3	15.4	3,309		
Mazatlán, Sinaloa	135,239	22,459	156,327	25,722	16.6	16.5	3,263		
Nogales, Sonora	60,147	9,613	72,526	12,707	16.0	17.5	3,094		
Monterrey, Nuevo León	312,858	34,058	346,050	37,069	10.9	10.7	3,011		
Praxedis G. Guerrero, Chihuahua	3,240	765	3,616	2,191	23.6	60.6	1,426		
San Nicolás de los Garza, Nuevo León	126,831	9,511	129,122	10,914	7.5	8.5	1,403		
Guadalupe, Chihuahua	3,280	691	3,322	1,419	21.0	42.7	728		
Bocoyna, Chihuahua	9,522	1,009	10,936	1,589	10.6	14.5	580		
Mier, Tamps.	3,039	691	2,825	759	22.7	26.9	68		

(*) =Total de Viviendas Particulares.
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010.

En las ciudades como Morelia o Monterrey, por estar ligadas a una dinámica metropolitana en donde la movilidad residencial se ha incrementado, por motivos de pobreza, presenta mayor dificultad para encontrar en la vivienda, el factor explicativo del incremento de la vivienda deshabitada. Lo mismo sucede en Guerrero, debido a que en su calidad de zona turística, se puede confundir la vivienda desocupada con la alta movilidad propia de los destinos turísticos que albergan una proporción importante de población flotante.

En todo caso, el abandono de vivienda por motivos de violencia o por motivos económicos atentan contra el derecho a la ciudad.

El papel de los gobiernos locales

Como se sabe, tras las reformas constitucionales de 1983 y 1999 al artículo 115, los municipios son responsables de otorgar a la población los servicios urbanos. Para financiarlos, disponen de algunas facultades y también disponen de competencias para realizar la regulación territorial (Congreso, 1917).

Sin embargo, el bajo nivel de capacitación de los tesoreros municipales; un escaso desarrollo de proyectos público-privados; una estructura de gasto con alto porcentaje de gasto corriente y la falta de estrategias para consolidar montos importantes para obras más grandes generan pequeños ingresos, debilidad que impacta las opciones de los gobiernos municipales, y en algunos casos, aún de los estatales, no solo para impulsar el desarrollo, sino para ejercer sus competencias. En el campo del desarrollo urbano hace una década apareció una nueva modalidad que consiste en el diseño grandes unidades habitacionales convertidas

en núcleos aislados; urbanizaciones cerradas sin integración funcional con las modalidades de poblamiento preexistentes, sean pueblos conurbados, zonas de urbanización popular o por autoconstrucción, o bien, zonas donde aún prevalecen actividades y estilos de vida rurales. En poco tiempo este fenómeno ha ocasionado un desfase entre los ritmos de crecimiento de la vivienda y el grado de urbanización, especialmente porque los nuevos residentes que arriban a los municipios periféricos enfrentan, aunque con distinta magnitud, problemas socioambientales ligados al déficit en la dotación de servicios y a la falta de integración social de la población residente en las nuevas unidades habitacionales, con los asentamientos humanos colindantes. Ante este fenómeno de alcance mundial, los gobiernos municipales se encuentran inermes.

En consecuencia, los retos de la gestión municipal, en un creciente número entre las 56 metrópolis mexicanas, se vinculan a los procesos de urbanización, especialmente a la forma en la que distintos agentes intervienen en la producción del espacio habitable y a la intensa movilidad de la población por motivos residenciales.

Así, cuando por motivos vinculados a la crisis económica, a la inseguridad, o a una mezcla de ambas, la población opta por abandonar su vivienda, se producen una serie de fenómenos ante los cuales los gobiernos locales carecen de instrumentos para enfrentar.

Reflexiones finales

Esta incursión en el abandono de la vivienda por motivo de violencia en las ciudades no es concluyente, debido principalmente a la limitación metodológica

que enfrenta, pero permite identificar algunos desafíos para las políticas públicas, ante un problema del que apenas tenemos noticias, pero que no desaparecerá.

Los datos presentados sugieren la existencia de una relación no despreciable entre el crecimiento de la inseguridad y la violencia con el incremento de las viviendas deshabitadas en algunas regiones del país. En el caso de Ciudad Juárez, apoyada sólidamente en el trabajo minucioso de otras investigaciones. Intuitivo en otros, guiado por reportes hemerográficos, que coinciden con el aumento de los delitos de mayor impacto, como los crueles homicidios acaecidos en torno al narcotráfico y, en alguna medida con los datos del censo de población 2010 a nivel de localidad, que seguramente podrán robustecerse cuando se publiquen los resultados en la escala de Ageb.

La falta de contundencia en la evidencia examinada, representa el mejor indicio de la urgente necesidad de que México no solo adopte protocolos internacionales como el de Brasilia, sino reconozca en los hechos, luego de más de tres lustros, la existencia de un segmento creciente de población desplazada en contra de su voluntad, por hechos de violencia que alteran su vida. A partir de esa aceptación, nuestro país debe generar instrumentos de captación de información pormenorizada para legislar y elaborar políticas en la materia.

Las reflexiones de este trabajo también apuntan a la necesidad de reformular la política de vivienda, pues la existencia de 354 mil viviendas abandonadas, por cualquier motivo, revelan el agotamiento de un modelo en que los desarrolladores definen donde construir, el trabajador pierde calidad de vida si reside en ellas y pierde todo cuando las abandona. Continuar por ese camino seguramente llevará a una crisis hipotecaria en un plazo mediano.

Un aporte de este trabajo es abordar el tema de la violencia urbana en el marco del derecho a la ciudad, a la vivienda habitable y al espacio público, porque pone en evidencia la desarticulación de las políticas públicas orientadas fundamentalmente a la persecución del delito y a las acciones punitivas, en lugar de fortalecer la política social como recurso para prevenir el delito, especialmente de la inserción de jóvenes y niños en las redes delictivas.

A pesar de los acuerdos internacionales en materia de protección a los refugiados, el gobierno también tiene una asignatura pendiente, que consiste en dar albergue y protección a los desplazados por motivos de esta guerra delictiva, o bien, a quienes estaban sujetos a un crédito y terminan perdiendo su vivienda. Por lo tanto, es necesario impulsar políticas transversales bajo la perspectiva de reconocer los derechos a la seguridad, al espacio público y a la ciudad, devolviendo la mirada a la política social.

Referencias bibliográficas

Almada Mireles, María de Lourdes (2009) "Las familias en Ciudad Juárez". En: Barraza Laurencio (Coordinador). Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua. Ed. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Secretaría de Gobernación, México. <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/pdf/JUAREZ.pdf>. Recuperado 14 de junio de 2011.

Bergman Marcelo y Azaola Elena. "Cárceles en México: cuadros de una crisis". En: Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 1, 2007, Quito, mayo pp. 74-87 Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador.

Borja, Jordi (2003) "La ciudad es el espacio público" en: Ramírez, Patricia y Borja,

Jordi (coords.) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, México, pp. 59-73.

Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>.

De la Barreda Luis y Sayeg Cecilia. "Indicadores generados por las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad. Descripción conceptual". En: Cuadernos del ICESI, No. 3, 2009, México.

Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano (2010). En: http://www.grupomigrantes.com/index.php?option=com_content&task=view&id=210&Itemid=1. Recuperado 14 de junio de 2011.

García Luna Genaro. "Convertir las 1661 corporaciones policíacas en una sola policía científica". En: Laveaga, Gerardo (coord.) (2006). 65 propuestas para modernizar el sistema penal en México. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2006.

Greene, Margarita y Mora, Rodrigo (2008) "Dimensiones espaciales de la seguridad residencial: flujos de movimiento y campos visuales" en: Revista INVI N° 64, vol. 23, noviembre de 2008, Instituto de Vivienda-Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, pp. 143-168.

Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) (2007). Conflict Barometer 2007. Department of Political Science, University of Heidelberg, Germany. http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf. Recuperado junio 16 de 2011

Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) (2008). Conflict Barometer 2008. Department of Political Science, University of Heidelberg, Germany. http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2008.pdf. Recuperado junio 16 de 2011

Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) (2009). Conflict Barometer 2009. Department of Political Science, University of Heidelberg, Germany. http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2009.pdf. Recuperado junio 16 de 2011

Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) (2010). Conflict Barometer 2010. Department of Political Science, University of Heidelberg,

Germany. http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf

Recuperado junio 16 de 2011.

INEGI (2010). Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda, 2010. Ed. INEGI, México.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2010). Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2010. Ed. Norwegian Refugee Council, Geneva, Switzerland. En: <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010.pdf>. Recuperado 14 de junio de 2011.

Martínez Toyes, Wilebaldo (2009). "Situación y evolución demográfica en Ciudad Juárez". En: Barraza Laurencio (Coordinador). Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua. Ed. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Secretaría de Gobernación, México. <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/JJAREZ.pdf>.

Recuperado 14 de junio de 2011.

Méndez Bahena, Benjamín (2004). "Dimensiones del delito". En: Revista IPN-CIECAS, volumen VI, agosto de 2004. CIECAS, IPN. México.

Ruiz Harrell, Rafael. Criminalidad y mal gobierno. Ed. Sansores y Aljure. México, 1998.

Tarchópulos, Doris y Ceballos Olga L. (2003) *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*, Centro Editorial Javeriano, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Tenorio Tagle, Fernando. Ciudades Seguras III. El sistema de justicia penal en la Ciudad de México. Ed. UAM-A-Fondo de Cultura Económica. México, 2002.