

Alberto J. Olvera
(coordinador)

Veracruz en su laberinto

Autoritarismo, crisis de régimen y violencia
en el sexenio de Javier Duarte

COLECCIÓN
BIBLIOTECA



Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

VERACRUZ EN SU LABERINTO

Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio
de Javier Duarte

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Sara Ladrón de Guevara

RECTORA

María Magdalena Hernández Alarcón

SECRETARIA ACADÉMICA

Salvador Tapia Spinoso

SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Octavio Ochoa Contreras

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Édgar García Valencia

DIRECTOR EDITORIAL

VERACRUZ EN SU LABERINTO

Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio
de Javier Duarte

ALBERTO J. OLVERA
(coordinador)



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial

Diseño de colección: Aída Pozos Villanueva
Armado de forros: Enriqueta del Rosario López Andrade

Clasificación LC: JL1299.V47 V477 2018
Clasif. Dewey: 320.97262
Título: Veracruz en su laberinto : autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte / Alberto J. Olvera (coordinador).
Edición: Primera edición.
Pie de imprenta: Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2018.
Descripción física: 461 páginas : gráficas, mapas ; 23 cm.
Serie: (Colección Biblioteca)
Nota: Incluye bibliografías.
ISBN: 9786075026565
Materias: Veracruz-Llave (México : Estado)--Política y gobierno--Siglo XXI.
Veracruz-Llave (México : Estado)--Condiciones sociales--Siglo XXI.
Veracruz-Llave (México : Estado)--Condiciones económicas--Siglo XXI.
Autor relacionado: Olvera Rivera, Alberto.

DGBUV 2018/14

Primera edición, 30 de marzo de 2018

© Universidad Veracruzana
Dirección Editorial
Hidalgo núm. 9, Centro, CP 91000
Apartado postal 97
Xalapa, Veracruz, México
diredit@uv.mx
(Tel/fax) 228 818 59 80; 818 13 88

ISBN: 978-607-502-656-5

Este libro fue publicado con fondos del Proyecto Conacyt CB-158137 Acceso a la Justicia en Veracruz.

Impreso en México
Printed in Mexico

TABLA DE CONTENIDO

Introducción 11

ALBERTO J. OLVERA

RÉGIMEN POLÍTICO Y ELECCIONES

Gestación y crisis del régimen político electoral autoritario
en Veracruz 23

ALBERTO J. OLVERA

2016. Las elecciones en las que perdió el PRI la gubernatura
y la mayoría en el Congreso de Veracruz 53

MANUEL REYNA MUÑOZ

La corrupción de Veracruz en tiempos de cambio 97

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ

Veracruz: entre el terror y la indolencia. La irresponsabilidad
como sistema 117

EFRAÍN QUIÑONEZ LEÓN

POBREZA, DESIGUALDAD Y CRISIS FISCAL

La crisis fiscal de Veracruz 149

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ

La pobreza en Veracruz, una perspectiva histórica 187

HIPÓLITO RODRÍGUEZ

MIGRACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

La epidemia del VIH en Veracruz: políticas públicas
y notas para la acción 225

PATRICIA PONCE

Política migratoria y políticas públicas en México. Propuestas educativas
para atender a población migrante
de retorno 247

CARLOS GARRIDO DE LA CALLEJA

VIOLENCIAS Y ACCESO A LA JUSTICIA

Desapariciones, violencia organizada y colectivos de víctimas
en México. El caso de la región Golfo/Sureste 273

JOSÉ ALFREDO ZAVALA BETANCOURT

Con la muerte rondando. Periodismo
y violencia en el Veracruz de Javier Duarte 301

CELIA DEL PALACIO MONTIEL

La crisis de la justicia en Veracruz 325

VÍCTOR MANUEL ANDRADE GUEVARA

RESISTENCIAS SOCIALES

Devastación y resistencias socioambientales en Veracruz 367

LUISA PARÉ OUELLET

EMILIO RODRÍGUEZ ALMAZÁN

LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN

La crisis de la educación en Veracruz: mal gobierno, corrupción
y violencia 401

ERNESTO TREVIÑO RONZÓN

Educación indígena en Veracruz: inequidad y rezago histórico 427

ROSA GUADALUPE MENDOZA ZUANY

Aprendizajes básicos en Veracruz: un desafío impostergable 443

FELIPE J. HEVIA

SAMANA VERGARA-LOPE

INTRODUCCIÓN

ALBERTO J. OLVERA

EL 7 Y 8 DE SEPTIEMBRE DE 2016, EL CUERPO ACADÉMICO Estudios Socio-políticos, del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, convocó al Coloquio Veracruz: Crisis, Alternancia y Resistencias, para analizar la multifacética crisis económica, política y social que vivía y sigue viviendo la entidad al finalizar el catastrófico sexenio del gobernador Javier Duarte. Se replicaba así la experiencia de un coloquio previo realizado en octubre de 2010, en el que se hizo un balance del sexenio del gobernador Fidel Herrera, del cual resultó la publicación de los cuatro tomos del libro *Veracruz en crisis*, coordinado por Alberto J. Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade, el cual vio la luz a mediados de 2012.

Las tendencias en 2010 apuntaban a que la entidad podría vivir momentos más críticos en el futuro inmediato, pues ya había una preocupante violencia, una crisis fiscal contenida y disimulada mediante el incremento de la deuda pública, una clara falta de opciones para el desarrollo económico de Veracruz y acababa de pasar una traumática elección de gobernador, en la que el PRI se había impuesto por muy poco y recurriendo a la compra masiva de votos. Sin embargo, no nos podíamos imaginar el desastre que estaba por venir. Nadie podía haber previsto que la violencia criminal se apoderaría de todo el territorio veracruzano, que el gobierno estatal terminaría convirtiéndose en una especie de Estado fallido hacia el final del sexenio del gobernador Javier Duarte y que el estancamiento crónico de la economía estatal sería la normalidad. Peor aún, nadie pudo vaticinar el grado extremo de autoritarismo político que habría de vivirse en el siguiente sexenio, y menos

aún que la violencia alcanzaría a periodistas, a defensores de derechos humanos, a profesionales de todos los sectores y, sobre todo, a jóvenes, miles de jóvenes que cayeron víctimas de desapariciones forzadas y de homicidios nunca resueltos.

El coloquio de 2016 trató de hacer un balance de esos años críticos que nos ha tocado vivir. Sin embargo, nos topamos con que la falta de información fidedigna, la carencia de investigadores dedicados a temas sociopolíticos y la propia cercanía de la crisis hacían muy difícil tener en el corto plazo una imagen integral de las múltiples causas que nos orillaron a vivir en el peligro constante y en una creciente pérdida de libertades.

Lo que este libro ofrece es una imagen parcial de una crisis multifacética que golpeó a toda la sociedad veracruzana. No es un tratado integral que explique todos los aspectos de la crisis, sino una colección de fotografías temáticas que nos introducen en la comprensión de una época compleja y violenta. En esta obra no ofrecemos un análisis detallado de la violencia criminal que asoló al estado, un pendiente que ha de llenarse muy pronto, si bien el proceso que condujo a esa espiral de muerte y de desapariciones no ha terminado. Reportes periodísticos diversos han dado cuenta de aspectos parciales de esa realidad, ante todo de la heroica búsqueda que las familias de los desaparecidos hacen de sus seres queridos. El periodismo local, nacional e internacional¹ ha dado grandes muestras de valor al reportar la violencia contra los propios periodistas y contra múltiples jóvenes inocentes. Sin embargo, un análisis del conjunto todavía se nos escapa al no contar con información estadística fidedigna ni poder escarbar entre los hechos violentos

1 La referencia principal es Noé Zavaleta, *El infierno de Javier Duarte* (México: Proceso, 2016). Son de interés también varios reportes sobre Veracruz hechos por ONG diversas, entre otros: *Corrupción mata salud* (<http://www.connectas.org/especiales/hospitales-veracruz/zontecomatlan.html>), las indispensables crónicas de los jóvenes periodistas Ignacio Carbajal, Noé Zavaleta y Miguel León, el trabajo del notable fotógrafo Félix Márquez y de su colega Jair Ceballos, entre otros muchos jóvenes que han sido los cronistas de estos trágicos tiempos.

en búsqueda de la verdad, una labor que aún resulta riesgosa dada la permanencia de la violencia en la entidad.

Tampoco hemos podido dar cuenta plena de la gigantesca movilización social que ocurrió durante los seis años pasados. Se trata de una labor titánica, precisamente por su frecuencia, dispersión y complejidad, a lo largo de toda la entidad.² Las movilizaciones que por miles se produjeron en los años recientes constituyeron un conjunto abigarrado de resistencias populares contra el despojo y proyectos de infraestructura, protestas estudiantiles, obreras, campesinas y de profesionales, manifestaciones de protesta por la violencia sufrida, especialmente en las ciudades petroleras de Veracruz, pero también movilizaciones de sindicatos corporativos en defensa de sus privilegios, de grupos de interés que han medrado en la intermediación que implican políticas públicas mal diseñadas y peor aplicadas; en suma, las protestas de una sociedad civil conservadora que vive de la intermediación clientelar y de la defensa de intereses corporativos.

Todavía no ha habido la investigación suficiente que nos permita diferenciar estas variedades de la movilización, hasta llegar a una tipología adecuada que nos lleve más allá de las imágenes de carreteras tomadas, calles bloqueadas, oficinas públicas cercadas por multitudes, así como miles de manifestaciones de todo tipo que han ocupado las plazas públicas de varias ciudades veracruzanas a lo largo de estos años.

En efecto, las crisis del régimen político, como la que nos ha tocado vivir, hacen salir a la superficie a todos los actores que en circunstancias normales permanecen agazapados en la vida cotidiana. Pero esa emergencia es tan intensa y vasta que no es fácil de interpretar. Esperamos que en el corto plazo los especialistas del tema puedan dar cuenta de ese carácter multifacético, contradictorio y hasta paradójico de la movilización social de los años recientes.

2 Véase Martín Aguilar, *Resistencia y protesta social en el sureste de México*, 2017 (http://www.redmovimientos.mx/2016/wp-content/uploads/2016/10/Resistencia2c-protesta-social_PDFX.pdf).

En este libro no podemos ofrecer todas las respuestas a las principales preguntas que hoy nos hacemos los veracruzanos por las causas de nuestro desastre. Pero sí podemos adelantar una parte de la explicación a partir de los estudios ya disponibles sobre aspectos centrales de la economía, la política y la vida social en Veracruz.

En esta obra se puede encontrar un primer intento de caracterización del régimen político veracruzano formado a lo largo de dos sexenios, el de Fidel Herrera y el de Javier Duarte (2004-2016). Alberto J. Olvera explica que la formación de un régimen electoral autoritario subnacional ha sido el resultado trágico de una transición a la democracia a nivel nacional ultimadamente parcial y conservadora. Ese tipo de régimen tiene como objetivos principales la preservación de su relativa autonomía frente al gobierno nacional, la hegemonía territorial y la continuidad de su grupo político, para lo cual debe asegurarse de ganar las elecciones; y a este fin subordina todo el ejercicio de gobierno. El resultado de este proceso es la corrupción sistémica, el clientelismo generalizado y la desinstitucionalización del Estado. Olvera analiza el proceso de formación de este régimen, que ha profundizando los peores vicios del viejo régimen autoritario histórico, en particular el control faccioso del congreso, la subordinación política del poder judicial al ejecutivo y el uso discrecional de los recursos públicos, sin consideración alguna por los controles legales e institucionales que marca la ley.

Manuel Reyna, por su parte, explica la naturaleza del proceso electoral de 2016, que marca el fin de los gobiernos del PRI en Veracruz, un acontecimiento histórico, dado que ésta ha sido la primera derrota electoral del PRI en la entidad en una elección de gobernador. Duarte se la había arreglado para ganar, de una manera u otra, tanto las elecciones locales como las federales hasta 2015, siempre en abierta violación de las leyes electorales y haciendo uso sistemático y descarado de los recursos públicos para financiar las campañas de los candidatos oficiales. Si bien en 2016 se hizo lo mismo, esta vez el descontento popular fue más fuerte que la gigantesca operación clientelar que se puso en práctica.

Los textos de José Galindo y Efraín Quiñonez abundan en otras dimensiones de la crisis política relacionadas con la corrupción y con los gobiernos locales. José Galindo explica la relación entre la corrupción gubernamental y el sector privado. El concepto de “capitalismo de compadres” alude a la forma en que la corrupción gubernamental crea nuevos empresarios y camadas de nuevos millonarios, quienes acumulan capital a través del saqueo sistemático de las arcas públicas. Este fenómeno, que ha sido constitutivo del Estado mexicano posrevolucionario, alcanzó niveles nunca vistos en los 12 años pasados y condujo al colapso moral e institucional del Estado local. Quiñonez estudia el desempeño de los gobiernos municipales, sometidos en gran medida al arbitrio del gobierno estatal, obligado intermediario para recibir los subsidios federales que componen casi todo su presupuesto. Además, los gobiernos municipales padecen históricos problemas de debilidad institucional, ausencia de servicio civil de carrera y casi absoluta inoperancia de las policías locales. Quiñonez demuestra que el corto periodo de gobierno y la precariedad de sus instituciones hacen presa fácil a los gobiernos locales del crimen organizado.

Hilario Barcelata e Hipólito Rodríguez analizan aspectos de las finanzas públicas y de la pobreza. Barcelata explica la profundidad de la crisis fiscal de Veracruz, llevada al límite por un gobierno que usó discrecionalmente los recursos, ignorando todas las reglas de aplicación de los mismos, incrementó de manera monumental la deuda pública del Estado y creó un déficit estructural del gasto público, problemas que constituyen una herencia maldita para los gobiernos posteriores. Por su parte, Rodríguez estudia la creciente pobreza y la desigualdad que padece la población veracruzana, así como su expresión regional. No sólo se observa un incremento de la pobreza urbana sino también una mayor desigualdad entre el campo y la ciudad. La crisis social hubiera sido mucho más grave de no mediar la enorme cantidad de remesas que envían a sus hogares los migrantes veracruzanos que trabajan en Estados Unidos.

En la sección de problemas sociales, Patricia Ponce plantea la profundización del descuido de los enfermos de VIH-sida dadas las recurrentes faltas de medicamentos, de pruebas para localizar a los enfermos y la falta de recursos para campañas de prevención. En suma, Ponce exhibe la precariedad en que opera una política pública y un modelo de colaboración entre la sociedad civil y el Estado por el cual lucharon durante años los y las activistas y las víctimas de este flagelo. Se observan aquí las consecuencias del desastre institucional en materia de salud que creó el caprichoso uso de los fondos públicos que debieron dedicarse a la salud de los veracruzanos. El desvío de los recursos de salud es tal vez la más grave de las múltiples irresponsabilidades en que incurrió el gobierno de Javier Duarte, puesto que las omisiones en esta materia tuvieron consecuencias fatales para miles de personas.

Por su parte, Carlos Garrido analiza los problemas de los migrantes de retorno y la falta de preparación y de previsión del gobierno estatal para atender esta nueva problemática. Las nuevas políticas de control migratorio del gobierno de Estados Unidos han dado lugar al regreso de una fracción de la diáspora veracruzana, la cual enfrenta graves problemas ante la falta de acceso a los servicios básicos de educación y de salud, y frente a la carencia de oportunidades de empleo y de vivienda.

En el tema de violencias y acceso a la justicia, se presentan tres importantes estudios. Alfredo Zavaleta ofrece una explicación de los factores que inciden en la terrible problemática de las desapariciones forzadas en la amplia región del Golfo-Sureste, lo que permite ubicar el caso veracruzano en su contexto regional. Celia del Palacio estudia uno de los aspectos más visibles de la violencia criminal: la violencia contra los periodistas. La autora demuestra que este gremio sufre una vida profesional precaria, carente de cualquier tipo de protección profesional, legal y política, lo cual deja a los periodistas a merced de la arbitrariedad patronal, de las presiones políticas y de las amenazas del crimen organizado. La violencia contra los periodistas es la consecuencia lógica de la combinación

entre precariedad, ausencia de Estado y empoderamiento del crimen organizado. Víctor Andrade, por su parte, estudia la fallida reforma penal en Veracruz y el pobre desempeño del poder judicial en este proceso. En una época en que la violencia criminal aumentó enormemente, al igual que la criminalidad común, que afectó a miles de ciudadanos que sufrieron robos, secuestros y extorsiones, el sistema de justicia de Veracruz estuvo virtualmente ausente. Si bien la impunidad de todo tipo de criminales es una realidad nacional, en el caso de Veracruz el colapso en las instituciones de justicia alcanzó niveles alarmantes, como lo demuestra este estudio.

En el único estudio dedicado a las protestas sociales, Luisa Paré y Emilio Rodríguez analizan los movimientos de resistencia que diversos actores sociales han desplegado en Veracruz en años recientes contra megaproyectos que el gobierno impone sin consulta y de manera arbitraria. Se centran en el caso de los ciudadanos del pequeño pueblo campesino y turístico de Jalcomulco, quienes han resistido el intento de construir varias presas sobre el río Los Pescados, del que se alimentan y del que viven, recurriendo para ello a una compleja combinación de estrategias de movilización política y de defensa legal, a cuyo diseño han contribuido organizaciones civiles solidarias. Estos ciudadanos descubrieron que hay más veracruzanos que resisten otros proyectos de construcción de infraestructura, así como desarrollos mineros, de petróleo y de gas, especialmente aquellos que recurren a la polémica tecnología del *fracking*.

Finalmente, el libro presenta una sección bastante consolidada de tres estudios sobre la crisis de la educación en Veracruz. Ernesto Treviño presenta una panorámica general de la crisis educativa y de sus expresiones sociales y morales entre los trabajadores del sector, del nuevo escenario creado por la llamada reforma educativa y de los problemas que el contexto sindical autoritario y corporativo impone a la hora de pensar en alternativas. Guadalupe Mendoza demuestra que la educación indígena sigue sin tener un sitio prioritario en la agenda de las políticas

educativas, tanto a nivel nacional como en Veracruz, y que hay un abismo entre los discursos oficiales que reconocen la necesidad de atender a la numerosa población indígena del estado y la negativa de facto a ofrecer una educación adecuada a sus características socioculturales, especialmente en su propia lengua, con respeto a sus usos y costumbres y con apertura suficiente para reconocer sus propios aportes al conocimiento. Felipe Hevia y Samana Vergara-Lope dan a conocer los resultados de evaluaciones ciudadanas del aprendizaje de niños de educación básica, que en parte complementan y en parte contradicen las evaluaciones oficiales de la calidad de la educación. En todo caso, el extraordinario esfuerzo ciudadano que ha representado el proyecto de evaluación desde abajo de la calidad de la educación corrobora la mala calidad de ésta y la tragedia que representa para millones de niños y de adolescentes que su aprendizaje sea muy pobre y que se desperdicien años invertidos en la escuela debido a fallas sistémicas de la educación, entre otros la desigualdad de los servicios, que afecta más a los más pobres, y los problemas derivados de un modelo de gestión del trabajo que no favorece las mejores prácticas.

No queda más que reconocer que este libro apenas toca la superficie de una problemática compleja y profunda que requiere mucho más investigación sistemática y mayor capacidad para imaginar alternativas frente a la crisis estructural que afecta todos los órdenes de la vida pública de Veracruz. Esperamos que este libro sea un incentivo al debate que tanta falta hace en nuestro estado.

Este libro no hubiera visto la luz sin el trabajo sistemático de mis colegas y amigos Víctor Andrade Guevara y Alfredo Zavaleta Betancourt, quienes fueron co-coordinadores del coloquio de 2016 y quienes tuvieron a su cargo la invitación a participar a la mayoría de los ponentes. Igualmente, la entusiasta colaboración como lectores y editores de partes de este libro de José Galindo, Carlos Garrido y el propio Víctor Andrade fue esencial para poder concluir la obra. Mención aparte merece el trabajo de Víctor Andrade Miranda, asistente eficaz y quien

ha llevado sobre sus hombros mucho del trabajo de la preparación final del texto.

La publicación de este libro ha recibido financiamiento del Proyecto Acceso a la Justicia y Ciudadanía en Veracruz (Conacyt 158137). Agradecemos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el apoyo al desarrollo de la investigación social y a su difusión más amplia.

RÉGIMEN POLÍTICO Y ELECCIONES

GESTACIÓN Y CRISIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO ELECTORAL AUTORITARIO EN VERACRUZ

ALBERTO J. OLVERA

INTRODUCCIÓN

PARA ENTENDER LA PECULIAR FORMA DE AUTORITARISMO que se instauró en Veracruz en el periodo 2004-2016, es necesario tomar en cuenta múltiples factores que determinaron la naturaleza de este régimen, tanto históricos como propios de la década de la transición a la democracia a nivel nacional. Veracruz vive hoy un verdadero fin de régimen caracterizado por una brutal crisis fiscal, un grave deterioro de la gobernabilidad, el colapso moral de la clase política y una movilización social inédita.

La crisis del régimen político en Veracruz se ha manifestado en la forma de una implosión del gobierno de Javier Duarte (2010-2016), la cual se gestó desde el principio de su gestión y se hizo plenamente manifiesta en la segunda mitad del año 2015, ante la imposibilidad de ocultar por más tiempo la quiebra financiera del gobierno estatal.¹ El colapso fiscal fue a su vez el resultado de más de 10 años de manejo discrecional de los recursos públicos, de una corrupción generalizada y rampante, de la desinstitucionalización del gobierno y del costo fiscal impagable de un sistema de control político basado en un clientelismo generalizado, con costos crecientes e incalculables que el gobierno ya no pudo sostener. De no ser Veracruz parte de un Estado federal, el gobierno habría tenido

1 Sobre la crisis fiscal en Veracruz, véase Barcelata en este libro.

que recurrir a un rescate internacional bajo los parámetros del Fondo Monetario Internacional.

Esta crisis constituye el final catastrófico de un régimen subnacional híbrido, diferente del nacional. En Veracruz, como en otros estados de la república, se instauró un régimen electoral-autoritario (Schedler, 2016) que, a pesar de respetar formalmente la institucionalidad democrática, de hecho pasó por encima de ella mediante la colonización de sus órganos autónomos (con la excepción de la Universidad Veracruzana), el control ilegal del Congreso, la subordinación del poder judicial y el control de los medios de comunicación mediante amenaza o compra. Se construyó así una gobernanza autoritaria que exigió la subordinación política de todos los actores sociales, y que durante su fase de gestación, y en cierta medida a todo lo largo de su existencia, es altamente probable que haya establecido pactos de algún tipo con grupos del crimen organizado.²

Para entender la naturaleza de este régimen local debemos remitirnos a su origen, que es localizable en el gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010), durante el cual se crearon los sistemas de gobernanza particularista y personalista, se desarrollaron las prácticas vigentes de la corrupción generalizada y se instituyó el clientelismo discrecional como método de control social. Asimismo, fue durante este periodo que el gobernador logró la completa subordinación del poder legislativo, del poder judicial y de los organismos autónomos a sus decisiones unipersonales. La destrucción sistemática de la escasa institucionalidad estatal que había en Veracruz fue el resultado de la concentración absoluta del poder en manos del gobernador Herrera y de la creación de una casta política local cuya incompetencia técnica, falta total de ética y completa pérdida de realidad en el ejercicio del poder condujo a la crisis histórica sin precedentes que vive la entidad.

2 Véase al respecto las declaraciones de miembros de esa organización sobre sus tratos con el gobernador de Veracruz, en Human Rights Clinic (2017).

En este capítulo analizaremos en una primera sección las características centrales de un régimen autoritario veracruzano en una perspectiva histórica, y nos concentraremos en entender los cambios en su funcionamiento introducidos por Fidel Herrera, en el contexto de la transición a la democracia a nivel nacional. En la segunda sección, analizaremos la gestión del gobernador Javier Duarte y su camino al colapso en los cinco años y medio que gobernó. En una sección final presentamos algunas conclusiones teóricas y políticas de esta terrible experiencia.

LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN AUTORITARIO VERACRUZANO

El régimen de la Revolución mexicana, en su fase de consolidación a través de un partido único, gobernó Veracruz a partir de 1936 con la llegada a la gubernatura de Miguel Alemán Valdés, un joven abogado de menos de 30 años, quien logró la confianza del presidente Lázaro Cárdenas para gobernar un estado en crisis por el asesinato de su gobernador electo.³ Era una época en la cual Cárdenas buscaba consolidar el partido único del régimen revolucionario y su propio poder presidencial en el contexto de su confrontación con el expresidente Calles.

Para gobernar, Miguel Alemán cambió radicalmente las bases políticas del gobierno estatal. Puso fin a la época del reparto agrario impulsado por sus predecesores Heriberto Jara y Adalberto Tejeda, desplazó políticamente o por la fuerza a la mayoría de los dirigentes campesinos radicales que acompañaron a aquéllos en los años veinte y estableció múltiples alianzas con caciques regionales a lo largo del estado, para fundar un gobierno de perfil conservador y orientado ante todo al control de la movilización social que había caracterizado a Veracruz en los años posrevolucionarios. Cuando en 1938 se fundó el Partido de la Revolución Mexicana y se crearon sus tres estamentos corporativos, la

3 Véase Hernández (2010), único estudio disponible sobre el alemanismo en Veracruz.

CNC, la CTM y la CNOP, Miguel Alemán aprovechó para consolidar su control sobre las bases sociales del partido oficial en Veracruz (Hernández, 2010).

Tan eficiente fue Alemán en su labor de control político que fue nombrado secretario de Gobernación del presidente Manuel Ávila Camacho, en 1940, y se convirtió en el arquitecto de la estabilización conservadora del régimen de la Revolución mexicana. Después, durante su presidencia, entre 1946 y 1952, se concluyó en lo esencial la derrota de los sectores de izquierda y nacionalistas radicales que quedaban en el interior del régimen. El capitalismo urbano industrial inició su despegue y el país fue poco a poco construyendo nuevas élites urbanas que pronto lograron la hegemonía política dentro del régimen y desplazaron a las viejas élites revolucionarias.

En Veracruz se consolidó un régimen caciquil, anclado en una territorialidad históricamente construida en regiones casi autónomas debido a la geografía y a la existencia de múltiples ciudades y pueblos medios, que contaban con sus propios mercados locales. Veracruz consolidó su estructura descentralizada y su diversificación productiva, y se desarrollaron varias ciudades petroleras importantes como Poza Rica, Minatitlán y Coatzacoalcos –más otras menores–, mientras que en Veracruz puerto y en la región Córdoba-Orizaba se consolidó una variada industria de transformación.

Al mismo tiempo, la colonización agrícola condujo a la expansión de las actividades agropecuarias, ante todo la ganadería extensiva y el cultivo de frutas tropicales. En las zonas rurales, los pactos caciquiles se mantuvieron hasta que emergieron en algunas de ellas empresarios agrícolas y/o ganaderos modernos. Los ganaderos alcanzaron un enorme poder entre los años sesenta y ochenta en casi todo Veracruz. Mientras tanto, en las zonas petroleras y en las zonas industriales se consolidaba el poder de los sindicatos, especialmente del petrolero, que alcanzó un enorme poder político en amplias regiones de la entidad (Moreno, 2007).

Este orden político se mantuvo casi sin cambios hasta los años noventa del siglo pasado. Los múltiples conflictos agrarios, laborales y políticos se resolvían con frecuencia con altas dosis de violencia (Velázquez, 1985), pero la táctica preferida era la cooptación y la actualización de pactos con los poderes fácticos regionales.

La fase extensiva del crecimiento económico y poblacional del país se produjo en concurrencia con la centralización del poder político en la figura del Presidente y del poder económico en las élites industriales y financieras de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. La centralización convirtió a los gobernadores en delegados del poder federal, tramitadores de recursos y proyectos, administradores políticos sin recursos políticos y económicos propios. Un caso aún más grave era el de los alcaldes, que antes de la reforma constitucional de 1983 (Ley del Municipio Libre) ni siquiera presidían gobiernos locales propiamente dichos, sino meras oficinas de gestoría. En realidad, sólo después de la reforma de 1999 a dicha ley, los alcaldes se convirtieron en autoridades efectivas (Olvera, 2011).

La *pax priista* se basaba en la centralización del poder en el ejecutivo federal y su mecanismo de control hacia abajo era el partido único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El federalismo era una simulación masiva, pues los gobernadores fueron perdiendo su autonomía conforme se consolidaba el “presidencialismo imperial” (Krauze, 2013). En términos teóricos, el federalismo no funcionaba como un mecanismo de “establecimiento de fronteras”, es decir, como un sistema de barreras que protegía la soberanía de los órganos de gobierno locales.⁴ Por tanto, los gobernadores, a pesar de ser funcionarios formalmente electos, operaban como virreyes, representantes locales de un poder nacional, removibles en cualquier momento por voluntad presidencial, si una crisis política local lo exigía.⁵ Lo mismo valía para los alcaldes.

4 Véase Gibson (2013), para un extenso tratamiento del federalismo en América Latina.

5 Entre los años 1946 y 1994, 49 gobernadores fueron removidos por el senado, y en el sexenio de Salinas (1988-1994) 17 gobernadores renunciaron a sus puestos. Véase

Los gobernadores se encargaban, eso sí, de mantener la gobernabilidad local, a través de la constante actualización de los pactos con los poderes fácticos: caciques regionales, líderes sindicales y ganaderos, agricultores destacados, empresarios monopólicos del transporte y de la distribución de cerveza, comerciantes ricos, etc. El secreto era la inclusión de todos los sectores de esa sociedad civil conservadora y autoritaria en el partido en el poder. Los no incluidos, que eran la mayoría, no contaban como fuerzas políticas y eran sometidos por los actores hegemónicos regionales.

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, LA ALTERNANCIA Y EL CAMBIO DE MODELO

La lenta transición a la democracia, cuyos orígenes pueden rastrearse hasta 1988, cuando se celebraron las primeras elecciones competitivas en años, creó con extraordinaria lentitud un precario sistema de partidos que poco a poco abrió un espacio político a la oposición al régimen. El PAN y el PRD, los principales partidos que se consolidaron en el periodo 1989-1994, fueron ganado presidencias municipales, después algunas gubernaturas hasta, finalmente, en el año de 1997, y gracias a una reforma electoral fundacional, convertir al PRI en la primera minoría en la Cámara de Diputados. Este es el momento en que la presidencia absoluta deja de existir. El presidente ya no podía ordenar de manera directa al legislativo, a través de su partido, qué hacer. Y ante la pérdida de poder del presidente, los gobernadores ganaron espacios de acción (Cancino, 2000).

La emergencia de nuevos poderes locales en manos de la oposición obligó a replantear el pacto federal. El presidente Ernesto Zedillo acordó con el PAN y con el PRD una relativa descentralización del gasto federal, lo cual progresivamente le fue otorgando mayor poder a los gobiernos

Weldon (2007).

estatales y, a partir de 1999, a los gobiernos municipales, cuando por fin fueron reconocidos efectivamente como poderes públicos de pleno derecho (Olvera, 2011).

La alternancia en la presidencia en el año 2000 tuvo efectos trascendentales sobre el sistema político. El presidente de la república dejó de ser un soberano imperial y debió negociar, desde una posición de relativa debilidad, el ejercicio del poder. El presidente panista Vicente Fox (2000-2006) no sólo no tenía mayoría en ninguna de las cámaras, sino que la gran mayoría de los gobernadores y de los alcaldes eran del PRI. Para colmo, el otro partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática, nacionalista de izquierda, se le enfrentaba abiertamente. El poder político se fragmentó, tanto en el plano federal como en el local.

En esos años se discutió ampliamente la reforma del federalismo. Se llevó a cabo una Convención Nacional Hacendaria, se formó una Conferencia de Gobernadores (con antecedentes en la década anterior) y se profundizó la descentralización del gasto sin crearse las instancias, las reglas y las prácticas de la rendición de cuentas. El resultado neto fue que los gobernadores dispusieron de grandes cantidades de recursos sin haber construido las capacidades institucionales para manejarlos y sin haber mostrado el más mínimo interés en crear órganos de control locales (Olvera, 2011).

Mientras a nivel federal el Congreso funcionaba como relativo contrapeso del presidente, y el poder judicial federal iba ganando cierta autonomía, en los estados la baja calidad de la clase política local, la falta de institucionalidad de los partidos políticos y la ambición de los gobernadores abrieron la puerta a la recreación del sistema presidencialista a escala subnacional. Los congresos locales fueron controlados por el ejecutivo a través de mecanismos clientelares, mientras que los Tribunales Superiores de Justicia no fueron reformados en absoluto, lo que permitió la reproducción de la antigua práctica de que el gobernador, casi a completa discreción, nombrara magistrados fieles a su persona. El presidencialismo imperial se reprodujo en los estados en menor o en mayor

escala, dependiendo del gobernador en turno. Como efecto de lo anterior, los gobernadores se empoderaron a niveles no vistos desde los años de formación del régimen revolucionario.

El primer gobierno de la oposición no logró cambiar nada en las estructuras profundas del Estado mexicano. La apuesta a crear órganos autónomos, fuera de las estructuras del Estado central, probó ser poco útil para controlar a la clase política, tanto a la antigua como a la emergente. El Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos probaron ser impotentes para controlar los fundamentos autoritarios de la política mexicana (Olvera, 2010).

La elección presidencial de 2006 fue desastrosa para la débil democracia recién adquirida. Había un descontento general con la falta de resultados del primer gobierno de alternancia, y el presidente Fox agravó sus problemas cometiendo graves errores políticos al final de su mandato. Pretendió bloquear la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador, dividió a su propio partido y no fue capaz de debilitar al PRI. La polarización en la elección de 2006 entre el PRD y el PAN llevó a una especie de empate técnico en el resultado. La magra victoria de Felipe Calderón no fue reconocida por López Obrador y este conflicto marcó los primeros años del gobierno de Calderón, que para gobernar tuvo que rendirse ante el PRI y hacer concesiones políticas a sus gobernadores para que apoyaran su gobierno y, especialmente, su malhadada “guerra contra el narcotráfico” (Espinoza y Monsiváis, 2012).

Calderón profundizó la descentralización del gasto, especialmente en educación, salud y seguridad, los tres rubros más importantes del gasto público. Además, durante algunos años de su gestión hubo altos precios del petróleo, y los estados se llevaron una buena parte de las ganancias extraordinarias.

El notable aumento de los recursos disponibles en los gobiernos de los estados se tradujo en un incremento exponencial de la corrupción.

La discrecionalidad absurda con que se ejercieron los recursos demostró que la prioridad de los gobernadores estaba en proyectos políticos hegemónicos en lo local y en su proyección a la política nacional.

La transición a la democracia electoral en el año 2000 a escala nacional produjo así un sistema político caracterizado por la combinación de un gobierno federal sometido a controles democráticos por el Congreso y por las instituciones autónomas, con gobiernos estatales autoritarios, empoderados por la descentralización del gasto, que no tuvieron controles democráticos locales efectivos debido a que los gobernadores mantuvieron su control sobre el congreso local, el poder judicial y las instituciones autónomas. En suma, un gobierno relativamente democrático a nivel nacional, con gobiernos autoritarios a nivel subnacional. Este modelo, ampliamente estudiado por Gibson (2013), trae como consecuencia la preservación de un orden político territorial marcadamente autoritario, que tiene la capacidad de bloquear la democratización del gobierno federal y, por tanto, de propiciar un proceso de desdemocratización (Tilly, 2010). El caso de Veracruz es paradigmático al respecto.

DEL POPULISMO AUTORITARIO AL AUTORITARISMO IMPOPULAR

En Veracruz, durante el gobierno de Miguel Alemán Velasco (1998-2004), hijo del exgobernador y expresidente de la república, el gobierno del Estado empezó a tener más recursos para emprender obras públicas de importancia decididas localmente y para administrar conflictos con mayor autonomía del gobierno federal. A la hora de la sucesión, el gobernador Alemán ya no tuvo que obedecer las órdenes del presidente. Sin embargo, tampoco tuvo la fuerza personal para imponer el candidato del PRI a sucederlo. Dentro del partido se suscitó una fuerte competencia, de la cual el ganador fue el experimentado político Fidel Herrera.

La elección de gobernador de 2004 constituyó el momento decisivo de la historia política local en los tiempos de la transición a la democra-

cia en México. Con el PAN ejerciendo el poder presidencial y el PRI en la gubernatura, la elección de gobernador en 2004 se convirtió en una competida confrontación entre dos aparatos políticos bien financiados y apoyados por distintas estructuras de gobierno: el PRI desde lo local y el PAN desde lo federal.

El candidato del PRI fue Fidel Herrera, senador por Veracruz, viejo político priista con una trayectoria de 25 años como diputado local y federal, y dueño de una vasta red de contactos en las estructuras corporativas priistas. El candidato del PAN fue Gerardo Buganza, un político local sin carrera nacional, pero apoyado fuertemente por el gobierno federal. La lucha de aparatos se decantó a favor del PRI por sólo 20 000 votos, y hubo una prolongada lucha post electoral que fue resuelta finalmente a favor del PRI por el Tribunal Federal Electoral (Reyna, 2012).

Según un estudio de la Universidad de Texas (Human Rights Clinic, 2017), narcotraficantes mexicanos detenidos en Texas declararon en 2011 que el grupo delictivo conocido como los *Zetas* dio varios millones de dólares a Fidel Herrera para financiar su campaña. En efecto, el gasto electoral fue tan grande que no puede explicarse por vías legales. Tales pactos habrían de tener gravísimas consecuencias para Veracruz.

El gobierno de Fidel Herrera recibió un estado fuertemente golpeado por una crisis económica estructural que afectó a virtualmente todos los sectores productivos en la década de los noventa (Olvera y Quiñonez, 2001; Barcelata, 2012). En esos años, se perdieron empleos formales, se cerró el Instituto Mexicano del Café, los ingenios azucareros entraron en una crisis que desde entonces no ha sido resuelta y la industria petrolera cayó en una fase francamente recesiva que condujo a la pérdida de más de 50 000 empleos. La respuesta natural de los trabajadores urbanos y rurales de Veracruz fue la emigración, tanto a la frontera norte como a Estados Unidos, una tendencia que habría de mantenerse hasta hace apenas unos pocos años (Córdova, 2012; Zamudio, 2012).

El gobierno de Herrera respondió al reto del desempleo y de la pobreza a través del gasto público estatal en dos modalidades: obras

públicas mal planeadas, decididas arbitrariamente por el propio gobernador, sin un sentido estratégico que facilitara el desarrollo del capitalismo local; y la expansión inusitada del clientelismo político, que incluyó el reparto directo de dinero en efectivo y el establecimiento de políticas sociales estatales carentes de los mínimos estándares de política pública, que en realidad funcionaron como mecanismos de reparto clientelar de renta estatal. Sin embargo, el alto gasto público fomentó la creación de empleos en la construcción y en los servicios, de tal forma que se recuperaron casi medio millón de empleos perdidos en la década anterior (Barcelata, 2012).

El gobernador consolidó su poder absoluto en 2005, cuando logró comprar la voluntad política de tres diputados panistas, expediente que le permitió construir una mayoría artificial en el Congreso. El caso señero de esta forma delictiva del control legislativo fue el del “diputado mago”, Francisco Herrera, entonces secretario del Congreso y diputado panista (oposición), que en la decisiva votación para la ratificación del Procurador General del Estado, el 20 de abril de 2005, cambió el sentido de su propio voto y el de otro correligionario en la mesa (López y Morales, 2005).

El escándalo fue tal que el diputado tuvo que solicitar permiso en su cargo, lo cual hizo pensar que su carrera política había terminado. Sin embargo, dos años después fue nominado candidato priista a la alcaldía de Papantla, elección que ganó ampliamente, para luego proseguir su carrera como diputado federal por el mismo distrito y el mismo partido. La corrupción franca y abierta no tuvo costo político para él, como no lo ha tenido después para los políticos acusados de este mismo delito.

La tolerancia a la corrupción se explica en el contexto de una tradición autoritaria del gobierno y de una costumbre de relación clientelar entre gobierno y ciudadanía. En un estado altamente rural, descentralizado y socialmente fragmentado, no es fácil que exista una sociedad civil que se contraponga a los designios del gobierno local.

El hiperactivismo del gobernador Herrera lo convirtió en un político sumamente popular, que fácilmente podría haberse reelegido si la ley se lo hubiera permitido, a pesar de que destruyó la institucionalidad gubernamental y facilitó la entrada del crimen organizado en Veracruz.

En los años de gobierno de Fidel Herrera se registra un aumento constante de la violencia criminal, y se produce la consolidación del crimen organizado en el territorio a través de las “jefaturas de plaza”, esto es, de líderes criminales visibles y conocidos en cada ciudad importante de Veracruz. Durante los primeros años del mandato de Herrera, los *Zetas* se concentraron en la administración de sus negocios estructurales: el tráfico de personas y de drogas. Pero, en los años finales, los jefes de plaza extendieron sus operaciones a todos los ámbitos del crimen común, incluyendo el secuestro, el robo y la extorsión. Los jefes de plaza se constituyeron en las verdaderas autoridades locales, especialmente en el norte de Veracruz, mientras que las instituciones del sistema de justicia eran reducidas a un papel testimonial (Zavaleta, A., 2012; Zavaleta N., 2016; Olvera, Zavaleta y Andrade, 2015).

El vaciamiento del Estado alcanzó tal magnitud que virtualmente ninguna institución estatal podía funcionar sin la autorización del gobernador, incluyendo a los alcaldes formalmente autónomos. El control de Herrera sobre el Instituto Electoral Estatal, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información y la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz era absoluto, de tal forma que la ciudadanía careció de la más mínima defensa de sus derechos frente al gobierno (Olvera, 2010; Zavaleta, A., 2010).

Fidel Herrera, al igual que otros gobernadores del país en ese mismo periodo, especialmente Eugenio Hernández, en Tamaulipas; Roberto Madrazo, en Tabasco; Enrique Peña Nieto, en el Estado de México y Mario Marín, en Puebla, establecieron alianzas entre la clase política y los poderes fácticos locales, en el contexto de una corrupción estructural nunca antes vista en la historia política mexicana. Si bien la corrupción

había sido un mecanismo necesario de operación de la política en el régimen autoritario, su concentración en las altas esferas del poder público federal y en los gobernadores, en lo personal, creaba ciertos límites a la apropiación privada de la renta pública. Los gobernadores priistas de la fase de la transición democrática rompieron los límites antedichos y propiciaron una apropiación colectiva por parte de la clase política local de las crecientes rentas del Estado (Ugalde, 2015; Becerril, 2017; Zavala, 2017).

Como es sabido, la corrupción en el gobierno exige la colaboración del sector privado. Fidel Herrera y los otros gobernadores extendieron sus capacidades corruptoras a casi todo el empresariado de sus estados, mientras creaban, a través del capitalismo de compadres, un nuevo sector de la burguesía local, constituido por prestanombres de los políticos y empresarios colaboracionistas. Esta nueva capa político-empresarial requería disponer de mecanismos de lavado de dinero y de formas de conservación segura de grandes cantidades de dinero en efectivo, que serían usadas en los procesos electorales para comprar votos.

La constitución de este régimen político semiautoritario ha traído consecuencias nefastas para la democracia mexicana en general y para Veracruz en particular. En primer lugar, permitió el florecimiento de la delincuencia organizada y su inserción local, incluyendo alianzas empresariales y hasta familiares, así como prácticas de control criminal sobre medios de comunicación y sobre las fuerzas del orden (Zavaleta, N., 2016).

En segundo lugar, destruyó la institucionalidad del Estado, lo cual impidió que hubiera políticas públicas coherentes y trajo como consecuencia el empeoramiento de los servicios de salud y de educación, lo que explica, en parte, que Veracruz sea uno de los últimos estados en términos de calidad de educación y de cobertura y calidad de los servicios de salud (Treviño, 2013; Ladrón de Guevara, 2012). Si ya Veracruz había pasado del lugar 15 al 5 en términos de pobreza y de marginación a nivel nacional entre 1970 y 1990 (Olvera y Quiñonez, 2001), los 20

años siguientes llevaron a Veracruz al cuarto lugar, y eso sólo gracias a que Chiapas, Guerrero y Oaxaca tuvieron un desempeño aún peor.

En tercer lugar, este tipo de régimen destruyó el sistema de justicia, pues requería de su inoperancia para poder funcionar, dada su naturaleza ilegal e informal. Es por ello que ninguna reforma del sistema de justicia pudo prosperar en los años recientes, ya que el régimen autoritario delin cuencial es antitético con un sistema de justicia operativo (Andrade, 2015).

Finalmente, este tipo de régimen destruye toda noción de ciudadanía (Olvera, 2008). Los derechos civiles no existen en ausencia de un sistema de justicia funcional, por lo que cualquier persona queda sujeta al arbitrio de las fuerzas del crimen organizado y de los aparatos de seguridad estatales. Los derechos sociales son suministrados de manera diferencial y discrecional, con el propósito de crear clientelas dependientes. Los derechos políticos han sido anulados, por lo menos de forma relativa, en tanto que el gobierno controla completamente los órganos electorales, lo cual le permite al PRI participar en las elecciones ventajosamente, y en la medida en que el clientelismo y la compra de votos sesgan el voto a favor del gobierno.

La particularidad del régimen populista autoritario de Fidel Herrera fue que inauguró una forma de captura del Estado desde un sector de la clase política.⁶ A diferencia del uso original del concepto de captura,⁷ que alude a la penetración de intereses privados en el Estado, y el control por parte de éstos de las operaciones estatales en áreas estratégicas, lo que acontece en Veracruz y en otros estados del país en este ciclo histórico es que los propios gobernadores y sus equipos cercanos se apoderan en forma privada de la renta estatal, con el fin de garantizar la reproducción de su grupo político y la mayor influencia del mismo en la política nacional.

6 Para un balance integral del gobierno de Fidel Herrera, véase Olvera, Zavaleta y Andrade (2015).

7 Al respecto, véase el excelente libro de Garay y Salcedo-Albarán (2012).

En este proceso, los gobernadores de la década pasada entraron en posibles alianzas con grupos del crimen organizado, en tanto que el financiamiento adelantado por éstos resultó fundamental para ganar elecciones competidas, en el contexto en el que el PRI no controlaba el gobierno federal, que era históricamente el financiador principal. A cambio de ello, los gobernadores abrieron espacios territoriales al crimen organizado, que terminó controlando casi por completo y durante muchos años vastas regiones de varios estados del país, desplazando a las instituciones estatales locales.⁸ Sin embargo, estos grupos delincuenciales no alcanzaron a controlar por completo la operación de los gobiernos estatales, con la excepción del caso de Tamaulipas, donde la debilidad institucional del gobierno lo convirtió en un Estado subnacional fallido (Cogco, Pérez y Ceballos, 2016). Lo mismo puede decirse, por razones distintas, del caso de Michoacán, a principios de esta década, y del caso de Guerrero, actualmente.

Una de las razones por las cuales los *Zetas* no lograron controlar el gobierno estatal, aunque sí muchos municipales, fue que no tuvieron el tiempo necesario para consolidar sus posiciones, además de que su propia estructura de comando descentralizado no permitió una dirección unificada. Por otra parte, el poder que acumularon hacia fines de la década pasada condujo a que el Estado mexicano los considerara la principal amenaza a la seguridad nacional, razón por la cual la tolerancia del gobierno estatal a los *Zetas* fue rota por imposición federal al gobernador Javier Duarte en 2011. Efectivamente, Duarte tuvo que aceptar, por la presión del gobierno federal, la llegada de grupos especializados en la eliminación de los *Zetas* (los llamados “Matazetas”) (Zavaleta N., 2016). Esta ofensiva frontal contra el grupo delincencial hegemónico en Veracruz condujo a una guerra de media intensidad que implicó una altísima dosis de violencia criminal.

8 El mejor estudio sobre este proceso es el de Human Rights Clinic, de la Universidad de Texas (2017).

Dado que la guerra contra las drogas del presidente Calderón se libró por medios legales e ilegales, y dada la extrema debilidad de las instituciones de justicia locales y federales (Olvera y Rodríguez, 2013; Andrade, 2015), la violencia de este periodo se desplegó de manera incontrolada e indiscriminada, afectando a muchos inocentes. En este enfrentamiento las fuerzas del orden, tanto estatales como federales, actuaron sin controles legales y con prepotencia e impunidad, como ha sido denunciado por las víctimas (Zavaleta N., 2016).

Miles de víctimas mortales y por desaparición forzada han sido la consecuencia directa de esta guerra, en la cual los ejércitos en pugna son casi invisibles, indistinguibles y confusos. Es por ello que el título del libro de Schedler (2015), *En la niebla de la guerra*, caracteriza correctamente esta peculiar forma de “guerra civil económica” que ha resultado de la confrontación entre bandas criminales y entre éstas y el Estado.

Paradójicamente, la decisión del gobierno federal de confrontar a los *Zetas* le permitió al gobierno estatal entrante de Javier Duarte un espacio de maniobra frente al crimen organizado que no hubiera podido tener en caso de que el famoso grupo criminal hubiera continuado ejerciendo el control territorial de todo el estado. En ese contexto, el grupo político de Fidel Herrera, que siguió gobernando Veracruz en el periodo 2010-2016, pudo concentrarse en la extracción de la renta estatal para fines exclusivamente privados y ya no para fines políticos de orden estratégico.

En el periodo de Fidel Herrera, el saqueo del estado tenía cierta orientación lógica. El propio gobernador soñaba con ser candidato presidencial en 2012, e intentó conseguir el capital político y económico necesario para esa aventura. Para el PRI nacional era decisivo retomar el poder en la coyuntura más favorable que había tenido en los tiempos recientes, ya que el panismo estaba debilitado, dado su pésimo desempeño en el ejercicio del poder, mientras que Andrés Manuel López Obrador había perdido prestigio y credibilidad dada su furiosa reacción frente a la derrota en las elecciones presidenciales de 2006 (Olvera, 2007). En esa coyuntura, el gobernador del Estado de México, Enrique

Peña Nieto, fue mucho más eficiente que Fidel en la tarea de acumular capitales y establecer relaciones políticas a todos los niveles y con los medios de comunicación nacionales. La candidatura presidencial de Fidel Herrera nunca tuvo viabilidad alguna.

En cambio, los sucesores de Fidel no tenían un proyecto estratégico a largo plazo, con la excepción de permanecer en el poder el mayor tiempo posible. Dado su errático comportamiento, inconcebible incapacidad y ambición sin límite, parecería que Duarte y sus amigos eran conscientes de que no podrían continuar detentando el poder más allá del periodo de su gobierno. El saqueo monumental de las finanzas públicas y la destrucción total de la institucionalidad estatal que hicieron indica claramente que el grupo en el poder no tenía proyecto de largo plazo, pero en cambio supo sacar provecho de la necesidad del presidente Calderón de controlar a los *Zetas* para ganar impunidad frente al robo y/o desviación de las transferencias federales, mientras que después, ya con el gobierno federal en manos del PRI, usó su alianza con el nuevo presidente para continuar impunemente con su política de saqueo en pago a los servicios electorales prestados a su partido político.

El efecto práctico de este tipo de régimen político local fue el mismo que había producido ya el gobierno de Fidel Herrera: total desinstitucionalización del gobierno; clientelismo y compra de votos en escalas nunca vistas; discrecionalidad caprichosa en el ejercicio del poder; saqueo incontrolado de los recursos federales y estatales, sin miedo alguno a las consecuencias legales de sus actos; colonización de las instituciones electorales, compra de medios de comunicación y represión de toda expresión crítica al régimen. La diferencia sustancial entre los dos gobiernos que destruyeron Veracruz fue de grado. Durante el gobierno de Fidel Herrera, la omnipresencia del gobernador y la abundancia de recursos le permitieron construir un halo populista. Duarte carecía de habilidades políticas y de las condiciones necesarias para hacerse popular.

El paso de un régimen autoritario electoral subnacional a un estado casi fallido se produjo dentro del periodo de Javier Duarte, quien recibió

un gobierno que acarrea ya una crisis de deuda pública considerable y una acumulación de irregularidades en el ejercicio del gasto público. Duarte se las arregló para agravar esos dos problemas a niveles nunca vistos en México. En su descargo, debe decirse que no fue el único gobernador que destruyó un estado subnacional. La generación de Duarte incluyó a otros gobernadores que, como él, se beneficiaron de una mayor descentralización del gasto, de la incapacidad del gobierno federal para supervisar el ejercicio de las transferencias a los estados, de la debilidad de la presidencia la república y de la necesidad del PRI nacional de que los gobernadores operaran, por encima de cualquier otra consideración, como gestores del voto y garantes del triunfo del partido en todas las elecciones. César Duarte, en Chihuahua; Tomás Yarrington, en Tamaulipas; Roberto Borge, en Quintana Roo; los hermanos Moreira, en Coahuila; Rodrigo Medina, en Nuevo León y el propio Javier Duarte, sin olvidar al gobernador de Nayarit, Roberto Sandoval, son ejemplos consumados del colapso del PRI a nivel subnacional, por su incapacidad para gobernar con un mínimo nivel de decencia y de eficacia. El saqueo de la renta estatal y de la propiedad pública alcanzó en esta década niveles nunca vistos en la historia del país. A esta misma práctica se sumaron gobernadores del PAN, como Guillermo Padrés, en Sonora, y Rafael Moreno Valle, en Puebla, y del PRD, como Ángel Aguirre, en Guerrero.⁹

EL CICLO POLÍTICO DE DUARTE Y LA DERROTA DEL PRI EN 2016

Impuesto como candidato del PRI a la gubernatura de Veracruz en 2010 para cubrirle las espaldas a Fidel Herrera, Duarte realizó la campaña política más costosa y sucia de la historia, cuyos compromisos y costos siguió pagando a lo largo de su mandato. En las elecciones de goberna-

9 Virtualmente todos los gobernadores antes mencionados están enfrentando procesos penales por malversación de fondos y algunos han sido acusados, además, de lavado de dinero.

dores de ese fatídico año se consolidó el sistema que Schedler (2016) llama “regímenes electorales autoritarios”, que tienen como objetivo único controlar la incertidumbre que produce a futuro el resultado de elecciones competitivas. La corrupción sistémica a que obliga la búsqueda incesante de financiamiento y la compra de voluntades de corporaciones y clientelas es la inevitable consecuencia de la combinación de elecciones competitivas y ausencia de leyes e instituciones funcionales.

La campaña electoral de 2010 fue un parteaguas en la historia política de la entidad y, en cierta medida, del país, porque durante la misma se rompieron todos los principios que rigieron la débil e incompleta transición a la democracia electoral mexicana: independencia del órgano electoral, equidad de la competencia, control de gastos de campaña, limitación y control de la inversión privada en política. La elección fue la más costosa de la historia, y el derroche del PRI y del PAN alcanzó niveles nunca vistos. Quiénes y cómo financiaron estas campañas es algo que no sabemos y quizás nunca sepamos. La campaña del PAN, cuyo candidato fue Miguel Ángel Yunes Linares, fue también apoteósica.

Javier Duarte ganó por un margen reducido, menos de 2%, a pesar de haber tenido a su servicio el aparato entero del gobierno estatal. Ahora bien, Duarte recibió el poder, pero no el dinero. Imposible repetir el estilo populista de gobierno de Fidel Herrera, que repartía dinero a donde quiera que iba.

La relativa escasez generó tensiones con grupos clientelares y corporativos, contratistas y proveedores, pues el dinero no alcanzaba para todos. El control sobre los medios de comunicación se volvió cada vez más autoritario, si bien los convenios de publicidad siguieron siendo esenciales para la modesta economía de los medios locales, totalmente dependientes del subsidio público ilegal, en el contexto de un estado descentralizado y con múltiples mercados regionales, muy pequeños para hacer viables empresas periodísticas sustentables (Del Palacio, 2015). Los columnistas políticos se compraron más selectivamente, aunque de manera abierta y cínica (Mar, 2012). Pero no fue posible ya controlar vía

gasto a todos los actores, ni respetar los arreglos establecidos en el pasado.

La delincuencia organizada, en este escenario, encontró un mayor espacio de acción, tanto con los actores del mercado, muchos de ellos desesperadamente necesitados de recursos, como con los medios, sobre los cuales empezó a ejercer un control cada vez más violento en materia de información policiaca desde 2011, en el contexto de la disputa estratégica por el territorio veracruzano entre diferentes grupos. La presencia de un nuevo patrón de censura ejercido por un grupo criminal fue una novedad para los periodistas locales, acostumbrados a recibir instrucciones sólo del gobierno. El ajuste de conductas no fue muy rápido, dado que las reglas del crimen organizado eran caprichosas y poco claras. El efecto de este nuevo escenario fue el asesinato de más de una decena de periodistas en Veracruz. Otros más murieron a manos de políticos locales afectados por las denuncias de reporteros de medios locales modestísimos, cuya precariedad los hacía prescindibles. Y otros tal vez fueron víctimas de represalias del gobierno estatal (Del Palacio, 2018). Este conjunto de circunstancias condujo ultimadamente al asesinato de 18 periodistas entre 2010 y 2016.

El momento de mayor violencia criminal en Veracruz fue a mediados de 2012, cuando la confrontación entre los *Zetas* y sus enemigos alcanzó un clímax, contándose por decenas los asesinatos acontecidos desde junio hasta agosto en varias ciudades veracruzanas, sin que el gobierno estatal tuviera capacidad de imponer algún control. En desesperada respuesta, los gobiernos estatal y federal acordaron la implementación del operativo llamado *Veracruz Seguro II*, que implicó la llegada masiva del Ejército y de la Marina a las calles y caminos de la entidad. Esta política trajo alguna tranquilidad aparente, sin que la confrontación cesara por completo en algún momento. De hecho, la crisis de inseguridad alcanzó proporciones dantescas en 2016, cuando se duplicó el número de homicidios violentos en relación con el año anterior, mientras que las ciudades de Coatzacoalcos, Minatitlán y Poza

Rica, azotadas por el desempleo causado por la crisis de la industria petrolera, vivieron desde 2014 una verdadera epidemia de secuestros y robos.

De hecho, la delincuencia común se incrementó en todo el estado, ante todo los secuestros, flagelo difícil de controlar dada la debilidad de las fuerzas policiacas y de la procuración de justicia, cuyos recursos humanos y materiales fueron y siguen siendo todavía muy pequeños en relación con las necesidades (Andrade, 2018).

Si bien a finales de 2013 se alcanzó una cierta estabilización de la violencia relacionada con el crimen organizado, entre 2014 y 2016 el crimen común, especialmente los secuestros y el cobro de piso, se extendieron por todo el estado, como consecuencia indirecta de la fragmentación del crimen organizado.

Al mismo tiempo, la crisis fiscal empezó a manifestarse en plenitud desde mediados de 2014. No obstante, el PRI fue todavía capaz de ganar arrolladoramente las elecciones de diputados federales de 2015,¹⁰ gracias a que la mayoría de sus candidatos, ex secretarios de despacho de Duarte, dispusieron de cantidades ilimitadas de recursos para financiar la distribución clientelar de bienes en forma masiva e ilegal, y para comprar votos a discreción el día de las votaciones. Antes, Duarte había promovido una reforma electoral para limitar a dos años el periodo de gobierno siguiente, con el pretexto de empalmar las elecciones locales con las federales.

La victoria de 2015 hizo creer al grupo duartista que podrían ganar las elecciones a la minigubernatura y protegerse así de posibles investigaciones sobre la brutal corrupción de su gobierno.

Sin embargo, las elecciones de gobernador y de congreso local de julio de 2016 resultaron en una debacle nacional para el PRI. Destacaron, dentro de sus siete derrotas, los cuatro estados donde nunca antes había habido alternancia en el poder (Veracruz, Tamaulipas, Durango y

10 Sobre las elecciones de 2016, véase Reyna en este libro.

Quintana Roo) y, dentro de ellos, la joya fue Veracruz, que tiene el tercer mayor padrón electoral del país. La derrota del PRI en la entidad fue el resultado de un contundente voto de castigo de los ciudadanos, tras casi 12 años de gobiernos corruptos y corruptores que destrozaron la vida pública de la entidad. Miguel Ángel Yunes Linares, candidato de la alianza PAN-PRD, resultó triunfador por amplia ventaja.

En Veracruz operó una aceitada maquinaria electoral, la misma que en el pasado había permitido las victorias del PRI, pero que ahora sólo logró evitar la completa debacle del partido oficial. Al igual que en todas las elecciones desde por lo menos 2007, en Veracruz se hizo uso de la maquinaria del gobierno estatal para condicionar el voto de los sectores populares, acarrear votantes a las casillas, y comprar votos el día previo y el de la elección en escalas gigantescas, especialmente en los distritos más pobres de la entidad. De no haber mediado esta operación, la derrota del PRI habría sido catastrófica.

La alianza PAN-PRD triunfó en 13 de 30 distritos, y Morena, el nuevo partido de Andrés Manuel López Obrador, logró un inusitado triunfo en 8, incrementando su votación exponencialmente, a pesar de su escasa presencia territorial y de la falta de cuadros. Morena gozó de una condición de relativo privilegio en esta elección, pues no fue objeto de la guerra sucia lanzada por el PRI en contra del PAN-PRD y, en cambio, fue un vehículo central del voto de protesta. El PRI y sus aliados se quedaron con sólo siete distritos de mayoría.

Aunque el PRI perdió la elección en Veracruz, no se debe perder de vista que el Organismo Público Local Electoral (OPLE) fue colonizado por los intereses del gobierno priista desde el nombramiento de sus consejeros. El descaro fue tan grande, que el Tribunal Federal Electoral obligó al propio OPLE, en pleno proceso electoral, a destituir sucesivamente a dos secretarios ejecutivos nombrados por el colectivo de consejeros. El que el PRI perdiera catastrófica a pesar de controlar a la institución encargada de las elecciones, y de la enorme cantidad de recursos que puso en juego, indica el tamaño del descontento ciudadano con el PRI.

LA CRISIS DEL RÉGIMEN AUTORITARIO COMPETITIVO ELECTORAL

El exgobernador Javier Duarte, convertido por méritos propios en un villano nacional, no es un caso excepcional dentro de la clase política, sino el caso extremo de la principal limitación de la precaria democracia mexicana: el haberse limitado a organizar elecciones competitivas sin construir un Estado de derecho. Este régimen político híbrido debilitó el centro gravitacional del viejo régimen: el presidencialismo casi absoluto, a partir de que los presidentes ya no contaron, desde 1997, con mayorías automáticas en la Cámara de Diputados federal. Los presidentes panistas, además, gobernaron con la oposición de la inmensa mayoría de los gobernadores y alcaldes, todo lo cual fragmentó el poder político y permitió el empoderamiento de los gobernadores, quienes, dotados de mayores recursos y poder que nunca, avasallaron a los poderes legislativo y judicial locales (Olvera, 2011)

Los jóvenes gobernadores sátrapas que pulularon en esta década fueron el resultado de una transición democrática frustrada. En efecto, no puede haber una democracia real si los partidos políticos son instituciones fallidas debido a su debilidad institucional, lo cual los torna fácilmente corrompibles por los gobernadores; si no hay división de poderes, dado que el poder legislativo es controlable y el judicial carece de autonomía política; si hay una ausencia generalizada del Estado de derecho, puesto que las instituciones de justicia están controladas políticamente y/o colonizadas por el crimen organizado. En estas condiciones, la democracia se limita a una competencia electoral que crea la necesidad sistémica de los partidos de acumular dinero y de crear clientelas a como dé lugar, para poder ganar las siguientes elecciones y así mantener los privilegios del poder.

Los efectos de este tipo de régimen sobre los gobiernos y sobre las sociedades subnacionales son dramáticos. Ante todo, deja de existir el gobierno como administración de los asuntos públicos para convertirse

en una organización casi criminal, cuyo propósito central es mantener el poder a toda costa.

El gobernador Duarte, al igual que la gran mayoría de sus colegas, usó discrecionalmente el presupuesto público para comprar lealtades políticas. En primer lugar, se otorgaron prestaciones no autorizadas por el gobierno federal a los sindicatos de la educación básica y media superior. Extravagantes pagos por “bono de imagen” y muchos otros conceptos fueron ofrecidos a los sindicatos corporativos como mecanismo para comprar la aceptación de la reforma educativa.¹¹ Una práctica similar se llevó a cabo en otros sindicatos de trabajadores del sector público, todos ellos verdaderas mafias autoritarias, cuyos líderes deciden arbitrariamente sobre plazas de trabajo, administran la herencia y venta de plazas y otorgan puestos de trabajo a su familia extensa y a una vasta red de operadores políticos. El costo de estas prácticas de control corporativo es gigantesco y ha conducido al deterioro de la calidad de los servicios públicos y a la plena incorporación de las dirigencias sindicales a los mecanismos de corrupción.

Por otra parte, el manejo discrecional de los fondos públicos ha permitido la distribución de partidas a múltiples grupos locales de campesinos y de colonos urbanos a través de los llamados “proyectos productivos” y de caprichosas políticas sociales estatales que en realidad son abiertos mecanismos de clientelismo político.¹²

Al monumental costo de la estructura política de control corporativo y clientelar, se suma el igualmente masivo costo de una maquinaria electoral que reparte bienes y dinero en cada proceso electivo. El modelo autoritario priista se ha vuelto insostenible a raíz del abuso, de los relativos controles generados gradualmente a nivel federal y de las exigencias

11 A falta de estudios académicos, puede consultarse abundante material periodístico, por ejemplo: http://www.milenio.com/policia/abogado-clave-javier_duarte-desvio-sector_educativo-delitos-pgr-expediente-milenio_0_996500364.html.

12 Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/javier-duarte-entrego-550-mdp-al-campo-sin-evidencia>.

de transparencia de una ciudadanía que ya no tolera el uso privado de los bienes públicos. La crisis fiscal de los gobiernos estatales refleja, en realidad, la crisis del modelo autoritario de relación entre el Estado y la sociedad. El caso de Veracruz es el peor dentro de una tendencia nacional.

La crisis fiscal subnacional es responsabilidad última del gobierno federal, en la medida en que ha tolerado el uso discrecional del presupuesto público por los gobiernos estatales, que reciben del federal el 90% de sus ingresos. La Auditoría Superior de la Federación ha señalado ya, desde hace muchos años, la manipulación irresponsable de los fondos públicos por parte de gobernadores y ha presentado sólidos casos ante la Procuraduría General de la República, la cual nunca tomó acción alguna para castigar esas conductas delictivas. Prueba de la falta de voluntad política del gobierno federal para castigar estas conductas delictivas es que la exprocuradora Areli Gómez, quien no actuó contra los gobernadores corruptos cuando tenía todos los elementos para hacerlo, fue nombrada por el presidente Peña Nieto, en 2016, secretaria de la Función Pública, la encargada del control interno del desempeño de los funcionarios públicos y, para colmo, ¡con el beneplácito de todos los partidos! Esta cruel paradoja representa bien el momento que vive México: se premia a los simuladores, la clase política se protege a sí misma y se pospone para un futuro incierto la solución de los problemas estructurales del Estado mexicano.

Lógicamente, la corrupción sistémica ha creado su propia base social. Los sindicatos corporativos y las vastas redes clientelares a nivel local resisten hoy y resistirán mañana cualquier intento de privarlos de su poder y de sus privilegios. Una densa sociedad civil conservadora y autoritaria, cuya base principal está constituida por los sindicatos del sector público, es hoy por hoy, junto con los partidos, la última defensa de un régimen autoritario caduco que se niega a morir.

REFERENCIAS

- ANDRADE, V. (2015). *La cultura de la legalidad y el acceso a la justicia en Veracruz. Interacciones y procesos en juzgados y agencias del Ministerio Público en tres distritos*, Xalapa: Universidad Veracruzana, disponible en: <http://ebooks.uv.mx/product/la-cultura-de-legalidad-y-el-acceso-justicia-en-veracruz>.
- (2018). “La crisis de la justicia en Veracruz”, Alberto J. Olvera (ed.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- BARCELATA, H. (2012). “Tendencias y contradicciones de la economía”, A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (coords.), *Veracruz en crisis*. Vol. I, Xalapa: Universidad Veracruzana.
- (2018). “Crisis fiscal y corrupción”, A. J. Olvera (ed.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- CANCINO, C. (2000). *La transición mexicana, 1977-2000*. México: Cepcom.
- COGCO, R., J. Pérez y G. Ceballos (2016). *Las aristas de la violencia social y la reconfiguración del espacio social local: el caso del sur de Tamaulipas*. México: Clave Editorial.
- CÓRDOVA, R. (2012). *Migración internacional, crisis agrícola y cambios culturales en el centro de Veracruz*. México: Conacyt/Plaza y Valdés/Universidad Veracruzana.
- ESPIÑOZA, V. y A. Monsiváis (coords.) (2012). *El deterioro de la democracia*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte
- GARAY, L. y E. Salcedo Albarán (2012). *Redes ilícitas y reconfiguración de los Estados. El caso Colombia*. Bogotá: ICTJ/Fundación Vortex.
- GIBSON, E. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ, E. (2010). *Redes políticas y sociales: consolidación y permanencia del régimen posrevolucionario en Veracruz, 1920-1970*. Tesis para la

- obtención del grado de Doctor en Historia y Estudios Regionales, Xalapa: Universidad Veracruzana.
- HUMAN RIGHTS CLINIC (2017). *Control... sobre todo el estado de Coahuila. Un análisis de testimonios contra integrantes de los Zetas en San Antonio, Austin y Del Río, Texas*. Austin: The University of Texas School of Law.
- KRAUZE, E. (2013). *La presidencia imperial*. México: Tusquets Editores.
- LADRÓN DE GUEVARA, E. (2012). “Y qué pasa con la salud?”, A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (coords.). *Veracruz en crisis*. Vol. II, Xalapa: Universidad Veracruzana.
- MAR, G. H. (2012). “Medios de comunicación y clase política”, A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (coords.). *Veracruz en crisis*. Vol. III, Xalapa: Universidad Veracruzana.
- MORENO, S. (2007). *Dilemas petroleros. Cultura, poder y trabajo en el Golfo de México*. México: CIESAS-Golfo.
- OLVERA, A. J. (ed.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: UV/FCE.
- (2007). “Resistencia política y sociedad civil: el prd, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana”, Gustavo Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*. México: Colmex/Fundación Konrad Adenauer.
- (2008). *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Ciudadanía y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- (coord.) (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS/UV.
- (2011). “¿Existe la democracia en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales”, G. O’Donnell, O. Iazetta y H. Quiroga (eds.), *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, pp. 161-202.
- OLVERA, A. J. y E. Quiñonez (2001). “El contexto de la organización social en Veracruz”, J. Castillo, E. Patiño y S. Zermeño (coords.). *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*. México: UAP/RNIU.

- OLVERA, A. J. y L. F. Rodríguez Pérez (2013). “La procuración de justicia en Veracruz, 2001-2010”, A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (coords.), *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- OLVERA, A. J., A. Zavaleta y V. Andrade (coords.) (2013). *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- PALACIO, Celia del (2015). *Pasado y presente. 220 años de prensa veracruzana*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- (coord.) (2015). *Violencia y periodismo regional en México*. México: Juan Pablos Editor.
- (2018). “Con la muerte rondando. Periodismo y violencia en Veracruz”, A. J. Olvera (ed.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- REYNA, M. (2012). “Desalineación y reagrupamiento electoral en Veracruz, 1992-2010”, A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (coords.). *Veracruz en crisis*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- (2018). “2016. Las elecciones en las que el pri perdió la gubernatura y la mayoría en la Cámara de Diputados”, A. J. Olvera (ed.), *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- SCHEDLER, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: CIDE/FCE.
- (2015). *En la niebla de la guerra*. México: CIDE.
- TYLLY, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- TREVIÑO, E. (2013). “La situación de la educación, la salud y otros servicios sociales”, A. J. Olvera, A. Zavaleta, y V. Andrade (coords.), *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- VELÁZQUEZ, L. (1985). *Bamba violenta*. México: Océano.
- WELDON, J. (2007). “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, F. González y F. Reveles, *Antología del sistema político mexicano*. México: UNAM.

- ZAMUDIO, P. (2012). “Las dinámicas actuales de la migración internacional veracruzana”, A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (coords.). Vol. 1, *Veracruz en crisis*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- ZAVALETA, A. (2010). “Los Derechos Humanos en Veracruz”, A. J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS/UV.
- ZAVALETA, N. (2016). *El infierno de Javier Duarte. Crónicas de un gobierno fatídico*. México: Proceso.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS CONSULTADAS

- BECERRIL, Andrés. “Corrupción envuelve a 11 gobernadores”, *Excelsior*. 17 de abril de 2017, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/17/1158092>.
- FERNÁNDEZ, J. “Veracruz: el poder cambia, el narco no”, *Excelsior*. 2 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2017/03/02/1149579>.
- LÓPEZ, Guadalupe y Andrés Morales (2005). “Autofraude panista en la votación para elegir procurador de Veracruz”, *La Jornada*. 22 de abril de 2005.
- RAPHAEL, Ricardo. “De cómo el narco financia la política”, *El Universal*. 19 de octubre de 2017, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/de-como-el-narco-financia-la-politica>.
- UGALDE, L. (2015). “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*. Febrero 2015, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>.
- ZAVALA, M. (2017). “Corrupción. En cinco años caen 14 exgobernadores”, *El Universal*. 9 de octubre de 2017, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/corrupcion-en-cinco-anos-caen-14-ex-gobernadores>.

2016. LAS ELECCIONES EN LAS QUE PERDIÓ EL PRI LA GUBERNATURA Y LA MAYORÍA EN EL CONGRESO DE VERACRUZ

MANUEL REYNA MUÑOZ¹

INTRODUCCIÓN

EL 5 DE JUNIO DE 2016 SE CELEBRARON ELECCIONES locales en 13 estados de la república, entre los cuales estuvo Veracruz, que, por cierto, acaparó la atención pública por razones diversas. Entre las que podemos mencionar se encuentran las siguientes: *a)* Veracruz tiene un listado nominal de electores grande, ocupa el tercer lugar a nivel nacional; para esta elección, tuvo un listado de 5 671 125 ciudadanos; *b)* junto con otros ocho estados, en Veracruz no había existido alternancia en el Poder Ejecutivo; éste siempre había sido controlado por el Partido Revolucionario Institucional; *c)* Veracruz tiene un potencial económico destacado, es la quinta entidad con mayor Producto Interno Bruto; en parte se debe a dos factores: en el estado se asienta el puerto marítimo más importante del país, por donde salen y entran todo tipo de mercaderías; también en el sur de la entidad se ubica un importante complejo petroquímico y una refinería de petróleo que abastece de hidrocarburos a diversas entidades, cuestión que impacta en lo económico y social a cerca de 10 municipios del estado; *d)* en los últimos años Veracruz ha padecido una grave problemática social que coloca a la entidad en las

1 Una primera versión de este escrito lo presenté en el Congreso de la Somee, en noviembre de 2016.

primeras planas periodísticas; son varias las razones de este negro encumbramiento: a la aguda inseguridad que padece una gran parte de la población se agrega el asesinato de 19 periodistas; la mala fama pública del entonces gobernador Javier Duarte de Ochoa estaba perfectamente fundada: los índices de marginación social se incrementaron durante su gestión, la obra pública prácticamente se suspendió, las carreteras están destrazadas, la inversión productiva ha estado prácticamente ausente y, lo más grave, el gobierno en su conjunto desvió grandes cantidades de dinero que la Federación envió y que nunca llegó a instituciones de salud, educación y seguridad o a programas sociales cuyos destinatarios son los habitantes más débiles socialmente o los municipios con más carencias.

Otro suceso importante que colocó a Veracruz en el espectro nacional, en 2016, fue la incorporación de Miguel Ángel Yunes Linares como candidato a la gubernatura de Veracruz. Desde su condición de diputado por Acción Nacional, Miguel Ángel Yunes Linares había hecho fuertes señalamientos por corrupción en contra de Javier Duarte de Ochoa; posteriormente, ya como candidato de la Coalición PAN/PRD, su denuncia fue más incisiva. En esta cauda de acontecimientos llamativos, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados puso su grano de arena: la cuenta pública de Veracruz tenía muchos hoyos negros, los recursos enviados desde la Ciudad de México llegaron, pero desaparecieron o no se usaron para los fines que fueron destinados.

Ahora bien, el proceso electoral 2015-2016, por el cual se eligieron al gobernador de Veracruz, a 30 diputados por el principio de mayoría relativa y a 20 por el principio de representación proporcional, fue un proceso diferente a los anteriores. Cierto es que no hay dos elecciones similares, pero éstas de 2015-2016 fueron muy distintas. Voy a enlistar lo que la distinguió en esta ocasión.

1. La reforma político electoral de 2014 planteó, entre otros cambios, la conveniencia de hacer coincidir en un mismo tiempo elecciones

locales con elecciones federales, lo que llevó al gobernador Javier Duarte a proponer, y al Congreso del Estado a aprobar, que para 2016 se eligiera gobernador y diputados locales que permanecerían en el cargo, por única vez, dos años y, así, en 2018, habría elecciones concurrentes federales y locales. También a consecuencia de la citada reforma político-electoral, en Veracruz, por primera ocasión, el ciudadano tendría la oportunidad de sufragar por candidatos independientes a gobernador, y lo mismo para diputados locales. Cabe aclarar que en la contienda federal de 2015 en Veracruz hubo varios candidatos independientes a diputados, los cuales, por cierto, no obtuvieron una cantidad significativa de votos.

2. Por primera ocasión hubo siete candidatos-candidatas a gobernador. 3. También por vez primera hubo una coalición de partidos otrora antagónicos; me refiero al PAN y al PRD, que formaron la coalición Unidos para Rescatar Veracruz. 4. La campaña electoral tuvo un rasgo distintivo: el candidato de la coalición PAN/PRD enfocó su proselitismo en atacar al gobernador Javier Duarte, lo que contaminó una parte de la campaña de los candidatos de partidos pequeños que buscaron posicionarse políticamente desacreditando a Miguel Ángel Yunes Linares. 5. El proceso electoral se desarrolló en un ambiente de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones de seguridad pública y el mismo gobernador. 6. En el imaginario colectivo de un sector del electorado había la creencia de que la oposición al partido oficial que representaba Miguel Ángel Yunes Linares ahora sí podría vencer a Héctor Yunes Landa, candidato de una coalición formada por el PRI/PVEM/Nueva Alianza/Alternativa Veracruzana y Partido Cardenista. Habría que tener presente que, en la contienda gubernamental de 2004, el PAN estuvo a décimas de arrebatarse el triunfo al PRI, y en 2010 Yunes Linares perdió ante Javier Duarte por poco menos de 80 000 boletas electorales.

Este trabajo trata prioritariamente de la elección de gobernador; tiene un pequeño énfasis en los discursos/notas periodísticas de los candidatos, con lo que pretendo dar a conocer lo que dijeron y qué tipo de campaña hicieron. Me interesa indagar qué fue lo más determinante en

la contienda para gobernador: *a)* el tipo de mensaje que enviaron los candidatos; *b)* las propuestas y plan de gobierno que expusieron los candidatos y la presencia que tiene el partido entre los ciudadanos. También se busca conocer en qué distrito electoral, de los 30 existentes, triunfó un partido/coalición para aproximarme a conocer qué tipo de elector apoya a un partido: urbano o rural, del sector secundario o del terciario de la economía, de la costa o tierra adentro, etcétera.

En cuanto a la elección de los diputados, haré una breve reflexión para dar a conocer cuántos votos obtuvo cada partido/coalición, identificar los distritos que ganaron y, finalmente, conocer cómo se integrará el Congreso de Veracruz en la LXIV Legislatura. Como anexos se adjuntan cuadros con datos que considero relevantes.

El trabajo se expone en cuatro apartados. El primero hace referencia a la reforma político-electoral de 2014; el segundo alude a la campaña de los candidatos a gobernador; el tercero lo conforman las conclusiones de la contienda de gobernador y el último hace referencia a los resultados de la contienda de diputados.

I. LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014 Y EL GOBIERNO DE DOS AÑOS

En 2014, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife) ordenó al titular del Poder Ejecutivo de Veracruz que legislara en materia electoral para estar en concordancia con la nueva reforma político-electoral. Entre las modificaciones que dicha reforma ocasionó podríamos enumerar las siguientes: la homologación en el tiempo de las elecciones locales con las federales; la incorporación a la ley de candidatos independientes; la desaparición de todos los órganos electorales de las entidades federales y, en su lugar, la formación de un ente que se llamará Organismo Público Local Electoral (OPLE) y cuyo Consejo General estará integrado por siete consejeros nombrados a su vez por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). Será el propio

INE el que hará la distritación electoral y llevará a cabo la capacitación de los funcionarios de casilla en los comicios locales. La reforma también alude a la reelección de diputados y a la disminución de los tiempos de campaña.

Para dar cumplimiento al mandato judicial, el gobernador Javier Duarte de Ochoa envió al Congreso local una iniciativa de ley para reformar la Constitución Política del Estado de Veracruz y así estar en condiciones de proponer un nuevo código electoral que estuviera en consonancia con la reforma político-electoral. Después de aprobada la reforma constitucional, se pasó a discutir la propuesta de reforma al código electoral. En diciembre de 2014, el Congreso de Diputados de Veracruz aprobó por mayoría de votos la propuesta que había enviado el gobernador Duarte.

La propuesta de una gubernatura de dos años no fue bien recibida por la clase política veracruzana. Erick Lagos Hernández, en ese entonces secretario de Gobierno, comentó que la homologación de las elecciones era conveniente para no cansar a los ciudadanos con elecciones frecuentes y propiciaría una disminución de costos financieros. Para Héctor Yunes Landa, la minigubernatura pervierte la democracia y provoca gastos innecesarios, que afectarían los recursos financieros destinados a la seguridad pública: “Lo hemos dicho y lo sostengo: no es posible implementar proyectos de gran calado en dos años...”² Por su parte, José Yunes Zorrilla consideró que la entonces propuesta del gobernador era inoportuna, inconsecuente y lesiva para Veracruz, pues no abonaba a la estabilidad económica ni a la democracia del estado, “no genera condiciones de estabilidad económica, no genera condiciones de estabilidad política, pues un periodo de dos años ahuyentaría a los inversionistas y crearía una atmósfera de desconfianza e incertidumbre”.³

2 *La Jornada Veracruz*, 19 de diciembre de 2014.

3 *Ibid.*, 12 de diciembre de 2014.

Juan Bueno Torio, diputado federal por el PAN, rechazó la homologación de las elecciones, pero indicó que su partido debería resignarse a participar con las reglas que aprobara el Congreso del Estado: “No, no apoyamos la de dos años, yo en lo personal rechazo la de dos años...”⁴ El cabildo de Boca del Río también entró a la confrontación; lo hizo por medio del alcalde Miguel Ángel Yunes Márquez: “Difícilmente un gobernador puede hacer algo importante por el estado en dos años; ‘costará’ 1 300 millones de pesos la organización de elecciones [...] y vamos a tener elecciones en el 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 (*sic*) y 2021; esto es absurdo”.⁵

Para el diputado Fidel Robles Guadarrama, del Partido del Trabajo, el gobierno de dos años sería de transición, pues “hay un interés político específico del actual gobierno de dejar una especie de gobernador de transición que le pueda cubrir las espaldas al gobierno [de Javier Duarte]... y para 2018, al final de su mandato como senador, el señor José Yunes Zorrilla pueda ser el candidato oficial de la nueva gubernatura de seis años”.⁶ A su vez, el Partido Movimiento Ciudadano también se expresó en contra de una minigubernatura: “Es una locura social, es una locura económica, las elecciones cuestan dinero [...] ningún estado podría soportar esto financieramente, menos Veracruz, con una deuda, y no tiene grandes inversiones en aeronáutica, automotriz; nadie viene a intervenir en Veracruz; por tanto, no se generan empleos”.⁷

Era importante este conjunto de opiniones; sin embargo, Javier Duarte tomó personalmente la decisión de hacer coincidir en 2018 las elecciones locales con las elecciones federales, probablemente ignorando el sentir de José Yunes Zorrilla y de Héctor Yunes Landa, dos hombres importantes en el pri, ambos senadores y eventualmente precandidatos al gobierno de Veracruz. El Congreso del Estado aprobó por mayoría de diputados la iniciativa del Jefe del Ejecutivo de un gobierno y una

4 *Ibid.*, 9 de diciembre de 2014.

5 *Ibid.*, 28 de diciembre de 2014.

6 *Ibid.*, 12 de diciembre de 2014.

7 *Ibid.*, 13 de diciembre de 2014.

legislatura de dos años. De 50 representantes populares, 45 votaron por la afirmativa y cinco, en contra. De éstos, tres pertenecen al pan, uno al Movimiento Ciudadano y uno al Partido del Trabajo. El nuevo código electoral alude a otras modificaciones que introdujo la reforma político electoral.

II. LOS CANDIDATOS A GOBERNADOR

EL CANDIDATO DE LA COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ: MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES DEL PAN/PRD

En el proceso electoral de 2012-2013 para elegir ayuntamientos, el PAN y el PRD intentaron por primera vez en Veracruz formar una coalición para contender unidos; sin embargo, el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz (TEEV) echó abajo la alianza y, posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó el fallo del TEEV. El resolutivo fue visto como una intromisión del Gobierno del Estado.

En diciembre de 2015, otra vez el PAN y el PRD empezaron a hablar de una posible coalición, en la que llevaría prelación Acción Nacional para nombrar candidato a la gubernatura del estado. Se mencionaron al diputado federal Miguel Ángel Yunes Linares y al senador Juan Bueno Torio; este último se dijo confiado en su partido, pues sería el Consejo Nacional de Acción Nacional quien definiría al candidato. “Lo importante es salir unidos, como una sola fuerza para ganar al PRI”, diría Bueno Torio.⁸

En enero de 2016, Rogelio Franco Castán dio cuenta de que el Comité Ejecutivo Nacional del PRD aprobó por mayoría –con el único voto en contra de Margarita Guillaumin– la alianza total con Acción Nacional y, muy probablemente, se dijo, el abanderado sería Miguel

8 *Ibid.*, 7 de diciembre 2015.

Ángel Yunes Linares. A mismo tiempo, el dirigente estatal del PAN, José de Jesús Mancha Alarcón, declaró:

La alianza va más allá de ideologías, de partidos, de acuerdos; [es] una alianza en la que convergen la desesperanza de los desempleados, el enojo de los jubilados y pensionados, la decepción de los pobres, el desempleo de los profesionistas, la pobreza de la clase media, la desesperación de los padres de los desaparecidos y la propuesta, las soluciones, el respeto, la solidaridad, la ley, los derechos ciudadanos, la identidad, la esperanza [...] En temas divergentes como la legislación del aborto, el consumo de la marihuana o los matrimonios entre personas del mismo sexo [propongo que] que queden “encorchetados”.⁹ Las declaraciones de Mancha Alarcón pueden ser vistas como la reflexión que hace el partido respecto del contexto que vive Veracruz, y prefigura lo que será el soporte del discurso de su candidato.

A fines de enero, la Comisión Política Nacional del PAN aprobó la referida coalición, y Miguel Ángel Yunes Linares declaró:

Ha llegado el momento de hacer que rindan cuentas, se sancione y devuelvan lo robado quienes nos llevaron a la crisis brutal que enfrentamos [...] ha llegado el momento también de recuperar la seguridad, de romper los vínculos entre gobierno y delincuencia organizada [...] con el cambio lograremos que en Veracruz tengan trato especial quienes más requieren el apoyo del gobierno, los grupos más vulnerables, ese más de 60% de los veracruzanos que vive en situación de pobreza.¹⁰

Nominado ya abanderado de la Coalición PAN/PRD, Yunes Linares dibuja con claridad lo que sería la tónica de su discurso de campaña.

9 *Ibid.*, 13 de enero de 2016.

10 *Ibid.*, 26 de enero de 2016.

El día último de enero, Agustín Basave, presidente del CEN del PRD, y Ricardo Anaya, presidente nacional del PAN, solicitaron al OPLE el registro del convenio de coalición que suscribieron y que es una alianza total, que comprende al candidato a gobernador y a la elección de diputados de mayoría relativa y representación proporcional. Para Agustín Basave, con la unión de estos dos partidos se demostrará que las alianzas generan gobiernos estables, democráticos, que respetan los derechos humanos y que combaten la corrupción, flagelo que azota a Veracruz.¹¹

Miguel Ángel Yunes Linares tiene muchos años en la política. Fue diputado federal antes de ser secretario de Gobierno en el gabinete de Patricio Chirinos; fue dirigente del Revolucionario Institucional cuando este partido perdió más de la mitad de los ayuntamientos en la contienda de 1997,¹² lo que lo obligó a renunciar a ese cargo. Ante el ascenso de Fidel Herrera en el partido,¹³ Yunes Linares se distanció de Veracruz y se fue como diputado federal, todavía por el PRI. Para 2004, se le vio por Xalapa, en ocasión de la contienda por la gubernatura, cerca de Gerardo Buganza. Ya con Felipe Calderón en la presidencia de la república, Yunes Linares fue director del ISSSTE, confirmando su nueva militancia partidista. En 2010, perdió la elección para gobernador de Veracruz frente a Javier Duarte de Ochoa y, en 2013, fue diputado por el PAN por el principio de representación proporcional.

Con este bagaje político, uno pensaría que, en la campaña política de Miguel Ángel Yunes Linares, la planeación de lo que sería su gobierno estaría en el centro de su discurso. Esto no lo vi. Más bien observé que, en lo fundamental de su arenga proselitista, estaba denunciar la corrupción del gobierno de Javier Duarte en múltiples formas. Claro está que no

11 *Ibid.*, 1 de febrero de 2016.

12 De 205 municipios que había en Veracruz en ese año, el PRI ganó 99 alcaldías.

13 En tiempos de la campaña por la gubernatura de Veracruz, en 1992, Yunes Linares era el presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRI y Fidel Herrera era representante del CEN del PRI, en Cosoleacaque; allí tuvieron una diferencia en la organización de la visita de Patricio Chirinos a esa localidad. Por esta u alguna otra razón, estos personajes no congeniaron.

podía faltar en una campaña política una alusión, por pequeña que fuera, al rumbo económico de Veracruz.

Aprovechando la información de un diario de circulación nacional, Miguel Ángel Yunes Linares comentó: “Hoy el periódico *Reforma* da a conocer que Duarte se robó casi 370 millones de pesos, dinero que debía de haber destinado a reconstruir la vivienda de los veracruzanos más humildes que se vieron afectados por ciclones, por huracanes [...] Si Duarte se robó el dinero de los veracruzanos tiene que ir a la cárcel, pero no lo va a meter un priista”.¹⁴ De visita en la sierra de Zongolica, ante productores de café que enfrentaban la plaga de la roya y no tenían respuesta a sus demandas por parte del gobierno, Miguel Ángel Yunes dijo: “A Veracruz le han caído plagas. La más importante es la plaga de depredadores de Palacio”, y agregó: “Dentro de 97 días, cuando acabemos con esta plaga, se empezará a escribir una nueva historia en la que daremos atención prioritaria a las zonas indígenas, donde viven los más humildes, los que más requieren de la protección del gobierno”.¹⁵ Un comunicado informativo revela el tono de su campaña proselitista: Duarte tiene las manos sucias y las bolsas llenas. Y aseguró que Veracruz era gobernado por una banda de delincuentes, respecto de lo cual enlistó cuatro departamentos y una casa en Houston, Texas, cuya propiedad se atribuía a familiares de la esposa de Javier Duarte.

Me parece sintomático que en el primer acto oficial de campaña, Yunes Linares haya interpuesto una denuncia ante la Fiscalía General del Estado de Veracruz contra Javier Duarte y contra una red de corrupción, en la que cita nombres y propiedades.

Para el candidato de la coalición Unidos para Rescatar Veracruz, el origen de todos los males de Veracruz estaba en la corrupción de las autoridades de gobierno, que provocaba un grave daño al erario público y una enorme deficiencia en las obligaciones del gobierno, propiciando

14 *La Jornada Veracruz*, 20 de febrero de 2016.

15 *Ibid.*, 29 de febrero de 2016.

la ausencia de obra pública en Veracruz; por la corrupción, se ausentaban las inversiones productivas, causa del estancamiento económico. A fin de evitar el contubernio entre autoridades, habló de crear la fiscalía anticorrupción.

Ante empresarios de la zona norte, Yunes Linares informó que la deuda que Veracruz tenía registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era de 52 mil millones de pesos. En Orizaba, con empresarios locales, presentó un proyecto de acciones para enfrentar la emergencia en materia de desarrollo económico; habló de un programa de ahorro y de austeridad con la eliminación de gastos superfluos, renegociación y reestructuración de la deuda estatal, a partir de la negociación con la banca de desarrollo; con el objetivo de crear inversiones se crearía la Oficina de Promoción al Desarrollo de Veracruz. De gira por la zona norte, Yunes Linares habló de impulsar el turismo como palanca para el desarrollo de la región.

EL CANDIDATO DE LA COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ: HÉCTOR YUNES LANDA

Se está haciendo costumbre que los políticos que aspiran a un cargo de elección popular aparezcan en los medios de comunicación meses antes de que inicie el proceso electoral. Héctor Yunes Landa estuvo en la prensa escrita recién terminó la contienda federal de 2015; lo hizo enfrentando a Javier Duarte o alternando comentarios con José Yunes Zorrilla, ambos posibles candidatos a la gubernatura de Veracruz, como ya se dijo, y opositores al gobernador Duarte.

Se cree que ambos primos llegaron a un acuerdo a fin de que Héctor Yunes fuera el abanderado del PRI en 2016 y de que José Yunes Zorrilla lo fuera en 2018. Lo cierto es que la eventual alianza de Héctor Yunes Landa con José Yunes Zorrilla neutralizó la fuerza de Javier Duarte en el partido. Duarte de Ochoa había buscado imponer a un incondicional suyo en la candidatura, tal como lo había hecho Fidel Herrera con él

mismo en 2010, hecho que provocó entonces el desplazamiento de Héctor Yunes Landa.

En su condición de precandidato al gobierno de Veracruz, Héctor Yunes Landa inició su proselitismo en torno a tres factores fundamentales:

1. Reconocer la sustancia del discurso de Miguel Ángel Yunes Linares sobre el gobierno de Javier Duarte, acusado de corrupto y de ladrón.
2. El contexto social de Veracruz: inseguridad, corrupción, ausencia de inversión productiva y de inversión pública, falta de empleo, notable precariedad en la prestación de servicios en el sector salud y la deuda del gobernador con la Universidad Veracruzana.
3. Tomar distancia respecto de Javier Duarte y de Miguel Ángel Yunes, presentándose como un político distante respecto del primero y distinto en relación con el segundo.

En uno de sus últimos actos de precampaña, Yunes Landa dijo ante Manlio Fabio Beltrones lo siguiente: “Ser priista es estar comprometido con las mejores causas sociales, con los sueños de la gente. Ser priista es escuchar con empatía a quienes padecen desesperanza. Ser priista es tener responsabilidad para gobernar”.¹⁶

La coalición Para Mejorar Veracruz estuvo integrada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM), Nueva Alianza (Panal), Alternativa Veracruzana (Ave) y Cardenista (PC), los dos últimos con registro local. Esta coalición optó por aprovechar el periodo de precampaña y promovieron a dos Héctor: uno, el de a de veras, Yunes Landa; el otro, que sirvió para promocionar el nombre de Héctor, de apellido Herrera Bustamante.

Héctor Yunes Landa inició su campaña prácticamente en la media noche del 2 de abril de 2016, y ese mismo día, a las 8 de la mañana, se reunió con algunos sectores de maestros de la Universidad Veracruzana y de los Tecnológicos. El candidato de la coalición Para Mejorar Veracruz se pronunció porque la Universidad Veracruzana contara con un

¹⁶ *Ibid.*, 3 de marzo de 2016.

financiamiento seguro y estable; ofreció la autonomía presupuestal y convertir a la UV en una sociedad del conocimiento con redes de cooperación. Dijo que no deberían universidad y gobierno andar caminos encontrados. En reunión con rectores de universidades privadas, presentó lo que llamó el *Sistema Dual*, un programa en el que el alumno pasa medio tiempo en aula y medio tiempo en la empresa.¹⁷

Como auténtica promesa de campaña, Héctor Yunes Landa ofreció fomentar un sistema de becas de excelencia en las mejores instituciones del mundo y ampliar la cobertura en toda la educación superior. Habló de impulsar el Centro de Investigaciones y Laboratorios Nacionales. También informó que útiles y uniformes serían pagados por su gobierno. Propuso un programa alimentario para combatir la desnutrición de los estudiantes de educación básica mediante la creación de cocinas, desayunadores y comedores, y el establecimiento de un banco de alimentos.

Respecto de la seguridad, refirió que se contaría con una policía confiable, con capacitación especializada y de carácter científico-cibernético; prometió establecer un comando tecnológico policial que contaría con una plataforma de datos de delincuentes. De llegar a ser gobernador en Veracruz, se instalaría la Gendarmería Nacional.

Las mujeres fueron un motivo importante en el discurso de Héctor Yunes. En la construcción de un nuevo Veracruz, dijo que las mujeres son fundamentales. Dijo que eran luchonas (*sic*), apostando por su talento y ofreciendo igualdad, respeto y apoyo sin límites; las mujeres que dieran a luz no tendrían que preocuparse por perder su trabajo; se triplicarían las estancias infantiles y se duplicarían los seguros de vida de jefas de familia. Propuso abrir siete centros de atención a mujeres, establecer guarderías para madres que estudian o trabajan y otorgar becas a estudiantes embarazadas.

17 *Ibid.*, 3 y 4 de abril de 2016.

Los adultos mayores no fueron muy aludidos en las peroratas discursivas de Héctor Yunes, pero les prometió que serían una prioridad en su mandato, “habrá doctores en todo el estado para los abuelos [...] abriremos una red especializada en medicina para adultos mayores. Tendrán pensiones garantizadas sin demoras. En 60 ‘casas del abuelo’ los adultos mayores estarán atendidos, divirtiéndose, alimentándose [...] estableceremos el programa *Experiencias de Vida*”.¹⁸ Propondría universidades para personas de la tercera edad. Auguró una afiliación masiva de personas al programa 65 y más.

Héctor Yunes Landa hizo una campaña de muchas promesas que hacían pensar en un estado con muchos recursos económicos. Registré 13 programas (tres de los cuales podría clasificar de programas sociales), que son los siguientes: 1. Programa Las Comadres. 2. Programa Crezcamos Juntos, dirigido a infantes. 3. Programa Tu Primera Casa, destinado a la adquisición, ampliación y mejoramiento de vivienda. Los otros 10 programas pueden ser considerados de carácter productivo; los tales fueron: 4. Programa Agricultura 2.0, para apoyar con tecnología al campo. 5. Programa Apoyo al de Aquí, respaldo al micro, pequeño y mediano empresario. 6. Programa Turismo 5 Estrellas, generador de empleo. 7. Programa Modelo de Innovación Energética Veracruzana. 8. Programa Arranque Empresarial Veracruzano, en apoyo a jóvenes y mujeres. 9. Programa Creciendo, enfocado a habitantes de zonas de alta marginación. 10. Programa Zonas Prioritarias, probablemente vinculado al Programa Federal del mismo nombre. 11. Programa 400 mil Créditos para mujeres. 12. Programa Veracruzanos Emprendiendo, destinado a iniciar negocios. 13. Programa de Generación de Empleo y auto empleo para madres solteras y jefas de familia.

Yunes Landa hizo el compromiso de construir ocho carreteras, algunas con el sector privado de la economía: 1. Álamo-Tuxpan. 2. Cardel-Poza Rica. 3. Corredor Costa Esmeralda. 4. Xalapa-Córdoba. 5. Auto-

18 *Ibid.*, 6 de mayo de 2016.

pista Boca del Río-Alvarado. 6. Libramiento de Alvarado. 7. Santiago Tuxtla-San Andrés Tuxtla. 8. Acayucan-Coatzacoalcos. 9. Corredor Coatzacoalcos-Veracruz-Salina Cruz-Oaxaca.

Una frase que generó comentarios de todo tipo, serios y calculadores o de humor negro y mordaz, se dio cuando anunció la creación de 91 000 empleos en un año, ofreciendo que se generaría empleo como nunca en la historia de Veracruz. Probablemente Xalapa mereció las mejores promesas: dijo que se convertiría en una ciudad emblemática. Anunció la construcción del Periférico Sur, el establecimiento del Metro-Bus, la construcción del Centro de Convenciones de Xalapa, del Distribuidor Vial de la Secretaría de Educación de Veracruz y del Relleno Sanitario.¹⁹ De visita por el sur de la entidad, habló de mejorar la conectividad terrestre de esa región para la entrada y salida de mercancías a través de un Centro de Transformación y Distribución de Mercaderías, con la construcción del corredor Coatzacoalcos-Salina Cruz.

LA CANDIDATA DEL PARTIDO DEL TRABAJO: ALBA LEONILA MÉNDEZ HERRERA

El Partido del Trabajo (PT) en Veracruz fue, durante el trienio 2013-2016, un partido de oposición a una mayoría conformada por el PRI-PAN en el Congreso del Estado. Para el proceso electoral 2015-2016, funcionarios del gobierno estatal y diputados locales del partido tricolor buscaron convencer al PT para que fuera en coalición con el PRI. La dirigencia petista en Veracruz se opuso y respondió que iría con candidato propio para la gubernatura. Alberto Anaya, dirigente nacional del PT, probablemente no vería con malos ojos que su partido se aliara con el PRI, como lo había hecho en Aguascalientes en diciembre de 2015. El ahogo financiero en el que el nacional metió al PT veracruzano orilló al

¹⁹ *Ibid.*, 15 de mayo de 2016.

dirigente Fidel Robles Guadarrama a renunciar al partido, y con él se salió un amplio equipo de colaboradores y militantes.

El embrollo partidario originado por el afán del PRI de controlar a los partidos de oposición²⁰ retrasó el nombramiento del candidato o candidata del PT al gobierno. En marzo, la prensa dio cuenta de que la candidata al gobierno de Veracruz por el PT sería Alba Leonila Méndez Herrera, figura externa al partido, ex diputada federal por el PAN y ex alcaldesa de Atzalan por ese partido.

La candidatura de una expanista tenía que ser vista como una intromisión del gobierno priista para quitarle votos al candidato de la coalición PAN-PRD y, ante el cuestionamiento obligado de los periodistas, Alba Leonila Méndez respondió que buscó a otro partido porque está inconforme con que el candidato de Acción Nacional sea Miguel Ángel Yunes Linares, y agregó: “No estoy de acuerdo en sus acciones y su objetivo no es Veracruz”.²¹

Méndez Herrera inició su campaña proselitista con una rueda de prensa, en la que delineó un proyecto de gobierno que tendría como ejes el combate a la pobreza y a la inseguridad. Aseguró que el hecho de ser la única mujer entre los aspirantes al gobierno le daría ventajas, pues sería la voz de todas aquellas mujeres que llevan años exigiendo respeto a sus derechos. Al preguntarle sobre lo que le estaba pasando a Veracruz en lo financiero, credibilidad institucional y corrupción en el gobierno, prefirió eludir el tema.²²

Alba Leonila negó hacer el trabajo sucio del PRI, aunque opinó que Miguel Ángel Yunes dañaría al estado. En el debate que organizó el OPLE, en abril, mostró poca preparación para discutir, salvo en sus ataques al candidato de la coalición PAN-PRD.

20 En Veracruz fue muy claro el interés del PRI por controlar a partidos de oposición en los años noventa, como el PPS y el PARM. Posteriormente, buscó coaligarse con partidos pequeños, como el PFCRN y el Partido Veracruzano Revolucionario, y recientemente Alianza Veracruzana y el Partido Cardenista.

21 *La Jornada Veracruz*, 21 de marzo de 2016.

22 *Ibid.*, 4 de abril de 2016.

Dos cuestiones me llamaron la atención en cuanto a su probable gestión gubernamental. Primero, la propuesta de reestructurar la deuda pública de Veracruz, con cuyo ahorro se diseñarían políticas públicas para rescatar a los habitantes que viven en la pobreza extrema. Segundo, habló de cuatro acciones para garantizar el bienestar de los jóvenes: 1. Educación y salud sexual. 2. Apoyo a los jóvenes emprendedores. 3. Seguridad en las escuelas. 4. Ampliar los espacios en el Sistema Educativo Medio y Superior.²³ Claro está que también dijo oponerse a la reforma educativa, a la que calificó como un arma de Peña Nieto, y que otorgaría uniformes escolares gratis a los alumnos de educación básica y de media superior.

EL CANDIDATO DEL MOVIMIENTO CIUDADANO: ARMANDO MÉNDEZ DE LA LUZ

A partir de las elecciones locales de 2013, el Movimiento Ciudadano participa en las elecciones sin ir en coalición como lo había hecho desde 2004, cuando se alió al PRD y al PT. Este cambio de estrategia probablemente ha hecho que el electorado no le brinde el apoyo que antes le daba, y esto se reflejó en este 2016, a pesar de que su candidato, Armando Méndez de la Luz, hizo un buen esfuerzo por representar dignamente a su partido.

En su toma de posesión como candidato al gobierno de Veracruz, Armando Méndez de la Luz lamentó que la violencia y la inseguridad se hubieran apoderado de las calles y los caminos de la entidad. También comentó que, como nunca antes, la desigualdad, la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades le habían arrebatado a los veracruzanos un presente seguro y un futuro promisorio: “El temor y la zozobra se han infiltrado en nuestras vidas y en nuestros hogares. Los veracruzanos reclaman un gobierno con capacidad”.²⁴

23 *Ibid.*, 19 de mayo de 2016.

24 *Ibid.*, 21 de marzo de 2016.

Méndez de la Luz fue un candidato crítico de la administración gubernamental. Comentó que, detrás de las decisiones de los malos gobiernos, hay dolor humano, pérdida de oportunidades, vocaciones truncadas y esperanzas defraudadas. Uno de los grandes problemas de la gestión estatal radica en que no hay gente con el perfil adecuado en los cargos importantes: se nombra a cualquier persona que les asegure otorgar contrato a cómplices. Las malas decisiones de los que están en el gobierno mantienen en la pobreza a seis de cada 10 veracruzanos.

Veracruz está hundido en la peor crisis de su historia: crisis en lo financiero, en seguridad, en credibilidad, en gobernabilidad, en educación y hasta en lo político. “El precio que hemos pagado como sociedad por desatendernos de la política es que cualquiera nos gobierne y se convierta en nuestro verdugo [...] Hoy el gobierno de Veracruz está en manos de aventureros de la política, que están ocupados en robarse el dinero y no tienen emoción social porque simplemente no son políticos”.²⁵

Méndez de la Luz propuso que la sociedad tenga una mayor participación en todas las decisiones de gobierno y anteponer el mérito al privilegio. “Debemos construir ciudadanía para avanzar en el proceso democrático”.²⁶

Entre sus propuestas de lo que sería su gobierno, destacó la revocación de mandato, tanto en el caso de gobernador como en los de presidentes municipales. Se acabarían los lujos y privilegios. Respecto de la inseguridad, comentó que se reforzaría la coordinación Semar, Sedena y Policía Federal, en tanto se formarían policías confiables. Habría reuniones diarias con el gabinete de seguridad hasta que los resultados fueran palpables. Buscaría que fluyeran las inversiones y se generaran empleos y ocupaciones bien remunerados.²⁷ Aseguró que en dos años se podía limpiar la casa, y las empresas locales serían las que iban a ejecutar la obra pública. No permitiría el cobro de comisiones ni los “moches”.

²⁵ *Ibid.*, 4 de abril de 2016.

²⁶ *Ibid.*, 22 de mayo de 2016.

²⁷ *Ibid.*, 29 de febrero de 2016.

Propuso crear el Banco Veracruz para dar crédito a la palabra. De gira por Xalapa, declaró que el motor de la economía es la inversión pública. Sintetizó los tres ejes de su gobierno: 1. Cero tolerancia a la corrupción. 2. Cero tolerancia a la impunidad. 3. Cero tolerancia a la injusticia.

En una reunión con el grupo Otero Ciudadano, en la capital del estado, Armando Méndez dijo que no le levantaría la mano al PRI ni al PAN, y que con Morena tenía coincidencias en materia de desarrollo social. Días después, declaró que probablemente las preferencias electorales no le serían favorables, ante lo cual informó que no descartaría la posibilidad de declinar en favor del candidato de Morena, lo cual analizaría en las siguientes semanas, pero sin ser una renuncia incondicional, sino que haría sus propias propuestas.

EL CANDIDATO DEL MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL: CUITLÁHUAC GARCÍA JIMÉNEZ

Morena es un partido joven. Recién en 2014 obtuvo su registro como partido político nacional y, al año siguiente, participó en su primera elección. En Veracruz, Morena sumó poco menos de 300 000 votos, que significaron 12% de la votación total en el estado. Por razones que no se conocen, Morena no participa en el periodo de precampaña; sin embargo, el partido acostumbra persuadir a militantes y representantes formales para realizar tareas que den a conocer al partido y su ideología. Repartir el periódico *Regeneración* es parte de ese compromiso, casa por casa y manzana por manzana. También las plazas públicas son un espacio para afiliar a ciudadanos al partido.

En marzo de 2016, Cuitláhuac García registró su candidatura para gobernador de Veracruz por Morena ante el Consejo General del OPLE. Con optimismo, les hizo saber a los consejeros electorales que él ganaría la elección, a pesar de saber que en el órgano local electoral hay personas que trabajan para el PRI. La campaña electoral de Cuitláhuac García tuvo el apoyo permanente del presidente del Comité Ejecutivo

Nacional de Morena, Andrés Manuel López Obrador, quien visitó municipios de Veracruz en tres fines de semana, de tal suerte que un acto público de proselitismo electoral se convertía en un mitin político de Andrés Manuel respaldando a Cuitláhuac García y a los candidatos a diputados locales. Esta forma de hacer proselitismo hizo que Cuitláhuac García privilegiara el caminar para tocar puerta por puerta, en menoscabo de reuniones con sectores sociales de la ciudad que visitaba. Lo anterior no significa que haya hecho a un lado la plática con productores del campo o con académicos de la Universidad Veracruzana.

La propuesta central de gobierno del candidato Cuitláhuac García era la austeridad. Dijo que su primer acto de gobierno sería enviar una iniciativa de ley de austeridad, con lo que se obligaría a su gabinete a ahorrar dinero, para destinarlo como apoyo al campo. En su opinión, si las finanzas públicas se administran con honestidad, evitando los gastos suntuarios, se ahorrarían 10 000 millones de pesos, y si la corrupción desaparecía se ahorrarían otros 15 000 millones de pesos. Con esos 25 000 millones de pesos se rescataría la agricultura.²⁸. Ahorro en el salario de los funcionarios de gobierno, ahorro en la dieta de los diputados: “No es posible que trabajen con un salario tan alto”. Y aprovechando esta referencia, hizo saber que los diputados federales de Morena aportan 50% de su ingreso a un proyecto educativo. En su opinión, el estado de Veracruz necesita un gobierno austero y honesto, que permita aplicar una estrategia económica y social para incentivar el consumo popular mediante la pensión a los adultos mayores, a las madres solteras y a los discapacitados; asimismo, consideró urgente reactivar las finanzas de los microempresarios.

Como si tuviera una preocupación especial por el campo, insistió en que con el ahorro de un gobierno honesto habría disponibilidad financiera para aplicar subsidios a los sectores productivos rurales y

28 *Ibid.*, 5 de marzo de 2016.

para otorgar precios de garantía hasta lograr su colocación y la comercialización. Dijo también que, mediante el ahorro en el gasto gubernamental, se construiría un hospital en Zongolica.

Cuitláhuac García promocionó 10 puntos de su quehacer en el gobierno: 1. Promover la ley de austeridad para bajar a la mitad el sueldo del gobernador, de los secretarios del gabinete y de los diputados locales. 2. Pensión de 1 100 pesos mensuales a los adultos mayores y pensiones a discapacitados y madres solteras. 3. Investigar el desfalco al IPE y asegurar el pago a pensionados. 4. Todos los estudiantes de preparatoria contarían con beca mensual. 5. Impulsar el trabajo comunitario para incorporar a los desempleados en actividades productivas. 6. El gobierno compraría maíz, frijol, caña de azúcar, café, cítricos para apoyar al campo y a los consumidores. 7. Apoyo a los pequeños y medianos empresarios y para reactivar la economía. 8. Atención médica gratuita en hospitales públicos con los medicamentos suficientes. 9. Para disminuir la inseguridad se crearían empleos, no a la impunidad. 10. Se encarcelarían a los saqueadores del estado para que devuelvan lo que se robaron.

Como se sabe, Morena no hace distinción entre PAN y PRI, los ve como parte de un mismo proyecto. A partir de la percepción de una encuesta en la que Héctor Yunes Landa figuraba en el tercer lugar de las preferencias ciudadanas, Morena determinó que el contrincante a vencer era Miguel Ángel Yunes Linares. Esta decisión le causó algunas controversias. Más aún, con una visión maniquea de la política, se llegó a decir que, ante la caída de Héctor Yunes, el PRI prefería apostar a favor de Miguel Ángel Yunes y así evitar el triunfo de Morena.

EL CANDIDATO DEL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL: ALEJANDRO VÁZQUEZ CUEVAS

El Partido Encuentro Social, con registro nacional, tiene en Veracruz su representación en torno a Gonzalo Guízar Valladares, un político que fue parte del PAN. Con una baja votación en Veracruz en la elección

federal de 2015, obtuvo 58 411 votos que significaron 2.28% de la votación total. El PES buscó un candidato a gobernador entre los escombros de la política partidista y lo encontró en Alejandro Vázquez Cuevas, quien, recién en febrero de este 2016, informó la prensa, anunció su renuncia al PAN por considerar que su partido “ha sido seriamente dañado por el empoderamiento de una vieja expresión del PRI, al que calificó de ‘mentiroso, corrupto, nepótico (*sic*), monárquico, desleal, infiel y relacionado con las mafias’. ‘Podría mezclarme con ellos... pero mis profundos principios panistas me lo impiden’”.²⁹

Alejandro Vázquez Cuevas fue integrante del Comité Directivo Estatal del PAN cuando este partido le disputó fuertemente la candidatura a gobernador al PRI en 2004. Se alejó de la política por dos sucesos: porque el gobierno del estado le concedió dos notarías y por la presencia de Miguel Ángel Yunes en el PAN de Veracruz. En su carta de renuncia al PAN dejó entrever su regreso a la política, después de más de seis años de no hacerlo. Aseguró que buscaría un camino nuevo para quienes hoy no se sienten en su hogar “porque nos fue robado”. Pocos días después de la publicación de esta información sobre la renuncia, Gonzalo Guízar Valladares dio cuenta de la candidatura de Alejandro Vázquez Cuevas por el PES. Dijo que era una opción fresca y joven.

A nivel local no es fácil despojarse de una trayectoria partidista de varios años. Y es que la postulación de *Pipo* Vázquez Cuevas por un partido como el PES inevitablemente provocó suspicacias. Ello lo entendió Vázquez Cuevas y buscó aclarar su papel. Rechazó ser comparsa y negó que su candidatura pretendiera restarle votos a la alianza PAN-PRD. Sólo pretendía, dijo, ser una opción más para los veracruzanos. “Lo que queremos es abrir un discurso de armonía y de tranquilidad para que Veracruz esté en condiciones de prosperidad; la campaña será de inclusión y no de venganza ni de guerra sucia”.³⁰

29 *Ibid.*, 17 de febrero de 2016.

30 *Ibid.*, 21 de febrero de 2016.

Vásquez Cuevas inició su campaña proselitista por la gubernatura de Veracruz corriendo cinco kilómetros por la noche, para enviar un mensaje de esperanza en contra de la violencia, que ha provocado que el ciudadano pierda espacios públicos: le de miedo salir de noche y por eso la carrera fue un mensaje contra la delincuencia. Hizo saber que no confiaba en el árbitro electoral, por lo que iría contra el fraude. Declaró que los problemas de Veracruz encontrarían solución a través de la célula básica que es la familia. Con los valores del amor se puede resolver un mejor futuro para todos, dijo.³¹

En los debates en que participó, su blanco fue Miguel Ángel Yunes Linares, y en el segundo debate que organizó el OPLE sus comentarios críticos fueron contra Cuitláhuac García. Habló de que en su gabinete habría equidad de género; también propuso que los nombramientos del secretario de Finanzas y el contralor del estado fueran propuestos por la Universidad Veracruzana, a la cual, por cierto, le otorgaría la autonomía financiera. Una carrera atlética en la que participaron 10 000 personas (*sic*) sirvió de marco para su cierre de campaña en Xalapa. Prometió erradicar la violencia y aludió al trabajo en equipo que hicieron las familias que lo apoyaron en su campaña.³²

EL CANDIDATO INDEPENDIENTE: JUAN BUENO TORIO

Después de haber cumplido con el requisito de presentar poco más de 162 000 firmas, el OPLE local le entregó a Juan Bueno Torio el reconocimiento como candidato independiente al gobierno de Veracruz. Él y Miguel Elías Moreno Brizuela fueron los únicos aspirantes; sin embargo, el segundo de ellos no fue reconocido por el OPLE. En este contexto de dudosa confiabilidad hacia el órgano electoral, Bueno Torio declaró que la candidatura no era regalo. Aseguró que sus aspiraciones fueron

31 *Ibid.*, 3 de abril de 2016.

32 *Ibid.*, 30 de mayo y 1 de junio de 2016.

respaldadas por 256 000 veracruzanos. Bueno Torio fue director de Pemex Refinación y subsecretario de Economía en el gobierno de Vicente Fox; senador por Veracruz en 2006 y diputado federal por el pan; fue aspirante a ocupar la candidatura al gobierno de Veracruz por este partido y, al no ser propuesto como abanderado, renunció al mismo.

Originario de Córdoba, Juan Bueno inició su campaña en Yanga, un municipio así nombrado en memoria de un afrorestizado que buscó librarse de la esclavitud. Después fue a Córdoba y, en la plaza central, conocida comúnmente como Los Portales, asediado por reporteros y fotógrafos de los medios de comunicación, declaró que su campaña se basaría en la recuperación de la esperanza, ya que en Veracruz había condiciones económicas de todo tipo para crecer. En sus discursos proselitistas, Bueno Torio subrayaba su condición de candidato independiente y, para sorpresa de un sector de la población, en el debate público declaró: “Estamos hasta la madre de los partidos políticos, de sus dirigentes y de los malos políticos. Vamos a jubilarlos”. Días después emitió un comunicado de prensa en el que enfatizaba: sólo hay dos opciones, votar por lo mediocre o por lo independiente. En otro momento, cuando recorría municipios aledaños a Córdoba, declaró que los partidos son como mala hierba, que simplemente no sirven para nada y sólo se aprovechan para sobreponer sus intereses.³³

Bueno Torio criticó a los funcionarios de gobierno que no van a trabajar y retó a no usar dinero público en las campañas. Como si observara a sus adversarios desde afuera del espectáculo, dijo que Veracruz quería saber de propuestas, no de pleitos. Ya en el debate que organizó el OPLE Veracruz, se lanzó contra Miguel Ángel Yunes Linares. Para Bueno Torio, la corrupción en el gobierno del estado es el hilo conductor de todos los males; por corrupción no hay empleo, no hay seguridad, no hay medicinas, no hay educación de calidad, no hay desarrollo social. En ese tono,

33 *Ibid.*, 3 de mayo de 2016.

dijo que la corrupción era el eje conductor de la violencia. Nadie había pervertido tanto a la entidad como el actual gobierno.

Al iniciar su campaña, Bueno Torio hizo uso de un discurso moderado: “Vamos a construir un Veracruz libre y fuerte”. Posteriormente, su crítica al gobierno de Javier Duarte fue un poco más fuerte, aunque sin agredirlo de palabra.

III. COMENTARIOS FINALES EN RELACIÓN CON LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR

Después de permanecer 87 años en el Poder Ejecutivo de Veracruz, el PRI perdió la gubernatura ante un partido que fue su fuerte contrincante en las contiendas de 2004 y 2010. Lo derrotó un candidato que en los años noventa del siglo pasado dirigió al mismo partido tricolor, Miguel Ángel Yunes Linares, hoy abanderado de la coalición Unidos para Rescatar Veracruz. La esencia de su campaña proselitista estuvo marcada por la denuncia permanente en contra del gobierno de Javier Duarte de Ochoa y, con toda probabilidad, el voto a Yunes Linares fue un voto de castigo al PRI. En segundo lugar quedó la coalición Para Mejorar Veracruz, con su candidato Héctor Yunes Landa, un político priista que hizo una campaña tradicional; prometió todo lo que se le pudo ocurrir, sin tomar en cuenta la crisis económica del estado y del país; perdió por 126 069 votos, pues el PRI y sus aliados sumaron 929 484 sufragios, una cantidad que no debe inducir a pensar que el PRI se desfondó.

En tercer lugar se ubicó Morena, con su representante Cuitláhuac García Jiménez, un joven universitario que contó con el invaluable apoyo de Andrés Manuel López Obrador. Partido y candidato fueron la sorpresa de esta contienda. Su proselitismo estuvo alejado de lo mercantil y se efectuó casa por casa. A pesar de no haber presentado un plan de gobierno, su consigna reiterada fue por un gobierno austero y honesto. Aproximadamente un tercio de los votos de Morena fueron obtenidos en distritos en donde hay un movimiento social en contra de las llama-

das reformas estructurales, particularmente la reforma energética y la educativa; este conflicto social lo capitalizaron los candidatos a gobernador y a las diputaciones.

Siendo de hecho una elección entre tres candidatos, que acapararon 91% de los sufragios, los tres abanderados de los partidos menores (PT, MC y PES) quedaron con muy baja votación y el candidato independiente, el séptimo de la contienda, quedó en cuarto lugar con 2% del total de sufragios. De estos cuatro candidatos, las propuestas de Armando Méndez de la Luz fueron, en mi opinión, de las más acordes al momento que vive Veracruz y, sin embargo, tuvo una baja aceptación ciudadana.

La coalición Unidos para Rescatar Veracruz, formada por el PAN y el PRD, ganó en 13 de los 21 distritos, entre ellos los dos de Veracruz, Boca del Río y Medellín; en la zona centro, ganó en Emiliano Zapata y Huatusco; también en Zongolica, habitado por indígenas con alta marginación y en donde el PAN tuvo elevada votación y, en el sur del estado, en Cosamaloapan y Santiago Tuxtla; además triunfó en Perote (distrito con fuerte influencia de José Yunes Zorrilla), Martínez de la Torre y Misantla y, al norte del estado, le arrebató Tuxpan al político duartista Alberto Silva.

Algunos electores no podían creer la coalición del PAN con el PRD. Hoy fue otra de las sorpresas, y con asombro se constató que el PRD bien podría ubicarse como el mayor de los partidos menores: sumó alrededor de 140 000 votos, una baja cantidad para un organismo que fue importante en la historia electoral de Veracruz. Siendo cierto esto, también habría que reconocer que, por esa votación, la coalición Unidos para Rescatar Veracruz ganó en ocho distritos electorales y que, por sí solo, el Partido Acción Nacional probablemente no habría logrado su victoria ante el candidato de la coalición Para Mejorar Veracruz.

Morena ganó 11 distritos, los cuales, con excepción de Poza Rica, se ubican en tres espacios geográficos. El primer espacio se sitúa en el centro del estado; comprende Xalapa con sus dos distritos y Coatepec. El segundo espacio está en la parte baja de la región de las altas monta-

ñas: Ciudad Mendoza, Orizaba y Córdoba. En este último distrito, el PAN era fuerte. Ahí, Bueno Torio tuvo su mayor votación. En los dos primeros hubo una importante movilización de profesores, en ocasión de la reforma educativa. El tercer espacio se ubica en el sur petrolero; comprende cuatro distritos: son Cosoleacaque, Minatitlán y los dos de Coatzacoalcos; en todos ellos hay una fuerte presencia de trabajadores petroleros y con toda probabilidad jugaron un papel definitivo en la elección, ahora que están en dificultades.

La coalición Para Mejorar Veracruz triunfó en 6 distritos; cuatro de ellos se ubican en el norte de la entidad: Pánuco, Tantoyuca, Álamo y Papantla, que son distritos en donde el peso económico recae en las actividades primarias de la economía; en los distritos de Álamo y Papantla hay municipios con una alta marginación, mientras que en Pánuco y Tantoyuca la ganadería y la agricultura de exportación son importantes. En San Andrés Tuxtla, esta coalición ganó por el apoyo extraordinario que el electorado le otorgó al Partido Nueva Alianza: 18 805 votos, una cantidad que no concuerda con su pasado inmediato.³⁴ El sexto distrito en el que ganó esta coalición es Acayucan.

La participación ciudadana en las urnas en este 2016 fue de 54.10% de electores. En 2010, también en una elección para gobernador, el índice de presencia ciudadana en las casillas de votación fue de 58.65% y, seis años antes, en 2004, asistió a sufragar 60.39% de electores, lo que nos muestra una participación decreciente de ciudadanos en las mesas de votación de 6.29% en el lapso de 12 años. Esta desafección del ciudadano por las contiendas políticas se puede observar en los votos nulos: para este 2016, 2.92% de la votación total fue para las boletas anuladas; seis años antes, este rubro registró 2.52%, pero en 2004 los votos nulos significaron 3.45% de la votación total. De lo anterior se desprende que

34 En la elección de diputados locales en 2013, Nueva Alianza sumó 1 286 sufragios en este distrito de San Andrés Tuxtla y, en la elección federal de diputados en 2015 (con una composición distrital diferente), Nueva Alianza obtuvo 2 704 votos en este distrito; por ello la votación de 2016 causa desconcierto.

en 2016 hubo más votos nulos que en 2010; pero 2004 representa el año en que más ciudadanos anulaban sus boletas en las tres últimas contiendas para gobernador.

Una interrogante queda por aclarar: ¿son las alianzas un recurso imprescindible para triunfar en un contexto electoral donde dos partidos grandes se coaligan con otras fuerzas políticas menores? O si se prefiere ¿Morena necesita ir en alianza para ganar las elecciones?

IV. COMENTARIOS SOBRE LA CONTIENDA DE LOS DIPUTADOS

Si bien este trabajo se centra en la elección por la gubernatura de Veracruz, la elección para diputados locales fue tan sorprendente que los resultados me obligan a una breve reflexión. Lo primero que diría es que el PAN y el PRD conservaron la coalición Unidos para Rescatar Veracruz, en tanto el PRI y sus aliados mantuvieron la coalición Para Mejorar Veracruz en 14 distritos electorales, mientras en los 16 restantes cada fuerza política fue en lo individual.

La coalición Unidos para Rescatar Veracruz ganó 13 distritos electorales; 10 le correspondieron a candidatos del Partido Acción Nacionalista de México, dos de Alternativa Veracruzana y uno del PRI; tres candidatos priistas ganaron su distrito sin coaligarse y Nueva Alianza ganó un distrito sin coaligarse (para un resumen, véase adelante el cuadro 1).

Tomando en cuenta que el PAN obtuvo 774 747 sufragios, le correspondieron seis diputados de representación proporcional; a Morena con 667 802 votos, se le otorgaron cinco diputados de representación proporcional; al PRI, con sus 679 681 sufragios (haya ido en coalición o en forma individual), le correspondieron seis diputados de representación proporcional. Al PRD, con 182 420 votos, se le otorgaron dos diputados de este mismo principio y al Verde Ecologista, con 162 082 votos, le correspondió un diputado. Es necesario aclarar que un diputado de Morena y otro del Verde Ecologista se declararon independientes recién se instaló la LXIV Legislatura, en noviembre de 2016.

CUADRO 1. Diputados por el principio de mayoría relativa en la elección de 2016

PAN	10
Morena	8
PRI	4
PRD	3
Alternativa Veracruzana	2
Partido Verde Ecologista de México	2
Nueva Alianza	1

CUADRO 2. Diputados al Congreso de Veracruz 2016

PAN	16
Morena	12
PRI	10
PRD	5
Alternativa Veracruzana	2
Partido Verde Ecologista de México	2
Nueva Alianza	1
Independientes	2

En la contienda para diputados, hubo distritos en los que el candidato ganador triunfó en un número elevado de casillas y vale la pena comentarlo. En el distrito de Pánuco ganó la coalición Para Mejorar Veracruz con un candidato del PVEM: de 398 casillas que se instalaron triunfó en 350, lo que significa 87.9%. En San Andrés Tuxtla, el candidato del Partido Nueva Alianza ganó en 247 casillas de las 313 que se instalaron, es decir, 78.9 por ciento.

Morena ganó con un margen elevado de casillas en 5 distritos. En Xalapa I, la candidata triunfó en 289 casillas de las 304 que se instalaron. Vale decir, ganó en 95% de mesas de recepción. En Xalapa II, la abanderada de Morena ganó en 226 casillas; se instalaron 314, por lo que triunfó en 71.9% de casillas electorales. Igualmente se ganó en Orizaba: de 360 casillas el candidato triunfó en 278, lo que equivale a 77.2%. Y, desde luego, en el sur petrolero, en Coatzacoalcos I, el candidato de Morena arrasó en 345 casillas de las 353 que se colocaron, es decir en 97.7%. En

este distrito se reportó una casilla sin información. La candidata del distrito Coatzacoalcos II ganó en 278 mesas de recepción y se instalaron 355, lo que significa que triunfó en 78.3% de las casillas. En este distrito, el reporte da cuenta de que en cuatro casillas no hubo información.

La coalición Unidos para Rescatar Veracruz sólo triunfó en forma apabullante en dos distritos, en ambos con candidato del PAN. Pero véase de qué manera. En el distrito Veracruz I, se instalaron 379 casillas y la candidata ganó en 376, lo que significa un triunfo en 99.2% de mesas de recepción. Igual sucedió en el distrito Veracruz II: se instalaron 399 casillas; el candidato ganó en 397, vale decir, en 99.4% de las casillas. En este distrito una casilla no tuvo información.

El voto diferenciado puede provocar suspicacia al comparar los votos que obtiene el gobernador y los que suma el diputado en un mismo distrito electoral. Unas veces la explicación se encuentra en las casillas que se instalan en el distrito y que están destinadas a electores en tránsito, que sólo pueden sufragar por el gobernador, pues su credencial corresponde a un distrito diverso. Otra explicación se podía encontrar en los representantes de partido que son asignados a un distrito diferente al de su domicilio. En el caso que nos ocupa, la elección de gobernador concentró 3 068 404 sufragios, mientras la de diputados sumó 3 044 240 votos. Encontramos una diferencia de 24 164 boletas electorales marcadas.

En el cuadro 7 (véase en el anexo) se presenta un comparativo de sufragios y partido/coalición ganador(a) por distrito electoral en la contienda de gobernador y de diputados, en el que se observa que en cinco distritos electorales la mayoría de los ciudadanos le dieron el triunfo a un partido/coalición para gobernador y en la elección de diputados ganó un partido/coalición diferente. Es el caso del distrito de Poza Rica, en el que para gobernador gana Morena y en la elección de diputados triunfa la coalición Para Mejorar Veracruz. En Coatepec sucede algo similar: en la elección para gobernador gana Morena y en la de diputado triunfa la coalición Unidos para Rescatar Veracruz. En Córdoba, Morena gana la elección para gobernador y en la de diputado triunfa el

candidato del PRI. En Misantla, la contienda para gobernador la ganó la coalición Unidos para Rescatar Veracruz y en la de diputado triunfó la coalición Para Mejorar Veracruz. En Perote, en la contienda para gobernador ganó la coalición Unidos para Rescatar Veracruz y en la de diputado triunfó el candidato del PRI.

De estos distritos con voto diferenciado quiero enlistar los cinco con mayor diferencia. Papantla, en primer lugar, con 11 340 sufragios de diferencia entre una elección y otra; en segundo lugar está San Andrés Tuxtla, con 7 232 votos de diferencia entre una contienda y otra; en tercer lugar está Ciudad Mendoza, que tiene 6 667 sufragios de diferencia de una elección a otra; en cuarto lugar está Xalapa II, que tiene 6 489 votos de diferencia entre una y otra contienda, y en quinto lugar está Coatzacoalcos I, que tiene 6 313 sufragios de diferencia entre una elección y otra. A reserva de seguir reflexionando habría que preguntarse si la debilidad de los partidos políticos propicia que el elector vote en función del candidato.

REFERENCIAS

- CASTAÑEDA, Jorge G. (2016). “Por una candidatura independiente”, *Nexos*, 458, pp. 28-34.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (2015). *Distritación local*. Registro Federal de Electores Veracruz, documento de trabajo.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (2015). *Actividades en Apoyo al Proceso Electoral Local del Estado de Veracruz*. OPLE, Veracruz, p. 29.
- OPLE VERACRUZ (2016). Disponible en: <https://oplever.org.mx/miniportales/resultadose/computos/ResulGobernador2016.pdf>.
- _____ (2016). Disponible en: <https://oplever.org.mx/miniportales/resultadose/computos/ResulDiputados2016.pdf>.
- SARTORI, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, p. 450.
- WOLDENBERG, José (2016). “El partido de los independientes”, *Nexos*, (460), abril, pp. 12-15.

ANEXOS

CUADRO 1. Resultado de la elección electoral de gobernador en Veracruz 2010

	COALICIÓN ¡VIVA VERACRUZ! (PAN/NUEVA ALIANZA)	COALICIÓN VERACRUZ PARA ADELANTE (PRI/PVEM/ PRV)	COALICIÓN PARA CAMBIAR VERACRUZ (PRD/PT/CON- VERGENCIA)	CNR	VOTOS NULOS	TOTAL
<i>TOTAL</i>	1 277 151	1 356 623	401 839	1 650	78 527	3 115 790
	40.99%	43.54%	12.90%	0.05%	2.52%	

FUENTE: elaboración propia, con información proporcionada por el OPLE.

CUADRO 2. Resultado de la elección de gobernador en Veracruz 2016

PAN	859 278 (28.00%)	Candidato	1 055 543 (34.40%)
PRD	139 095 (4.53%)	Coalición Unidos para Rescatar Veracruz (pan/prd)	
PAN/PRD	57 170 (1.86%)		
PRI	689 412 (22.47%)	Candidato	
PVEM	107 911 (3.52%)	coalición Para Mejorar Veracruz (PRI/PVEM/Nueva Alianza/Alternativa Veracruzana/ Partido Cardenista)	929 484 (30.29%)
Nueva Alianza	44 890 (1.46%)		
Alternativa Veracruzana	32 876 (1.07%)		
Partido Cardenista	21 376 (0.70%)		
PRI/PVEM/Nueva Alianza/Alternativa Veracruzana/Partido Cardenista	33 019 (1.08%)		
PT	49 581 (1.62%)	Juan Bueno Torio	61 487 (2.00%)
Movimiento Ciudadano	37 031 (1.21%)	CNR	1 753 (0.06%)
Morena	809 954 (26.40%)	Votos nulos	89 638 (2.92%)
Encuentro Social	33 933 (1.11%)	<i>Total</i>	3 068 404

FUENTE: elaboración propia, con información proporcionada por el OPLE.

CUADRO 3. Resultado de la elección de gobernador de las tres principales fuerzas políticas con el listado nominal e índice de participación ciudadana por distrito electoral: Veracruz en 2016

DISTRITO	CANDIDATO COALICIÓN PAN-PRD	CANDIDATO COALICIÓN PRI-PVEM-PANAL-AVE-PARTIDO CARDENISTA	CANDIDATO MORENA	VOTACIÓN TOTAL	LISTADO NOMINAL	ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN
1. Pánuco	30 011	57 769	12 520	106 745	193 283	55.23%
2. Tantoyuca	48 665	48 952	15 552	120 045	191 491	62.69%
3. Tuxpan	38 269	28 663	26 703	102 036	205 347	49.69%
4. Álamo	44 290	48 719	17 458	121 129	201 760	60.04%
5. Poza Rica	29 059	22 880	35 046	96 011	184 805	51.95%
6. Papantla	38 306	46 701	18 273	111 803	195 530	57.18%
7. Martínez de la Torre	30 273	29 016	21 773	89 075	176 344	50.51%
8. Misantla	34 682	30 758	28 592	103 944	185 638	55.99%
9. Perote	30 628	29 710	18 927	92,153	168 267	54.77%
10. Xalapa I	28 618	17 276	44 268	101 108	177 680	56.90%
11. Xalapa II	33 238	22 007	41 812	108 841	183 827	59.21%
12. Coatepec	31 359	25 158	32 147	97 503	175 236	55.64%
13. Emiliano Zapata	45 063	28 063	21 383	101 968	182 984	55.73%
14. Veracruz I	58 016	22 023	22 088	112 933	217 523	51.92%
15. Veracruz II	65 752	23 500	22 664	121 759	227 222	53.59%

(Continúa)

DISTRITO	CANDIDATO COALICIÓN PAN/PRD	CANDIDATO COALICIÓN PRI/PVEM/PANAL/AVE/PARTIDO CARDENISTA	CANDIDATO MORENA	VOTACIÓN TOTAL	LISTADO NOMINAL	ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN
16. Boca del Río	68 318	30 633	14 925	121 905	207 755	58.68%
17. Medellín	45 885	29 866	18 558	101 301	185 371	54.65%
18. Huatusco	37 690	33 383	16 255	96 759	172 008	56.25%
19. Córdoba	29 417	32 046	32 218	108 864	194 588	55.95%
20. Orizaba	26 645	21 050	41 924	105 052	200 593	52.37%
21. Camerino Z. Mendoza	23 677	20 720	32 292	86 027	169 017	50.90%
22. Zongolica	37 457	33 521	15 516	94 721	162 438	58.31%
23. Cosamalopan	37 932	35 605	24 058	105 485	199 506	52.87%
24. Santiago Tuxtla	37 653	34 543	18 549	97 555	194 287	50.21%
25. San Andrés Tuxtla	21 889	41 343	19 840	91 200	178 466	51.10%
26. Cosoleacaque	26 007	31 443	37 732	102 879	204 741	50.25%
27. Acayucan	27 345	31 733	25 559	91 856	181 385	50.64%
28. Minatitlán	21 713	26 587	35 056	89 746	173 581	51.70%
29. Coatzacoalcos I	15 037	20 693	55 836	100 946	195 052	51.75%
30. Coatzacoalcos II	12 649	25 123	42 430	87 055	185 400	46.96%
TOTAL	1 055 543	929 484	809 954	3 068 404	5 671 125	54.11%

FUENTE: Información proporcionada por el OPLE y elaboración propia del autor.

Nota: la coalición Unidos para Rescatar Veracruz la integraron el PAN y el PRD y la coalición Para Mejorar Veracruz estuvo formada por el PRI/PVEM/Nueva Alianza/Alternativa Veracruzana/Partido Cardenista.

CUADRO 4. Distritos ganados en la elección de gobernador por la coalición Unidos para Rescatar Veracruz en la que el voto del prd fue determinante para la victoria en 2016

DISTRITO	PAN	PRD	PAN/ PRD	SUMA PAN/ PRD	PRI	PVEM	NUEVA ALIANZA	AVE	PC	PRI- PVEM/ NVA.- A/ AVE/ PC	SUMA PRI/ PVEM/ NVA.- A/ AVE/ PC	MORENA
3. Tuxpan	26 226	10 027	2 016	38 269	21 284	3 664	882	1 139	599	1 095	28 663	26 703
	25.70%	9.83%	1.98%	37.51%	20.86%	3.59%	0.86%	1.12%	0.59%	1.07%	28.09%	26.17%
7. Martínez de la Torre	22 202	6 358	1 713	30 273	21 390	4 325	1 225	436	747	893	29 016	21 773
	24.93%	7.14%	1.92%	33.99%	24.01%	4.86%	1.38%	0.49%	0.84%	1.00%	32.57%	24.44%
8. Misantla	25 980	7 039	1 663	34 682	17 897	3 603	1 095	5 247	1 874	1 042	30 758	28 592
	24.99%	6.77%	1.60%	33.37%	17.22%	3.47%	1.05%	5.05%	1.80%	1.00%	29.59%	27.51%
9. Perote	26 616	2 675	1 337	30 628	24 083	1 135	639	1 471	1 496	886	29 710	18 927
	28.88%	2.90%	1.45%	33.24%	26.13%	1.23%	0.69%	1.60%	1.62%	0.96%	32.24%	20.54%

(Continúa)

DISTRITO	PAN	PRD	PAN/ PRD	SUMA PAN/ PRD	PRI	PVEM	NUEVA ALIANZA	AVE	PC	PRI- PVEM/ NVA. A/ AVE/ PC	SUMA PRI/ PVEM/ NVA. A/ AVE/ PC	MORENA
18. Huatusco	30,670	4,309	2,711	37 690	26 286	3 698	734	620	1 056	989	33 383	16 255
	31.70%	4.45%	2.80%	38.95%	27.17%	3.82%	0.76%	0.64%	1.09%	1.02%	34.50%	16.80%
22. Zongolica	27,080	8,377	2,000	37 457	20 841	8 522	1 197	646	640	1 675	33 521	15 516
	28.59%	8.84%	2.11%	39.54%	22.00%	9.00%	1.26%	0.68%	0.68%	1.77%	35.39%	16.38%
23. Cosamalopan	33,752	2,339	1,841	37 932	30 539	2 422	772	374	506	992	35 605	24 058
	32.00%	2.22%	1.75%	35.96%	28.95%	2.30%	0.73%	0.35%	0.48%	0.94%	33.75%	22.81%
24. Santiago Tuxtla	27,910	6,450	3,293	37 653	30 256	1 355	769	778	589	796	34 543	18 549
	28.61%	6.61%	3.38%	38.60%	31.01%	1.39%	0.79%	0.80%	0.60%	0.82%	35.41%	19.01%

FUENTE: Información proporcionada por el OPLE y elaboración propia del autor.

Nota: La coalición Unidos para Rescatar la integraron el PAN y el PRD y la coalición Para Mejorar Veracruz estuvo formada por el PRI/PVEM/Nueva Alianza/Alter-nativa Veracruzana/Partido Cardenista.

CUADRO 5. Resultado de la elección electoral para diputados locales de mayoría relativa en Veracruz 2016.

PAN	774 747 (25.45%)	Coalición Unidos para Rescatar Veracruz PAN/PRD	1 008 069 (33.11%)
PRD	182 420 (5.99%)		
PAN-PRD	50 902 (1.67%)		

PRI	370,959 (12.18%)	Coalición Para Mejorar Veracruz PRI/PVEM/Nueva Alianza/Alternativa Veracruzana	462 178 (15.19%)
PVEM	73 316 (2.40%)		
Nueva Alianza	58 358 (1.91%)		
Alternativa Veracruzana	45 880 (1.50%)		

Partido Cardenista	40 235 (1.32%)	Votos nulos	116 250 (3.82%)
Partido del Trabajo	62 698 (2.06%)		
Movimiento Ciudadano	59 123 (1.94%)		
Morena	667 802 (21.94%)		
Encuentro Social	47 267 (1.55%)		
		Total de votos	3 044 240

FUENTE: Información proporcionada por el OPLE y elaboración propia del autor.

Nota: Por cuestión de espacio, se omiten los votos a los Candidatos Independientes y a Candidatos No Registrados.

CUADRO 6. Distritos ganados por un partido o coalición en la elección para diputados locales de mayoría relativa en Veracruz 2016

CANDIDATO COALICIÓN UNI- DOS PARA RESCA- TAR VERACRUZ PAN/PRD	CANDIDATO COALICIÓN PARA MEJO- RAR VERACRUZ PRI/PVEM/ NUEVA ALIAN- ZA/AVE	PRI	NUEVA ALIANZA	MORENA
3. Tuxpan	1. Pánuco	6. Papantla	25. San Andrés Tuxtla	10. Xalapa I
5. Poza rica	2. Tantoyuca	9. Perote	Total 1	11. Xalapa II
7. Martínez de la Torre	4. Álamo	19. Córdoba		20. Orizaba
12. Coatepec	8. Misantla	<i>Total: 3</i>		21. Camerino Z. Mendoza
13. Emiliano Zapata	27. Acayucan			26. Cosoleacaque
14. Veracruz I	<i>Total: 5</i>			28. Minatitlán
15. Veracruz II				29. Coatzacoal- cos I
16. Boca del Río				30. Coatzacoal- cos II
17. Medellín				<i>Total: 8</i>
18. Huatusco				
22. Zongolica				
23. Cosamaloapan				
24. Santiago Tuxtla				
<i>Total: 13</i>				

FUENTE: información proporcionada por el OPLE y elaboración propia del autor.

CUADRO 7 . Votación y partido o coalición que postuló al candidato a gobernador triunfante y al candidato a diputado triunfante en 2016

DISTRITO	VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A GOBERNADOR QUE GANÓ		VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A DIPUTADO QUE GANÓ		DIFERENCIA EN SUFRAGIOS
01. Pánuco	57 769	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/NUOVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/ PARTIDO CARDENISTA	60 210	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/NUOVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/ PARTIDO CARDENISTA	-2 441
02. Tantoyuca	48 952		49 265		-313
03. Tuxpan	38 269	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	37 647	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	622
04. Álamo Temapache	48 719	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/NUOVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/ PARTIDO CARDENISTA	48 931	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/NUOVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/ PARTIDO CARDENISTA	212
05. Poza Rica	35 046	MORENA	30 266	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	4 780
06. Panpantla	46 701	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/NUOVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/ PARTIDO CARDENISTA	35 361	SÓLO PRI	11 340

(Continúa)

DISTRITO	VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A GOBERNADOR QUE GANÓ		VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A DIPUTADO QUE GANÓ		DIFERENCIA EN SUFRAGIOS
07. Martínez de la Torre	30 273		29 474	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	799
08. Misantla	34 682	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	30 555	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/NUOVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/PARTIDO CARDENISTA	4 127
09. Perote	30 628		27 548	SOLO PRI	3 080
10. Xalapa I	44 268		38 719		5 549
11. Xalapa II	41 812	MORENA	35 323	MORENA	6 489
12. Coatepec	32 147		27 197		4 950
13. Emiliano Zapata	45 063		44 579	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	484
14. Veracruz I	58 016	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	57 099	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	917
15. Veracruz II	65 752		64 520		1 232

(Continúa)

DISTRITO	VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A GOBERNADOR QUE GANÓ		VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A DIPUTADO QUE GANÓ		DIFERENCIA EN SUFRAGIOS
16. Boca del Río	68 318		67 554		764
17. Medellín	45 885	COALICIÓN UNIDOS PARA RES-CATAR VERACRUZ PAN/PRD	42 180	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	3 705
18. Huatusco	37 690		35 594		2 096
19. Córdoba	32 218		32 012	SÓLO PRI	206
20. Orizaba	41 924	MORENA	37 284	MORENA	4 640
21. Camerino Z. Mendoza	32 292		25 625		6 667
22. Zongolica	37 457		35 905		1 552
23. Cosamaloapan	37 932	COALICIÓN UNIDOS PARA RES-CATAR VERACRUZ PAN/PRD	38 841	COALICIÓN UNIDOS PARA RESCATAR VERACRUZ PAN/PRD	-909
24. Santiago Tuxtla	37 653		37 345		308

(Continúa)

DISTRITO	VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A GOBERNADOR QUE GANÓ		VOTOS Y PARTIDO O COALICIÓN DEL CANDIDATO A DIPUTADO QUE GANÓ		DIFERENCIA EN SUFRAGIOS
25. San Andrés Tuxtla	41 343	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/ NUEVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/ PARTIDO CARDENISTA	34 111	SÓLO NUEVA ALIANZA	7 232
	37 732	MORENA	32 785	MORENA	4 947
26. Cosoleacaque	31 733	COALICIÓN PARA MEJORAR VERACRUZ PRI/PVEM/ NUEVA ALIANZA/ALTERNATIVA VERACRUZANA/ PARTIDO CARDENISTA	31 651	COALICION PRI/PVEM-NA-AVE	82
27. Acayucan	35 056		28 881		6 175
	55 836	MORENA	49 523	MORENA	6 313
28. Minatitlán	42 430		37 743		4 687
29. Coatzacoalcos I					
30. Coatzacoalcos II					

FUENTE: Información proporcionada por el OPLE y elaboración propia del autor.

LA CORRUPCIÓN DE VERACRUZ EN TIEMPOS DE CAMBIO

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ¹

LA CORRUPCIÓN ES UN TEMA EXTENSO, que abarca diversos aspectos y, por lo tanto, su clasificación es también amplia. Quizás la definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional:² “Corrupción es el abuso del poder público para beneficio privado”. A pesar de que la mayoría de los aspectos de la corrupción tiene consecuencias negativas, no toda afecta de igual forma o tiene el mismo peso sobre las estructuras o instituciones formales de un país.³ El efecto de la corrupción sobre las estructuras o instituciones formales está en función de la escala de las jerarquías de los mandos involucrados en ella. Entre más altos sean los mandos, más negativos los efectos que existen sobre las instituciones, ya que son estos mandos los que pueden modificar o flexibilizar las estructuras formales en su favor.⁴

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

2 Véase Transparencia Internacional, “What is Corruption?”, disponible en: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>.

3 En este artículo se adopta la visión de instituciones de Douglass North, quien las define como las reglas tanto formales (leyes, organismos públicos, asociaciones: todo lo que está legalmente constituido o constituido de manera formal) como informales (aspectos culturales, como costumbres y conductas específicas adoptadas por los miembros de una sociedad, entre otros), impuestas en una sociedad, que limitan o condicionan el comportamiento individual y dan forma a la interacción humana. Véase North (1990: 1-5).

4 No minimizamos el problema de la corrupción que involucra a burócratas de los niveles más bajos de los estructuras de gobierno; por ejemplo, el problema de los sobornos (“mordidas”) que los policías de tránsito exigen. Estas acciones de corrupción pueden ser controladas con una mejor selección de personal, una mejor capacitación y un mejor salario.

CUADRO 1. Tipos de corrupción

	CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA	CORRUPCIÓN POLÍTICA
CORRUPCIÓN "EXTORSIVA"	Prestación de servicios (salud, educación, permisos, policía)	Licencias, propiedad, expropiación, decisiones judiciales
CORRUPCIÓN "COLUSIVA"	Arreglos para evadir o desviarse de normas (impuestos, controles de calidad, permisos), contratos públicos	"Conexiones cercanas" entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), reclutamiento de altos impuestos

FUENTE: *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD, 2015, p. 29.

Respecto de la corrupción que implica a empresarios y a políticos, existen dos grandes rubros: los sobornos por parte de los empresarios para conseguir permisos o concesiones especiales para poder establecer o mantener un negocio (corrupción extorsiva), y la del manejo de los sistemas de adquisiciones de bienes y servicios gubernamentales y de obra pública, lo que implica una relación más duradera entre políticos y empresarios (corrupción colusiva, véase el cuadro 1):

A continuación se puede ver la subdivisión por motivos de estos dos tipos de corrupción:

GRÁFICA 1. Motivos por los que se corrompen las empresas (%)⁵



FUENTE: Encuesta de Fraude y Corrupción en México, KPMG, 2008.

Los últimos tres rubros del gráfico anterior se asocian más con la colusión extorsiva, y muestran que este tipo de corrupción se encuentra presente en un mucho mayor número de empresas que los primeros dos rubros, asociados a la corrupción colusiva.

La siguiente lista presenta algunas de las oportunidades de corrupción, en trámites de las empresas, más relacionadas con la corrupción extorsiva:

Listado de Oportunidades de Corrupción en Trámites de las Empresas

- Licencia de funcionamiento (renovación, operación, etc.)
 - Trámite para uso de vía pública, arreglo de calles, banquetas
 - Pago de predial, catastro y otros trámites relacionados
 - Permiso de construcción
 - Pago de agua, cambio de tomas
 - Actualización al padrón fiscal municipal de giros, cambio de cédula, empadronamiento
- (Continúa)*

5 Los porcentajes no suman 100% debido a que fue posible seleccionar más de una respuesta.

Trámites ante Hacienda, inscripción al RFC, pago de impuestos, declaraciones

Salubridad, licencia sanitaria

Uso de suelo, derecho de piso

Bomberos

Tenencia, licencia vehicular, tarjeta de circulación

Permiso de venta de alcohol

Pago de impuesto sobre la nómina

Cambio de domicilio, cambio de propietario

Recolección de basura

Seguro social, seguro de trabajadores

Publicidad (anuncios luminosos, propaganda)

Autorización para eventos

Protección civil

Ecología

Solicitudes y aclaraciones de trámites municipales, constancias, multas

Permiso horarios de operación

Cambio de placas, emplacado

Alta y baja de vehículos

Servicios públicos

Actas de registro civil

Alineación y número oficial

Trámites ante MP. denuncias, seguridad pública

FUENTE: Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, Centro de Estudios del Sector Privado, 2014.

La corrupción colusiva, o aquella relacionada con los sistemas de adquisiciones de bienes y servicios gubernamentales y desarrollo de obra pública, tanto a nivel federal como local, no es exclusiva de las altas jerarquías, como se puede ver en el cuadro 1. Este tipo de corrupción se ha conformado como una estructura que va desde los bajos hasta los más altos mandos gubernamentales vinculados al empresariado. Sin embargo, la corrupción colusiva es una de las maneras más lucrativas y

efectivas de corrupción de la élite económica y política en México, ya que, además de implicar jugosos contratos entre empresarios y políticos, presenta una gran dificultad para controlarla.

Considerando específicamente los vínculos entre altos funcionarios y empresarios, lo cual se conoce como capitalismo de amigos, desde el aspecto puramente económico, la corrupción colusiva, a este nivel, puede generar estructuras monopólicas en aquellos sectores privilegiados por los contratos, lo que trae consecuencias en el precio, cantidad y calidad de los productos que se ofrecen en el mercado (Galindo, 2017: 5). Además, se excluye a otros empresarios tan capaces como los coludidos, pero que no tienen posibilidades de ganar los concursos públicos sólo por no estar dentro de la red de poder en cuestión. De esta forma, “surgen industrias que no existirían de otra manera [...] y las oportunidades se les niegan a empresarios que tienen las habilidades y los activos necesarios, pero no el acceso político o la protección necesaria” (Galindo, 2017: 5).

Esto, a su vez, afecta la movilidad social de todos los actores no conectados y de los actores económicos que de ellos dependen. Es decir, podemos concluir que la corrupción colusiva limita la movilidad social de la sociedad en general, que, directa o indirectamente, depende de la generación de empleos por parte de la clase empresarial, mucha de ésta limitada en sus accesos a oportunidades y/o recursos.⁶ Además, estos vínculos entre políticos y empresarios, con intereses económicos particulares, van corroyendo o afectando el entorno en muchos de los espacios en donde éstos observan oportunidades económicas.

Existen múltiples ejemplos en los que los intereses vinculados de empresarios y políticos afectan considerablemente los entornos socioeconómicos dentro de los sectores económicos en los que se desenvuelven. Entre ellos, sobresalen las afectaciones al medio ambiente a nivel

6 Roberto Vélez Grajales, “Protección social como instrumento, movilidad social como objetivo”, *Este País*, 1 de junio de 2013.

nacional. Esto se ve claramente en los casos de fracturación hidráulica para la obtención de gas natural o en diversos casos de tala desmedida de árboles. Un ejemplo reciente en el estado de Veracruz ha sido el intento persistente de empresarios coludidos con políticos por establecer una presa en la municipalidad de Jalcomulco. Este caso particular ha contado con considerable resistencia por parte de la comunidad local, lo que hasta ahora ha frenado el avance del proyecto. Sin embargo, otros espacios públicos no han contado con la misma suerte ni con resistencia local. Una investigación periodística reciente de la *Jornada Veracruz* señala que

en los últimos 25 años, los ciudadanos de Xalapa han sido despojados de varios espacios públicos para favorecer la instalación de plazas comerciales y supermercados de la familia Chedraui, quienes con la anuencia de los gobernadores priistas Dante Delgado, Patricio Chirinos, Fidel Herrera y Javier Duarte, entregaron a los empresarios propiedades del estado [...] perjudicando con ello a cientos de microempresarios dueños de tiendas y puestos de mercados.⁷

Algunos especialistas han llamado a este proceder “acumulación de capital por despojo” (Harvey, 2004: 116). Es una política principalmente de privatización, que ha tenido lugar en las últimas tres décadas en varias regiones del mundo, y que se equipara con el proceso de desregularización surgido en diversos sectores económicos en Estados Unidos, y que ha llevado a escándalos tan sonados como el de la compañía Enron, en ese país. La progresiva privatización de activos públicos desplegada a partir de finales de la década de los ochenta, como parte de las políticas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington, ha llevado a constantes privatizaciones de activos públicos y de espacios

7 Norma Trujillo Báez, “Arrebató gobierno espacios públicos para beneficiar a la familia Chedraui”, *La Jornada Veracruz*, 3 de septiembre de 2016.

comunes, incluyendo montes, lagos y bosques, que abarcan grandes espacios continentales.

Profundizando más en la corrupción colusiva, las adquisiciones públicas federales están reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Estas leyes tienen sus equivalentes en los niveles estatales, cuando se trata de la utilización de recursos locales. Dentro de estas leyes, las adquisiciones de bienes, servicios y obra por parte de los gobiernos se dividen por montos de la adquisición. Las licitaciones públicas se utilizan para adquisiciones que implican montos monetarios mayores. Los montos se establecen en las leyes y reglamentos, así como directamente en los reglamentos internos de algunas instituciones que cuentan con autonomía; y varían entre la federación y los estados. Otra modalidad de adquisición son las invitaciones para al menos tres proveedores, que se utilizan para adquisiciones de montos monetarios intermedios. Finalmente, existe la modalidad de adquisición por adjudicaciones directas. Éstas se utilizan para las adquisiciones que implican montos monetarios más bajos. Las adjudicaciones directas están limitadas legalmente por un porcentaje máximo del presupuesto de cada institución pública que se puede ejercer sobre ellas.

En realidad, en la práctica existen muchas triquiñuelas para aplicar estas leyes, como concursos públicos amañados, cuando se trata de licitaciones públicas, o la consideración de puros “cuates” empresarios en las invitaciones para al menos tres proveedores o en las adjudicaciones directas. Lo anterior implica que estos empresarios “cuates” tendrán que depositar parte de las ganancias obtenidas en alguna cuenta bancaria de algún prestanombres, o compensar económicamente de alguna manera o con favores de diversa naturaleza a los políticos. Esto va desde financiamientos de campañas políticas, pago de viajes a diversos sitios en hoteles de lujo; o “casas blancas” y pagos de predial de departamentos en Miami, como sucedió recientemente en el caso de la pareja presidencial mexicana actual.

A nivel estatal existen menos controles en la aplicación de las leyes de adquisiciones que a nivel federal, lo que permite aún más abusos, muchos de los cuales permanecen totalmente ignorados por la mayoría.

ALGUNOS ASPECTOS CLAVE DE LA CORRUPCIÓN ACTUAL EN VERACRUZ

Existen múltiples acusaciones de corrupción contra el ahora exgobernador Javier Duarte y sus colaboradores. Éstas han implicado desvío de recursos utilizando estrategias diversas, como la creación de empresas fantasma y la adquisición de propiedades distribuidas en diversos países. Algunos ejemplos muy sonados recientemente son el del ex tesorero del gobierno, Vicente Benítez, quien, de acuerdo con las investigaciones, se hizo de propiedades valuadas en al menos 25 millones de pesos, en Costa Rica, y desvió recursos del erario hacia ese país centroamericano. Por su parte, Texas ha sido nombrado el paraíso de los duartistas, incluyéndolo a él. José Antonio Chara Mansur Beltrán, otro ex secretario de Finanzas de Veracruz y delegado de la Secretaría de Economía, es dueño de al menos 16 propiedades en ese estado (15 en The Woodlands), con un valor aproximado de 6.7 millones de dólares, según registros públicos.⁸ Arturo Bermúdez, extitular de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, también ostenta cinco propiedades comprobadas de gran tamaño en Texas y al menos 19 inmuebles en México y en Estados Unidos. Además es socio de 24 empresas de giros diversos.⁹

Otros temas sobre la corrupción en Veracruz, constantes en la prensa nacional y local, e incluso internacional, son: empresas fantasma que recibieron contratos del gobierno estatal, lavado de dinero y prestanombres, todos vinculados entre ellos. Son tres los nombres principales

8 Véase “Posee en Estados Unidos 16 bienes extesorero de Duarte”, *Reforma*, 25 de agosto de 2016.

9 David Ordaz, “Renuncia el titular de la SSP-Veracruz, tras investigaciones sobre sus casas”, *Aristegui Noticias*, 4 de agosto de 2016.

que aparecen cuando se toca el tema de los prestanombres y socios de Duarte, no porque sean los únicos, pero sí por ser los más cercanos y a los que se les asignaron los más redituables y jugosos negocios: Moisés Mansur, *Franky* García y Jaime Porres. Moisés Mansur, de acuerdo con la prensa de investigación, además de ser amigo cercano del exgobernador, lo nombró su heredero.¹⁰

Un aspecto sobre la corrupción estatal que también destaca por su gravedad es el manejo que de los recursos federales ha hecho el gobierno estatal. El gobierno federal entregó recursos por un monto de 43 554 millones de pesos al gobierno de Veracruz, durante el periodo de 2010 a 2014, con el fin de aplicarlos a programas de educación, salud, seguridad y desarrollo social; sin embargo, aunque ese dinero llegó a manos del gobierno estatal, nunca se gastó en las atenciones básicas de los veracruzanos para las que estaba destinado.¹¹ Estos hechos de corrupción fueron detectados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Dichas irregularidades han afectado a todos los sectores de la población veracruzana, pues han propiciado el desabasto de medicamentos, la desatención a la educación y el incremento de la inseguridad. Además, están pendientes de solventarse más de 90% de observaciones de la ASF a nivel estatal.

La ASF también comprobó irregularidades por 35 000 millones de pesos sólo en el manejo de transferencias federales a Veracruz, la cual es la cifra más alta al respecto en la historia de la Auditoría. El titular del organismo ese momento, Juan Manuel Portal, declaró que esas irregularidades están documentadas en los primeros cuatro años de la gubernatura de Duarte, por lo que no incluyen los resultados de la auditoría a la cuenta pública de 2015.¹²

10 Véase “Amigo de Javier Duarte lo nombra como heredero y le deja bienes millonarios”, *Animal Político*, 26 de agosto de 2016.

11 Hilario Barcelata Chávez, “Duarte deja a Veracruz en la ruina financiera, económica y social”, *La Jornada Veracruz*, 13 de julio de 2016.

12 Roberto Garduño y Enrique Méndez, “Comprueba ASF desfalco por 3 mil mdp a Javier Duarte”, *La Jornada*, 5 de noviembre de 2016.

Por otra parte, las prácticas corruptas prevalecieron incluso después de las elecciones para gobernador de 2016. Por ejemplo, los pagos a proveedores que se liquidaban a cambio de “moches” de hasta 35% de las facturas. Este caso destaca en el sector de los servicios de salud de Veracruz, cuyo director administrativo se ofrecía a pagar a los proveedores las deudas, siempre y cuando le entregasen una comisión de 35%, 15% de la cual era para el gobernador. Esta información la corroboró el abogado Rodolfo Reus, representante legal de una empresa afectada.¹³

El sector salud estatal también ha sido severamente afectado por la realización a medias de hospitales y centros de salud, obras que han quedado inconclusas. En los periodos de gobierno de Fidel Herrera y Javier Duarte, se destinaron 2 933 millones de pesos, gran parte de ellos aportados por el gobierno federal, para obras relacionadas con la construcción, ampliación y mantenimiento de inmuebles para la provisión de servicios de salud. Algunas obras ni siquiera se iniciaron y muchas otras se reportaron como concluidas a pesar de estar abandonadas. Gran parte de los recursos destinados a estas obras fueron desviados con un esquema de corrupción que incluyó la creación de empresas fantasmas, simulación de licitaciones públicas, adjudicaciones directas y la desaparición de recursos a través de la Secretaría de Finanzas estatal. Esta red de corrupción ha implicado el colapso del sistema de salud en varios municipios, incluyendo algunos que tienen un importante componente de población indígena como Papantla.¹⁴

Finalmente, entre varias otras prácticas corruptas que se dieron en el estado en el periodo de Duarte, de las cuales el actual gobierno sigue cargando con las consecuencias, no sobra decir que el gobierno del estado tiene un pasivo con proveedores superior a los 12 000 millones de pesos y que las finanzas de la Universidad Veracruzana se han visto severamente afectadas por los malos manejos de recursos del gobierno anterior.

13 Álvaro Delgado, “Acusan a director de Salud de Veracruz de pedir ‘moches’ de 35% a proveedores”, *Revista Proceso*, 24 de junio de 2016.

14 Véase *Aristegui Noticias*, en: <https://www.youtube.com/watch?v=NFcDJF1YmAk>.

La situación que enfrentaba Veracruz hace unos meses es la de un estado en donde no había habido alternancia en cuanto al ejecutivo estatal ni en la mayoría de la oposición en el congreso local; y, finalmente, la hubo. Esta apertura del sistema político local abre una oportunidad: la posibilidad de empezar a romper estas estructuras del favoritismo que se fomenta por medio de las colusiones. Se sabe que el nuevo equipo que llegó al poder tampoco ha sido calificado de pulcritud en el pasado. Sin embargo, bajo este nuevo entorno de apertura política, la situación cambia, y los modos de operar pueden cambiar notablemente. No sólo por consideraciones puramente éticas y de compromiso con el bien común de la población, sino porque el electorado ahora tiene ya un arma poderosa que históricamente no había funcionado en este estado: la capacidad de penalizar a los gobiernos y a los partidos por la vía electoral.

El capitalismo de amigos (corrupción colusiva) es un fenómeno particularmente pronunciado en Veracruz, auspiciado precisamente por las leyes de adquisiciones que lo permiten y por la debilidad que en la práctica tienen los controles del estado y sociedad veracruzanos. Destaca, entre muchos otros, el caso reciente del empresario Edgar Spinoso Carrera, quien de la noche a la mañana amasó una fortuna cuantificada en 300 millones de dólares. Compró múltiples propiedades en el estado de Veracruz y en el extranjero, y se hizo de una flotilla de aeronaves que, además, era contratada por el gobierno del estado. Spinoso es propietario de Transportes Ejecutivos PIZA, s. de r. l. de c. v., empresa que fue contratada desde 2010 por el anterior gobierno del estado de Veracruz, en contratos abiertos de adjudicación directa.¹⁵ Si esos recursos se hubiesen invertido en otro lado y, sobre todo, si los políticos tuvieran la libertad para llevar a cabo sus políticas públicas, sin deber su posición al sistema que los autentica, otra sería la situación del estado.

15 Véase “Exhiben supuesta fortuna y propiedades de Edgar Spinoso”, *Imagen Siglo XXI*, 1 de septiembre 2016.

Merece la pena detenerse a analizar este último punto sobre la libertad real con la que cuentan los políticos en turno para el ejercicio del poder público. El sistema que opera hoy en día, en todos los niveles de gobierno, implica deberle mucho a algunos para llegar al poder, lo que compromete a los políticos con los intereses particulares de los grupos de poder que ahí los colocaron. En este sentido, no hay como llegar a las posiciones de mando lo más independientemente posible. Sin embargo, surge otro problema: entre más independiente, de no ser un empresario acaudalado o contar con poder económico de origen, menos recursos para llevar a cabo acciones de inicio, empezando por la campaña política. Es por ello que no es únicamente al exgobernador Duarte al que habría que condenar, sino al sistema que lo colocó, sobre el cual su libertad es limitada.

El cinismo y la tranquilidad que mostró Duarte antes y durante su detención en Guatemala, en abril de 2017, los permite el sistema de gobierno que, en la práctica, opera en México.¹⁶ Es decir, la información que Javier Duarte posee sobre los manejos de los recursos públicos locales, que implican transferencias a políticos e instituciones a nivel federal, le ha dado la posibilidad de estar hasta cierto punto tranquilo, a pesar de su detención. Veracruz ha sido usado como la caja chica de diversos gobiernos priistas: el dinero que se ha robado ha sido usado para financiar, entre otras muchas cosas, campañas políticas, no sólo en el estado sino a nivel nacional. Y el problema del narco, que se ha incrementado en los últimos sexenios, ha venido a exacerbar la problemática, debido al poder económico inyectado a los actores de poder que actúan dentro de la estructura formal del estado. Estas son otras redes que condicionan el actuar de los políticos tanto federales como locales.

16 Jorge Ricardo, “‘Me siento a todo dar’, Duarte”, *Reforma*, 26 de agosto de 2016, en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/galeriamultimedia/default.aspx?id=71762&md5=4b54e58f59960fbcf4251071c00a0e4b&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.

Además, el sistema corrompe a la mayoría de los altos mandos. Si no se entra en el juego, es muy difícil ascender en posiciones, porque implica todo un engranaje muy complejo, donde cada pieza juega un papel dentro del modelo colusivo de corrupción existente.

Entonces, las nuevas generaciones de políticos, que en teoría venían más limpias y preparadas, según lo dicho por el mismo Enrique Peña Nieto en el programa televisivo *Tercer Grado*, refiriéndose a Duarte, a Borge y a César Duarte, rápidamente se integran a la maquinaria corrupta. Incluso, hoy en día, algunos artículos periodísticos argumentan que “El nuevo PRI resultó peor que el viejo PRI”.¹⁷

¿En dónde, a nivel local, se ve esa flexibilidad de las instituciones formales, sobre la que se habló al principio de este artículo?

Esto se observó, por ejemplo, en la intención que hubo por parte del gobierno local para modificar las leyes, vía el Congreso, en un intento por blindarse y debilitar a sus sucesores panistas, una vez dejado el poder. Existió la intención de adelantar la presentación de la cuenta pública, de heredar al Contralor General y al Fiscal Anticorrupción, además de eliminar el fuero constitucional, lo que hubiera dejado en manos de funcionarios del actual gobierno el sistema local anticorrupción. Es decir, Duarte diseñó un conjunto de reformas a la constitución, que tuvieron como propósito, entre otras cosas, debilitar la capacidad de defensa legal del futuro gobernador ante los ataques que seguramente le habrían preparado los funcionarios que Duarte intentó dejar designados en los cargos fundamentales antes mencionados.

En el caso de Quintana Roo, Roberto Borge propuso medidas similares a las de su homólogo en Veracruz, además de que, a finales de julio de 2016, dos meses antes de dejar el poder, extinguió la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo,

17 Leo Zuckermann, “El nuevo PRI resultó peor que el viejo PRI”, *Excélsior*, 4 de julio de 2016.

encargada de tramitar todas las solicitudes de acceso a la información pública del estado.

Tardíamente, pero en forma clara, la Procuraduría General de la República (PGR) anunció la interposición de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra los nombramientos de fiscales anticorrupción “a modo” y contra paquetes legislativos para “blindarse” de investigaciones sobre mal manejo de recursos públicos o desfalco, en los casos de Veracruz y Quintana Roo.

Finalmente, el gobierno de Veracruz desistió de nombrar al fiscal y a los magistrados anticorrupción de la entidad, luego de que la PGR anunciara acciones de inconstitucionalidad contra esos nombramientos. Sin embargo, en realidad, el presidente de la república también tiene la facultad, por vía de la PGR, de ir más allá, y de mandar investigar a los gobernadores por corrupción, directamente. ¿Por qué no lo ha hecho de manera contundente? Peña Nieto afirmó recientemente que “no corresponde al presidente de la república decidir si se procesa o no a un funcionario”,¹⁸ lo cual es falso. La ley orgánica de la PGR lo faculta para realizar las investigaciones necesarias en ambos casos.

A pesar de todo, algo se ha logrado con estas acciones de inconstitucionalidad por parte de la PGR. Sin embargo, así como en este caso la PGR está deteniendo estas medidas de blindaje local, también se habla de que el nuevo sistema anticorrupción federal deja afuera la figura presidencial (el presidente de la república, durante su mandato, sólo podrá ser enjuiciado por traición y por graves delitos comunes).¹⁹ Y, en la práctica, deja

18 Gustavo Sánchez y Maurizio Montes de Oca, “Y Peña torea... más con Facebook que con los presentes (crónica)”, *Aristegui Noticias*, 2 de septiembre de 2016.

19 México está ahora en un proceso de implementación de un nuevo sistema anticorrupción, recientemente aprobado por el Poder Legislativo. El nuevo sistema implica el trabajo coordinado de siete instituciones: el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada Anticorrupción, el INAI, el Consejo de la Judicatura y el Comité Ciudadano. Este sistema también ha implicado la creación y adaptación de siete leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas (3 de 3), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública

afuera a los peces más gordos, como a los legisladores federales, varios de los cuales se están enriqueciendo aún más con los concursos públicos que implica la reforma energética o con la construcción del nuevo aeropuerto internacional, por mencionar dos de entre varios ejemplos.

En este sentido, pareciera ser que el nuevo sistema anticorrupción federal sigue siendo parte de un proceso de simulación. Esto es muy diferente de lo que ha estado ocurriendo en Brasil, en Guatemala y en Argentina, donde se han verificado importantes acciones legales contra los presidentes en turno. Además, hasta ahora, la Ley Federal de Adquisiciones no ha sido modificada.

La designación en octubre de 2016 de Raúl Cervantes –exabogado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), militante de ese partido desde 1997 y hombre cercano a Peña Nieto– como Procurador General de la República y, muy posiblemente, como Fiscal General de la República por nueve años, en un futuro cercano, organismo dentro del cual estará adscrita la Fiscalía Anticorrupción, en la práctica blinda el efecto de la política anticorrupción respecto del presidente y sus colaboradores, los cuales difícilmente serán afectados, con lo que seguirá la simulación sobre la “efectiva” operación del sistema anticorrupción.

Históricamente ha existido una tendencia a detener o a golpear en primera instancia, de entre las cabezas de los gobiernos, a los peces menos gordos. En el estado de Veracruz, esto se observó en los casos de los primeros funcionarios que cayeron producto de las acusaciones de corrupción, como Arturo Zurita Bermúdez, exsecretario de Seguridad Pública Estatal. Desde los años cincuenta del siglo pasado, con las políticas anti-

Federal, y Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. “No obstante, las sanciones que establecen son la separación del cargo e inhabilitación para cargos futuros, así como sanciones de carácter económico. Es decir, si sólo se aprueban estas cinco leyes los corruptos no acabarían en la cárcel. Es por esto que como Sociedad Civil hemos exigido que a esas cinco leyes se sumen dos más: Reformas al Código Penal y Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción)”, IMCO, Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/.

corrupción de Ruiz Cortines ante los abusos del alemanismo, los chivos expiatorios fueron peces de menor calibre que el presidente y sus amigos o que los legisladores y miembros del Poder Judicial mejor posicionados.

En el caso de Veracruz, vemos por el momento que se está dando una situación que podría derivar en dos resultados. Por un lado, que la detención de Duarte en abril de 2017 termine siendo simplemente un ejercicio de simulación, auspiciado por el gobierno federal y por todos aquellos beneficiados de los recursos del estado. Esta posible simulación también incluye la ratificación de la expulsión de Duarte del PRI, a finales de 2016.²⁰

Por otro lado, lo que está sucediendo en Veracruz podría derivar en una situación con pocos precedentes, como ha sido el caso del exgobernador de Tabasco, Andrés Granier, que desemboque en un periodo más prolongado de permanencia en la cárcel. El caso del exgobernador de Tabasco (2007-2012) ha sido muy sonado. La PGR lo acusó por una presunta evasión de 2 156 000 pesos. En 2014, se le dictó formal prisión por el delito de defraudación fiscal, así como por operaciones con recursos de procedencia ilícita y lavado de dinero. Él mismo afirmó en una reunión con amigos que tenía propiedades en Estados Unidos y en México, y un guardarropa con hasta 400 pares de zapatos y 1 000 camisas, según un audio difundido por una estación de radio en Villahermosa. Actualmente

20 Antes de su detención en abril de 2017, Duarte se fugó por algunos meses. Algo similar ocurrió en Sonora, con la fuga de Guillermo Padrés, exgobernador del estado por el Partido Acción Nacional (PAN), no vinculado aparentemente con el grupo de poder priista del estado, encabezado por Manlio Fabio Beltrones, que recuperó el poder en Sonora. Las repentinas desapariciones de Padrés y Duarte, y la que parecía ser una falta de resultados contundentes en su búsqueda y aprehensión, nos hablan de que la colusión entre gobernantes, o entre las redes de las élites del poder, va más allá de partidos e ideologías políticas. ¿Se les estaba protegiendo? ¿Tienen demasiada información y apoyaron con los recursos de sus estados a otras causas que vinculan a varios poderosos? ¿A los altos mandos se les perdonan sus acciones? ¿Terminará esto con una sanción mínima o sin ella, con ambos políticos disfrutando de su nueva riqueza lejos o, incluso, dentro del país?

continúa preso y es investigado por los delitos de evasión fiscal, enriquecimiento ilícito y desvío de recursos públicos.

Sin embargo, recientemente el presidente del Consejo Político Estatal del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Octavio Romero Oropeza, mencionó que Andrés Granier no ha sido acusado por la PGR del desfalco de miles de millones de pesos del erario de Tabasco, porque esos recursos fueron destinados a la campaña de Enrique Peña Nieto; por ello, solamente se le imputa un delito con un monto de 35 millones, para que libre la cárcel en menos tiempo, ya que, de lo contrario, el exgobernador podría “soltar la sopa”.

Ante el caso de Granier y los recientes casos de corrupción de los gobiernos de Veracruz y Quintana Roo, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿qué hace que algunos gobernadores acaben en la cárcel? ¿Es una mezcla de la información confidencial sobre el uso de los recursos públicos con la que cuentan, en conjunto con la alternancia del gobierno y con el escándalo público e inconformidad social de la coyuntura, como se dio en Tabasco, principalmente con el colapso del sistema de salud, cercano a la entrega del gobierno del priista Andrés Granier al perredista Arturo Núñez? Estas preguntas quedan abiertas a la reflexión.

CONCLUSIÓN

Para finalizar, como se mencionó anteriormente, existe esperanza para el estado de Veracruz ante la apertura reciente del sistema político. Es difícil que para Veracruz sea peor, y el nuevo gobierno debe representar la transición a un escenario más positivo de mejora permanente en diversos aspectos que ponen en duda la viabilidad del estado local, incluyendo la corrupción.

El hecho de que los políticos se corrompan va finalmente en detrimento del espacio que gobiernan. Los gobiernos pierden credibilidad y legitimidad, y algunos actores sociales, ante su situación de vulnerabilidad y falta de oportunidades, terminan por descomponerse también,

justificando en parte sus actos por el descrédito de las mismas autoridades locales.

Sin embargo, el menosprecio, la desconsideración y la discriminación hacia ciertos grupos de la sociedad han pesado más en las decisiones de política, ya que facilitan a los gobernantes mexicanos no tomar en cuenta a estos grupos cuando se toman medidas sobre la utilización de recursos públicos. Es decir, el bien común no es una variable que la mayoría de los políticos en este país tome de verdad en cuenta. Incluso, como la seguridad de los altos funcionarios está garantizada para ellos, quizás por eso tampoco se preocupan tanto de los índices de delincuencia que se incrementan a raíz de este olvido. Veracruz es de los estados que más ha visto afectados a diversos sectores de la sociedad. Por ejemplo, “en Veracruz cientos de campesinos se quedaron sin los subsidios que el Gobierno Federal otorga para diversos proyectos productivos, debido a que, durante prácticamente todo el sexenio, la corrupción se apoderó de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (Sedarpa) y los recursos fueron desviados”.²¹

Por otra parte, la corrupción da la capacidad de mantener débiles y la flexibilidad de debilitar aún más a las instituciones formales del país. Muchas iniciativas de ley pueden ser elaboradas o manipuladas por los poderosos en función de sus intereses.

Por hacer un contraste con Estados Unidos, que también tiene un alto nivel de corrupción, lo que hemos observado es que en aquel país existe una percepción del bien común, o de la importancia del peso de toda la comunidad, más desarrollada, lo que lleva a los políticos a ser más conscientes de sus actos en función de su responsabilidad social, a pesar de su mal uso de los recursos públicos. Y las ventajas de estos límites se pueden percibir en unas instituciones formales que operan mejor, lo cual también es producto del sistema legal, basado en el *com-*

21 Véase “La corrupción e impunidad en la Sedarpa Veracruz”, *Radares Noticia*, 15 de agosto de 2016.

mon law (derecho común) de aquel país, que va adaptándose a las cambiantes necesidades legales. De hecho, muchos de los monopolios que Estados Unidos tiene que combatir hoy en día tienen que ver con que la sociedad demanda esos productos por sus gustos y preferencias, lo cual genera que compañías como Apple tiendan a monopolizar el mercado, pero por innovación, más que por favoritismos específicos, como ocurre en México.²²

Esto nos lleva a pensar que, aunque se creen instituciones formales para el combate a la corrupción del grado de sofisticación que estamos viendo en México, el problema difícilmente va a terminar si no se parte de los valores internos, alineados con los fines positivos de bien común de la sociedad, de los políticos que llevan a cabo las labores anticorrupción en el país.

Terminar con al menos un porcentaje de la corrupción acabaría con gran parte de los problemas del país: con abundancia de recursos y un gobierno medianamente operante se podrían asignar recursos para una serie de necesidades imperantes. Para el caso veracruzano, no obstante, sería absurdo pensar que la corrupción terminará. Es un buen momento para que las nuevas autoridades lleven adelante cambios contundentes en la dirección de control de la corrupción e instrumenten políticas que cambien la complicada situación actual del estado en numerosos aspectos. Como se mencionó anteriormente, por primera vez en la historia reciente de Veracruz el electorado podrá penalizar a las autoridades por la vía electoral si no cumplen con, al menos, los cambios básicos que deriven en una mejoría general del estado.

22 Los procesos de privatizaciones de empresas en México que se han dado, sobre todo a partir de los años noventa del siglo pasado, son un claro ejemplo de los favoritismos que las autoridades públicas han mantenido con respecto de algunos empresarios. Telmex es un claro ejemplo de una empresa que ha podido mantener su poder monopólico a raíz de los sesgados procesos de privatización y de la inoperancia de las instituciones encargadas de la competencia en México, sobre todo cuando se trata de empresas que pertenecen a empresarios cercanos al poder político.

REFERENCIAS

GALINDO, José (2017). “Algunas conclusiones sobre el *crony capitalism* y redes sociales a nivel global durante el siglo xx y hasta la actualidad”, *ISTOR*. 68.

HARVEY, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

VERACRUZ: ENTRE EL TERROR Y LA INDOLENCIA. LA IRRESPONSABILIDAD COMO SISTEMA

EFRAÍN QUIÑONEZ LEÓN¹

INTRODUCCIÓN

LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO RESULTAN el eslabón más débil, el patito feo o el hijo bastardo de las instituciones estatales del país. Al mismo tiempo, han sido cuna de auténticos reyezuelos, autoritarios y arbitrarios, que transitan por la administración pública local sin freno ni control; salvo muy contadas excepciones que confirman la regla. Esto nos habla, desde luego, de su debilidad institucional, su pobre desempeño e, incluso, de las prácticamente ausentes medidas de control. Al mismo tiempo, esta situación manifiesta la debilidad de la propia sociedad civil local, así como la fragilidad de los mecanismos que pudiesen ejercer algún tipo de vigilancia y sanción como resultado de las malas prácticas en la gestión de los asuntos públicos municipales.

Hay que decir también que, a menudo, los alcaldes navegan en un mar de problemas y reiteradamente se ven rebasados en sus facultades y capacidades para resolverlos. Porque, en efecto, muchos de los conflictos que ahora padecemos trascienden nuestras fronteras, pero inevitablemente tienen repercusiones locales. Por lo tanto, la solución de los mismos tienen una dimensión muy concreta en la vida cotidiana de las personas. Ese gran invento de la modernidad llamado Estado nación ha perdido la capacidad (quizá nunca la tuvo) de asumir y resolver eficien-

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

temente las dificultades que a diario enfrenta la ciudadanía. Porque de lo que se trata es de que tanto las personas como las autoridades que las representan tomen un papel protagónico en el contexto de los problemas globales.² Esta relación ideal entre ciudadanía y autoridades debiera alcanzarse cada vez que nos situamos en una zona de conflicto, pero es muy difícil que esto pueda ocurrir en un contexto como el veracruzano actual. Frente a las condiciones que en la vida diaria nos atormentan como ciudadanía, albergo pocas esperanzas y suelo situarme en el segmento de los pesimistas.

Ahora bien, ¿cómo le hacemos para que la ciudadanía y los alcaldes adquieran un papel más importante? Para responder el cuestionamiento: no hay figura más opuesta a un alcalde que un primer ministro o un presidente de la república. Para ser primer ministro o presidente se necesita una ideología, un partido y un metadiscurso sobre los problemas. Por el contrario, los alcaldes son pragmáticos porque es a ellos a quienes se presenta de manera directa los conflictos y tienen que dar una respuesta o solución. Los alcaldes son los que tienen que dar la cara y resolver los dilemas de la vida cotidiana que a menudo experimentan los ciudadanos; de lo contrario, pueden poner en riesgo su empleo.³

Si los presidentes municipales tienen que responder a los ciudadanos por los cuales llegan o detentan sus cargos, también deben emplear todos sus conocimientos y recursos para relacionarse de la mejor manera posible con funcionarios y autoridades de los niveles superiores de gobierno. Como se sabe, el centralismo ha dado al traste con la supuesta autonomía de los municipios puesto que, en la práctica, termina subordinándolos por la vía del control político, los presupuestos y un esquema de tributación federalizado que no es el mejor incentivo para ampliar la diversificación de recursos de los municipios. De esta forma, los alcaldes terminan siendo presa de una red de relaciones que privilegia su

2 Véase en https://www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world.

3 *Idem*.

papel subordinado, de tal manera que puedan llegar a arreglos informales para la obtención de beneficios. Hasta antes de la gran reforma constitucional al artículo 115, en 1983, el papel de los presidentes municipales era simplemente administrativo y, aunque eso ha cambiado un poco, lo cierto es que todavía están sometidos a la voluntad del resto de los poderes de la república. Un alcalde veracruzano que protestaba por las nuevas reglas de operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal ha expresado de manera coloquial, pero muy certera, el tipo de relación que a menudo enfrentan: “Quieren que nada más hagamos la talacha”, describiendo con ello el papel más que subordinado y abiertamente dependiente de los poderes estatal y federal.

Pero hay algo todavía más importante: los alcaldes son parte de la comunidad y viven en ella, “son parte del barrio, los conocemos”. Por lo tanto, podríamos acaso tener un nivel de confianza mayor en ellos que en el resto de los funcionarios que forman parte de los niveles superiores del gobierno.⁴

El mejor alcalde puede tener buenas intenciones y responder al mandato que la ciudadanía le ha otorgado, pero de buenos deseos está plagado el camino hacia el infierno. La brutal separación entre autoridades y ciudadanía cobra dividendos que se materializan en pobreza, desigualdad, criminalidad, contaminación, bajos niveles de educación, una diáspora transterritorial de las personas bajo los riesgos más funestos, entre muchos otros problemas que vivimos cotidianamente. Todo eso y más tiene efectos locales, y los presidentes municipales podrán ignorar algunos, pero otros no tendrán más remedio que enfrentarlos.

En este trabajo nos hemos propuesto dos cosas principalmente. De entrada, pretendemos ofrecer una suerte de contexto de la “realidad municipal” en el México de nuestros días, con fin de llamar la atención sobre la diversidad que en ellos impera. En segundo lugar, tratamos de hacer un balance de los principales problemas de los ayuntamientos

4 *Idem.*

veracruzanos en el sexenio de Javier Duarte. En sentido estricto, nuestro propósito encarna en la idea de unas notas para la coyuntura, destacando los aspectos más importantes del periodo y los retos que hoy significa la falta de controles sobre los principales actores políticos en el plano local.

1. PARA ENTENDER LA REALIDAD MUNICIPAL

EL CONTEXTO NACIONAL: PRECARIZACIÓN Y DETERIORO

En México existen 2 454 municipios con muy diversas características. Desde Tijuana hasta Mérida, la realidad de los municipios es muy heterogénea e, incluso, contrastante. De acuerdo con Conapo, existen en el país 59 zonas metropolitanas. Exceptuando al monstruo urbano de la Ciudad de México y su zona metropolitana, el país está integrado por un conjunto heterogéneo de 383 ciudades con rangos de población que van de los 15 000 a poco menos de 5 millones de personas. La Ciudad de México, por su parte, constituye no sólo uno de los entornos urbanos más poblados de América Latina sino incluso del mundo y, en sentido estricto, podría ser calificada como una megaciudad que rebasa los 20 millones de personas. En total, el Sistema Urbano Nacional alberga una población de poco más de 80 millones de mexicanos (81 231 281).⁵

Partiendo de la variable de la población, Conapo establece seis tipos de conglomerados urbanos en el país. El primero de ellos es, como ya lo mencionamos, el entorno urbano que supera los 5 millones de habitantes; éste tiene como eje a la Ciudad de México. Después se encuentran 10 unidades que tienen un rango de población que va del millón a menos de 5 millones. En este segundo tipo de espacio urbano se concentran poco menos de 21 millones de personas (21 252 198). Un tercer rango es el que oscila entre los 500 000 y menos de un millón de habitantes. En esta clase

5 Véase el Catálogo Sistema Urbano Nacional (Conapo/Sedesol, 2012).

de entorno se concentran poco más de 16 millones de mexicanos, distribuidos en 22 unidades de este tipo. En el rango de los 100 000 a menos de 500 000 habitantes se encuentran 62 unidades; aquí se concentran alrededor de 14 millones de mexicanos (13 963 129). Un quinto nivel aglutina a poco menos de 3 millones de personas (2 810 145) y constituyen 40 unidades del sistema urbano nacional, cuyo rangos van de los 50 000 a menos de 100 000 habitantes. Finalmente, las ciudades más pequeñas tienen un rango de 15 000 a menos de 50 000 habitantes. En esta categoría existen 249 unidades, en las cuales se concentran poco más de 6 millones de personas (6 626 045).

En las áreas urbanas cuya población oscila entre los 100 000 y los 5 millones de habitantes, se concentra el mayor número de zonas metropolitanas. Como ya hemos mencionado, exceptuando a la Ciudad de México, hay 58 metrópolis en el país y una de sus características principales es que agrupa a más de un municipio. Al mismo tiempo, la expansión territorial de dicho entorno urbano rebasa los límites del municipio más dinámico en términos socioeconómicos y poblacionales, y constituye su zona de influencia.

Paralelamente a este proceso de metropolización, también está ocurriendo el fenómeno de la conurbación, que se está presentando en las áreas de concentración poblacional que oscila entre los 15 000 y poco menos de medio millón de habitantes. Conapo ha identificado 78 conurbaciones en el país. Todo indica que las diferencias entre las metrópolis y las conurbaciones tienen que ver con la escala, tanto en términos de la población y la dinámica socioeconómica, como por la expansión física de estos espacios urbanos. En Veracruz, por ejemplo, tenemos fenómenos de conurbación entre los municipios de Acayucan, Oluta y Soconusco; o bien, entre los municipios de Martínez de la Torre, San Rafael y Tlapacoyan. En ambos casos, tenemos como ejes socioeconómicos a la ganadería y el comercio regional, un entorno urbano que supera los 100 000 habitantes, así como una expansión física de las ciu-

dades principales (Acayucan y Martínez de la Torre) hacia los municipios colindantes.

La concentración de la población en este complejo sistema urbano del país y la expansión territorial del conjunto de ciudades que lo integran constituyen un verdadero desafío para las autoridades y para los habitantes de las mismas. Las dimensiones de estos problemas no ape- lan simplemente al crecimiento físicamente exponencial de las manchas urbanas sino, además, a las consecuencias que esto tiene en términos de la provisión de servicios e infraestructuras urbanas, y de una dinámica económica que genere los empleos suficientes para los trabajadores que se incorporan al mercado laboral. Al mismo tiempo, se suman a todo esto los conflictos derivados de límites territoriales que, a su vez, provo- can disputas intermunicipales para determinar ámbitos jurisdicciona- les, dejando zonas del territorio en el limbo jurídico mientras se define la autoridad competente. De este modo, estos espacios de ambigüedad jurídica se convierten en nichos o intersticios de escaso valor agregado, pero resultan lugares en los que se insertan los habitantes recién llega- dos a la ciudad o aquellos que han sido desplazados por las propias dinámicas de la ciudad.

Este complejo escenario de expansión física de las ciudades y su prácticamente desbordamiento hacia otras jurisdicciones plantea nue- vos retos para las autoridades locales. Se agrega, también, el problema de la pobreza que, como se sabe, afecta a prácticamente la mitad de la población de nuestro país. Este fenómeno tiene una expresión territo- rial, y aproximadamente en la mitad de los municipios del país (1 222) más de 70% de la población vive en situación de pobreza. Puede afir- marse que en 40% de los municipios mexicanos se concentra 87.3% de la población pobre (Narro, 2013).

Así como la pobreza suele expresarse territorialmente, de la misma forma la opulencia o los más altos niveles de ingreso se concentran en zonas específicas del país. Por ejemplo, en la Delegación Benito Juárez de la Ciudad de México se tiene un índice de pobres menor a 10% (8.7),

mientras que los municipios de San Juan Tepeuxila (Oaxaca), Aldama (Chiapas), San Juan Cancuc (Chiapas), Mixtla de Altamirano (Veracruz), Chalchihuitán (Chiapas), San Andrés Duraznal (Chiapas), Santiago el Pinar (Chiapas), Sitalá (Chiapas) y San Simón Zahuatlán (Oaxaca) presentan un índice muy elevado de pobres, que está por encima del 95% de la población total de cada uno de esos municipios.⁶ La pobreza, entonces, conserva esa dimensión territorial que se expresa en regiones y en municipios, así como en zonas urbanas y rurales, donde las condiciones para insertarse en el mercado de trabajo y el acceso a bienes y servicios básicos pueden hacer la diferencia entre pertenecer o no a los círculos de la pobreza.

Uno de los temas que a menudo refleja las condiciones de extrema pobreza tiene que ver con las dificultades para adquirir los bienes necesarios que permitan una buena alimentación. En este sentido, los datos muestran que en 75% de los municipios, dos de cada 10 habitantes encuentran serias dificultades para alimentarse, es decir, carecen de los recursos indispensables para asegurarse una mínima alimentación. Más aún, en ciertos municipios, más de 70% de la población presenta prácticas inadecuadas de alimentación (Narro, 2013: 21).

Por otra parte, las disparidades en cuanto a cobertura educativa y de salud, así como en la disponibilidad de servicios básicos en la vivienda (agua, luz y drenaje), se hacen más evidentes en los espacios locales cuando se reconoce que en la mitad de los municipios del país existe un rezago educativo que oscila entre 30% y 60%. Peor aún, en tres de cada cuatro municipios el rezago educativo incluye a casi 20% de la población (Narro, 2013: 22).

En el tema de la salud, el problema es más grave todavía, debido a las deficiencias de cobertura y a la dispersión de la población. En este sentido, es frecuente que en municipios serranos la cobertura en servi-

6 Véase el Informe de pobreza en México. El país, los estados y los municipios (Coneval, 2010).

cios de salud sea deficiente, nula o la población tenga que hacer largos recorridos con el fin de atenderse.

La vivienda y los servicios básicos con que ésta debería contar es otro de los temas relevantes que explican las situaciones de precariedad en amplios sectores sociales y territoriales del país. En este rubro, por ejemplo, Coneval toma en cuenta dos elementos para realizar sus mediciones sobre el impacto de la pobreza: la calidad y el número de espacios disponibles en la vivienda, además del acceso a servicios básicos (agua, luz, drenaje). En este sentido, los datos muestran que, en 2010, aproximadamente 15% de las viviendas no tenía condiciones adecuadas y esto afectaba a poco más de 17 millones de habitantes, mientras que el acceso a servicios era inadecuado o inexistente en 23% de las viviendas y esto afectaba a casi 26 millones de mexicanos. Esto, desde luego, se hace más evidente en los municipios con características rurales o con predominancia indígena, donde, incluso, los porcentajes son más altos. Sin embargo, conforme el agregado de personas se va haciendo más amplio, es decir, mientras más urbanizado se encuentre el territorio, existe en éste y en otros temas una tendencia decreciente en el número de carencias promedio.

Si, como decíamos, las condiciones de precariedad se manifiestan territorialmente, vale la pena apuntar algunos comentarios que nos permitan revisar las diferencias entre la pobreza rural y la urbana. Si bien los signos de la pobreza están presentes tanto en el campo como en la ciudad, los grados en que afectan a la población operan de modo distinto. En efecto, mientras que en localidades rurales, es decir, aquellas que están por debajo de los 2 500 habitantes, casi 65% de las personas se encuentra en situación de pobreza y una de cada tres en pobreza extrema, en las zonas urbanas, por el contrario, alrededor de 40% de la población está catalogada como pobre y únicamente 6.3% sobrevive en situaciones de pobreza extrema. Aquí resaltan dos cosas: la proporción entre pobres y no pobres y la proporción entre personas que se encuentran en pobreza y los que se hallan en pobreza extrema. En el primer caso, observamos

que, en localidades rurales, solamente 35% de la población puede considerarse como no pobre, mientras que ese porcentaje en entornos urbanos se eleva a casi el doble (60%). En el segundo caso, lo que resalta es la proporción de los pobres extremos entre la ciudad y el campo; mientras que en la primera es de aproximadamente 6%, en el segundo es 4 veces superior. No obstante, en términos absolutos, el número de pobres en la ciudad resulta el doble que en el campo: 35 millones en el primer caso y 17 millones en el segundo.⁷

Aunado a estos fenómenos, de por sí ya complejos, más recientemente se añade el problema de la inseguridad, situación que marca una de las características actuales del país por su elevado costo en términos de vidas humanas sacrificadas. Cálculos oficiales que han sido sujeto de debate nos indican que el número de muertos en el sexenio 2006-2012 alcanzó una cifra cercana a los 120 000 mexicanos fallecidos como producto de la guerra contra el narcotráfico.⁸ Edgardo Buscaglia, experto en temas de seguridad, en declaraciones públicas ha asegurado que 71.5% de los municipios mexicanos está prácticamente capturado por las redes criminales, y que existen redes de protección política que explican la ola expansiva del fenómeno. La corrupción multidireccional, pero que fundamentalmente atraviesa las instituciones estatales, ha permitido que los grupos criminales controlen y diversifiquen sus operaciones abarcando el mercado de negro de la piratería, el contrabando, fraudes, etc. “En 2001, el crimen organizado controlaba 34% de los municipios, 53% en 2006, 73% en 2010 y 71.5% en 2011, debido a que los grupos delincuenciales disminuyeron su infraestructura criminal en los estados de México y Michoacán, y se están trasladando todavía hacia Chiapas, Campeche, Tamaulipas y Nuevo León”.⁹

7 *Idem.*

8 Revista *Proceso*, 30 de julio de 2013.

9 Diario *El Universal*, 2 de enero de 2012.

LOS MUNICIPIOS DE VERACRUZ: DINÁMICAS SOCIALES Y FRAGILIDAD

En Veracruz tenemos 212 municipios y se distribuyen en toda su geografía ocho zonas metropolitanas. De acuerdo con las estimaciones de Conapo, en el sur del estado de Veracruz las zonas metropolitanas más importantes son las de Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan. En su conjunto, estas tres regiones albergan una población de 356 137 habitantes. En el centro del estado se encuentran las zonas metropolitanas del Puerto de Veracruz, con poco más de 800 000 habitantes (811 671); la de Córdoba alcanza los 316 032 habitantes; la de Orizaba tiene 427 406 habitantes; y Xalapa cuenta con un total de 666 535. En la región norte de la entidad, se encuentran la zona metropolitana de Poza Rica, con 513 518 habitantes en total.

Como puede suponerse, este grupo de zonas metropolitanas incorpora un conjunto muy diverso de municipios que forman parte del área de influencia de las ciudades más importantes. Por ejemplo, la zona metropolitana de Coatzacoalcos incluye los municipios de Ixhuatlán del Sureste y Nanchital. La de Minatitlán agrupa los municipios colindantes de Cosoleacaque, Chinameca, Jáltipan, Oteapan y Zaragoza. Para el caso de la de Acayucan, ésta incluye los municipios de Oluta y Soconusco.

En la parte central del estado, la zona metropolitana del Puerto de Veracruz incorpora los municipios de Alvarado, Jamapa, Boca del Río y Medellín. La de Xalapa, por su parte, se integra con los municipios de Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Rafael Lucio y San Andrés Tlalnehuayocan. Por su parte, la zona metropolitana de Orizaba la componen los municipios de Santa Ana Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Maltrata, Mariano Escobedo, Nogales, Rafael Delgado, Río Blando y Tlilapan. En el caso de la de Córdoba, la conforman los municipios de Amatlán de los Reyes, Fortín y Yanga.

Finalmente, la zona metropolitana de Poza Rica, en la parte norte de la entidad, se integra con los municipios de Cazones, Coatzintla, Papantla y Tihuatlán.

El conjunto de estas zonas metropolitanas definidas por Conapo representa los entornos urbanos más importantes del estado, puesto que, del total de la población, estas ocho regiones acaparan 46.47%. Todo esto sin considerar en la zona norte a Pánuco y Pueblo Viejo, con una población aproximada de 150 000 habitantes, pero que se incorporan a la zona metropolitana formada por las ciudades tamaulipecas de Tampico, Altamira y Ciudad Madero (véase el cuadro 2).

Sin embargo, Conapo todavía considera 25 núcleos urbanos adicionales, cuyos rangos de población oscilan entre los 15 000 y poco más de 100 000 habitantes. Estos núcleos urbanos comprenden las ciudades de Tuxpan, Martínez de la Torre, San Andrés Tuxtla, Cosamaloapan-Carlos A. Carrillo, Tierra Blanca, Las Choapas, Agua Dulce, Perote,

CUADRO 1. Zonas metropolitanas, Veracruz, 2010

ZONA METROPOLITANA	POBLACIÓN TOTAL	% DEL TOTAL ZM	% DEL TOTAL DEL ESTADO
ZM Veracruz	811 671	22.85	10.62
ZM Xalapa	666 535	18.76	8.72
ZM Poza Rica	513 518	14.45	6.72
ZM Orizaba	427 406	12.03	5.59
ZM Minatitlán	356 137	10.02	4.66
ZM Coatzacoalcos	347 257	9.77	4.54
ZM Córdoba	316 032	8.99	4.13
ZM Acayucan	112 996	3.21	1.48
Total ZM	3 551 552	100.08	46.47
Población total en el estado	7 643 194	46.47	66.31

FUENTE: Conapo, disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/distribucion-territorial>.

Tlapacoyan, Álamo, Huatusco, Tantoyuca, Jalacingo-San Juan Xiutetelco, Catemaco, Misantla, Isla, José Cardel, Naranjos, y Cerro Azul, Altotonga, Lerdo de Tejada, Xico, Tres Valles, Santiago Tuxtla Coscomatepec. En su conjunto, aquí se sienta poco menos de un millón de personas (879 264), con lo que se incrementa el índice de población urbana de la entidad, elevándolo a poco más de 65% (66.31).

Si bien estos datos permiten afirmar que en Veracruz la mayoría de las personas vive en las zonas urbanas que se distribuyen en toda la geografía de la entidad, no es menos cierto que aún existen núcleos poblacionales en lo que podríamos denominar área rural, ubicados sobre todo en las regiones serranas, con población indígena y algún grado de dispersión en el territorio. En efecto, la cifra no es menor si consideramos que aproximadamente 35% de la población del estado aún vive en comunidades rurales, lo que significa poco más de 3 millones de personas ocupando esos territorios (3 212 378) (véase el cuadro 2).

Tal y como veíamos en el plano nacional, a los problemas y necesidades que tienen el imperativo de ser resueltos por las autoridades locales debido a la expansión física de los entornos urbanos y a la concentración de cada vez más población, deben sumarse los impactos negativos de la pobreza en el contexto estatal. En efecto, de acuerdo con los datos de Coneval, entre 2010 y 2014 los índices de pobreza en el estado prácticamente se mantuvieron constantes, puesto que estuvieron muy cercanos a 60%, salvo en 2012, cuando se alcanzó una cifra de 52.6%. En 2014, por ejemplo, ese porcentaje tan alto de ciudadanos en la pobreza significó más de 4 millones de personas en esa situación (4 634 200).

Veracruz, junto con otros estados de la república, ocupa el muy poco honroso reconocimiento de ser una de las entidades en que algunos de sus municipios alcanzan un nivel de pobreza mayúsculo. En efecto, tal como en los casos de Chiapas y Oaxaca, Veracruz tiene al menos cinco municipios en el que más de 90% de la población vive en situaciones de pobreza: Mixtla de Altamirano, Tehuipango, Calcahualco, Zontecomatlán y Mecatlán (véase el cuadro 3).

CUADRO 2. Núcleos urbanos, estado de Veracruz, 2010

CIUDADES	POBLACIÓN TOTAL	% DEL TOTAL URBANO	% DEL TOTAL DEL ESTADO
Túxpam de Rodríguez Cano	108 418	2.45	1.42
Martínez de la Torre	78 219	1.77	1.02
San Andrés Tuxtla	61 769	1.39	0.81
Cosamaloapan-Carlos A. Carrillo	48 566	1.10	0.64
Tierra Blanca	47 824	1.08	0.63
Las Choapas	42 693	0.96	0.56
Agua Dulce	39 449	0.89	0.52
Perote	37 516	0.85	0.49
Tlapacoyan	35 338	0.80	0.46
Álamo	31 667	0.71	0.41
Huatusco	31 305	0.71	0.41
Tantoyuca	30 587	0.69	0.40
Jalacingo-San Juan Xiutetelco	29 526	0.67	0.39
Catemaco	27 615	0.62	0.36
Misantla	26 827	0.61	0.35
Isla	26 287	0.59	0.34
José Cardel	25 259	0.57	0.33
Naranjos	23 032	0.52	0.30
Cerro Azul	22 268	0.50	0.29
Altotonga	19 722	0.45	0.26
Lerdo de Tejada	18 715	0.42	0.24
Xico	18 652	0.42	0.24
Tres Valles	17 299	0.39	0.23
Santiago Tuxtla	15 459	0.35	0.20
Coscomatepec	15 252	0.34	0.20
Total núcleos urbanos	879 264		
Total urbano estatal	4 430 816	19.84	
Población total del estado	7 643 194		

FUENTE: Conapo, disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/distribucion-territorial>.

CUADRO 3. Veracruz, 2010. Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza

MUNICIPIO	PORCENTAJE	PERSONAS	CARENCIAS
Mixtla de Altamirano	97	9 007	4
Tehuipango	94.7	18 763	4.4
Calcahualco	94	10 836	3.8
Zontecomatlán	94	12 545	3.4
Mecatlán	93.5	10 961	3.7

FUENTE: http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/Paginas/pob_municipal.aspx.

Uno de los temas en que se hace patente la pobreza es la alimentación. Las dificultades que encuentra la población para alimentarse no sólo inciden en el desarrollo físico de niños, adultos y ancianos, sino que los hace más vulnerables a las enfermedades. En este tema, los datos revelan que en más de la mitad de los municipios de Veracruz (130), entre 25% y poco más de 50% de la población total de cada uno de ellos, las personas tienen dificultades para alimentarse. Los casos extremos de ello son: Filomeno Mata, con 56.4%, y Mecayapan, con 51.4%. En el resto de los municipios veracruzanos (82), del total de la población de cada uno de ellos, entre 12% y 24.9% no logra alimentarse satisfactoriamente.

Si el tema de la alimentación resulta preocupante, el asunto de la salud en algunos municipios resulta alarmante. En efecto, en lugares como Tehuipango, Alpatláhuac, Aquila, Magdalena, Cazones, Chocamán y Landero y Coss, entre 75% y 92.6% del total de la población de cada uno de ellos tiene dificultades para atender sus problemas de salud. En 37 municipios, entre 50% y 73.8% del total de la población carece o tiene dificultades para acceder a los servicios de salud; mientras que en 84 municipios el porcentaje de las personas con problemas para obtener esos servicios oscila entre 25% y 49.8 por ciento.

Otra forma de hacer ver los impactos de la pobreza es analizando los datos sobre la carencia de los servicios básicos en la vivienda. En este sentido, los datos revelan que, en 64 municipios, un porcentaje muy alto de la población (por encima de 70%) no tiene condiciones adecuadas en sus viviendas. Esto quiere decir que en casi uno de cada tres municipios hay dificultades para proveer de servicios básicos a las viviendas. Sin embargo, las condiciones más extremas en cuanto a la carencia de servicios en las viviendas se presentan en los municipios de Tehuipango, Xoxocotla, Mixtla de Altamirano, Soledad Atzompa, Texcatepec, Mecatlán, Zontecomatlán, Calcahualco, Ixhuatlán de Madero, Astacinga, Santiago Suchiapa, Tequila, Tepatlaxco, Tamiahua, Atlahuilco, Benito Juárez, Zacualpan, Los Reyes, Chiconamel, Tlachichilco, Hidalgotitlán, Ilamatlán y Mecayapan, donde más de 90% de la población tiene dificultades de acceso a dichos servicios en su vivienda. Como se observa, la mayoría de ellos están ubicados en las distintas zonas serranas del estado. Por el contrario, los 10 municipios donde son menores las dificultades de acceso a servicios en las viviendas son: Banderilla, Coatepec, Río Blanco, Teocelo, Veracruz, Lerdo de Tejada, Úrsulo Galván, Xalapa, Boca del Río y Orizaba. En estos últimos municipios, la población afectada es menor a 11 por ciento.

Con relación a la educación, las mediciones de Coneval nos indican que las condiciones más extremas de rezago educativo se encuentran en los municipios de Mixtla de Altamirano, Atlahuilco y Soledad Atzompa, donde más de 50% de la población acusa este problema. Sin embargo, el dato más revelador de las condiciones de rezago en esta materia es que existen 171 municipios donde este problema afecta a entre 25% y 49.7% de la población. De nuevo, los municipios con menos rezago educativo son: Boca del Río, Nanchital, Xalapa, Naranjos, Río Blanco, Poza Rica y Orizaba. Sin embargo, no es un dato menor señalar que, incluso en cada uno de ellos, el rezago educativo está afectando a alrededor de 15% de la población.

LA DIMENSIÓN VERACRUZANA DEL COLAPSO MUNICIPAL: 2010-2016, LOS AÑOS QUE VIVIMOS EN PELIGRO

De la totalidad de municipios de Veracruz, cerca de una veintena de congregaciones esperan ser favorecidas en la Cámara de Diputados para que algún día puedan constituirse en municipios libres. Más allá del derecho que les asista a estas comunidades, es discutible que la alternativa tenga que ser crear un nuevo municipio para revertir las tendencias del abandono en que se encuentran muchas de esas comunidades, por las consabidas denuncias en contra de los presidentes municipales debido a las arbitrariedades e injusticias que a menudo cometen y que, a final de cuentas, derivan en reclamos de autonomía.¹⁰

Un tema respecto del cual no contamos con estudios en Veracruz es el perfil profesional de los presidentes municipales. En efecto, carecemos de investigaciones que aborden con alguna base empírica el grado de calificación de los funcionarios y servidores públicos municipales para el desempeño de sus actividades ordinarias. Sin embargo, podemos inferir, por estudios realizados a nivel nacional, que el grado de escolaridad promedio es de licenciatura, aunque la situación puede ser más crítica cuando bajamos de escala. En una encuesta¹¹ aplicada por el INEGI en 2009, a propósito del nivel de estudios de los presidentes municipales, 50% de una muestra de 2 375 reportó tener estudios de nivel

10 Es muy difícil que las localidades que ahora solicitan constituirse en nuevos municipios puedan conseguir tal cosa, porque en las últimas reformas se incrementó el umbral de los 20 000 habitantes y ninguna de ellas lo alcanza. En este sentido, llama la atención que existan en este momento 109 municipios veracruzanos que no logran esa cifra. Es decir, en casi la mitad de los ayuntamientos de Veracruz, el total de habitantes no llega siquiera a los 20 000. Como la ley no puede ser retroactiva en perjuicio de nadie, no podrían desaparecer, pero es un dato a través del cual podríamos pensar en la necesidad de compactar algunos municipios (Quiñonez, 2015).

11 Se trata de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, cuya cobertura alcanzó casi la totalidad de los municipios de México (2 440), además de incluir a las 16 delegaciones del Distrito Federal. Hasta donde sabemos, no se ha vuelto a hacer un esfuerzo tan grande como este. Previamente se habían realizado otras mediciones, pero no habían alcanzado una cobertura semejante, aunque coinciden en muchas de las tendencias señaladas en dichos ejercicios.

medio-superior, es decir, preparatoria y licenciatura, mientras que 40% apenas alcanzaba el nivel básico de instrucción escolar, esto es, primaria y secundaria. Desde luego, los primeros se ubican en los municipios más urbanizados, a diferencia de los segundos, que se encuentran en los municipios con características semiurbanas o rurales. Por otra parte, a nivel de los funcionarios de más alto rango en la burocracia municipal, la situación puede ser aún más crítica, pues el promedio ronda los 10 años de estudio (Cabrero y Arellano, 2011).

Paralelamente, dos elementos adicionales están íntimamente ligados a su pobre desempeño, sobre todo si no perdemos de vista los enormes rezagos en materia social que acabamos de relatar. En primer lugar, el perfil profesional de los funcionarios e, incluso, de los propios alcaldes, no siempre se corresponde con lo que de ello exigirían sus propios cargos:

... los ejecutivos municipales cuentan con escasa experiencia en el desempeño de sus actividades gubernamentales. En contraposición, cerca de 50% de los presidentes municipales, sin importar el tipo de municipio, tiene un empleo previo en el sector privado (Cabrero y Arellano, 2011: 74).

En segundo lugar, destaca también la alta rotación de los empleados y funcionarios municipales, “con una antigüedad en el puesto que –en la mayoría de los casos– no rebasa los tres años” (Cabrero y Arellano, 2011: 30). Esto se debe, entre otras cosas, al tipo de contratación (confianza y base) y a las prácticas que le acompañan; aunque también tienen algún grado de importancia los ingresos y las expectativas políticas. Todo ello configura un cuadro de incentivos que, por supuesto, no pueden estabilizar a las administraciones locales ni, mucho menos, ambicionar una mayor profesionalización.

En Veracruz, como en el resto del país, la estructura burocrática y el diseño institucional del municipio han permanecido casi sin alteraciones durante muchos años. Sin embargo, las más recientes reformas

(la de 1983, pero, sobre todo, la de 1999) otorgaron mayores facultades a los ayuntamientos sobre un entramado institucional que ya no es propicio o adecuado frente a los nuevos retos que ello significa. Por ejemplo, el tamaño de la burocracia municipal ha crecido en los últimos años, lo cual se corresponde no sólo con la disposición de más recursos y con un incremento sustancial en sus presupuestos, sino también con el tamaño de los municipios y con las demandas que una ciudadanía más diversificada reclama. En general, los ayuntamientos han incrementado la planta de servidores públicos en 100% en los últimos 15 años. Si bien existen variaciones por tipo de municipios, “el número de servidores públicos municipales ha aumentado de forma sistemática, sin guardar una relación constante con el tamaño de la población” (Cabrero y Arellano, 2011: 67).

Un elemento no menos importante se refiere a la escasa reglamentación existente en los municipios y ahí se detectan rezagos importantes en el contexto nacional. Mientras los gobiernos locales eran instancias puramente administrativas, la falta de regulación sobre temas importantes de la vida municipal no tenía mayor problema. Con las últimas reformas que ampliaron las responsabilidades de los ayuntamientos en México, muchos de sus reglamentos o bien no están actualizados o simplemente no existen. No obstante que se han realizado ajustes, sobre todo en materia de régimen interior, es decir, en torno al funcionamiento de la burocracia municipal, así como en los temas de seguridad pública, existen otros temas tan importantes como esos que no han recibido prácticamente atención alguna. Por ejemplo, en materia de planeación, ordenamiento del territorio, usos del suelo, obra pública o todo lo concerniente al medio ambiente, el manejo de residuos o la movilidad urbana; entre otros, la base reglamentaria que debe regirlos es escasa. “El porcentaje del municipio con esto tipo de normatividad es ciertamente muy bajo, en ninguna de las categorías rebasa 47%, lo que implica un amplio rezago reglamentario en estas áreas de la gestión municipal” (Cabrero y Arellano, 2011: 87). La falta de actualización de la reglamentación o, peor aún, la inexis-

tencia de la misma tiene consecuencias graves para el desarrollo de las propias sociedades locales y sus gobiernos, en la medida en que pueden estar sujetas a las arbitrariedades de poderes fácticos (legales e ilegales) que terminan apropiándose de los recursos sociales.

Un punto que resulta importante mencionar, frente al tema de la gran fragilidad de las administraciones locales, se refiere a la escasa colaboración intermunicipal y a la atrofiada relación intergubernamental a la que están sujetos prácticamente todos los presidentes municipales. Aunque la cooperación entre municipios es deseable, sobre todo cuando la expansión urbana traspasa jurisdicciones y el crecimiento de las ciudades provoca nuevas problemáticas (que afrontadas de manera conjunta podrían ser más fácilmente solucionadas), lo cierto es que ello apenas ocurre entre los ayuntamientos. Al contrario, la experiencia nos demuestra que estas situaciones son más bien el incentivo para los conflictos (Olvera y Quiñonez, 2010):

Los niveles de asociacionismo municipal en México son incipientes, únicamente un tercio de los gobiernos locales mantiene redes de colaboración entre los municipios o con el gobierno estatal. Asimismo, la asociación se presenta en rubros tradicionales como la prestación de servicios básicos o la construcción de calles, pero aún no se escala a otros temas más complejos y ambiciosos de relaciones intergubernamentales. Al igual que en el tema de la preparación de los funcionarios, el desempeño de las municipalidades se corresponde con el tamaño de los municipios, esto es, que aquellos más pequeños y en condiciones de mayor rezago son los que presentan mayores obstáculos para funcionar en una dinámica interorganizacional (Cabrero y Arellano, 2011: 101).

Más allá de estos factores digamos estructurales de la administración pública municipal desde un plano nacional, creemos que éstos no sólo se sostienen sino que son perfectamente aplicables al caso veracruzano. Es más, podríamos proponer la hipótesis de que, en algunos casos, los

problemas pueden resultar más graves todavía. Muchos de los elementos hasta ahora esgrimidos ayudan a entender el actual estado de cosas en varios de los municipios veracruzanos y las difíciles circunstancias en que se encuentran.

Aunado a todo esto, los municipios veracruzanos, en los últimos seis años, transitaron de la irresponsabilidad y la arbitrariedad en sus acciones a la más completa falta de control. Durante estos años, en reiteradas ocasiones se denunció en los medios de comunicación locales el crecimiento exagerado de las deudas de los ayuntamientos, así como la falta de pago a proveedores. También, estallaron conflictos provocados por la pérdida de laudos debido al despido de trabajadores; se configuraron presuntos delitos por daño patrimonial, retención ilegal de las participaciones federales y cambios en las reglas de operación de algunos programas, así como un gran escándalo en el último proceso de entrega-recepción, por las sospechas de malos manejos, arcas vacías y verdaderos saqueos al patrimonio municipal.

Así como en el plano nacional, la realidad municipal veracruzana resulta muy diversa en muchos sentidos. La mayoría de los ayuntamientos ha experimentado la alternancia política, que es la expresión de la pluralidad social existente. Asimismo, se distribuyen en su geografía 212 municipios con distintas características; desde los más urbanizados, hasta los que aún conservan un rostro rural innegable y los que todavía están constituidos mayoritariamente por población indígena (recordemos que, después de Chiapas y de Oaxaca, Veracruz es el tercer estado con mayor cantidad de población indígena). Los contrastes también se expresan a través de los recursos disponibles, mismos que son acaparados por las ocho zonas metropolitanas más importantes de la entidad, entre las que destacan las de Veracruz-Boca del Río, Coatzacoalcos, Minatitlán, Xalapa, Córdoba, Orizaba y Poza Rica.

En 2013, se llevaron a cabo elecciones locales en Veracruz, para elegir a 212 alcaldes y 50 diputados locales, 30 de ellos de mayoría relativa y 20 por el principio de representación proporcional. Al momento de pre-

sentarse el relevo de alcaldes, comenzaron las denuncias y las acusaciones públicas del saqueo de las arcas municipales. No es extraño que esto ocurra; podría hasta decirse que constituye una práctica común de las administraciones locales. Lo que no resulta muy común es el grado de inconsistencias administrativas que acumulan los ayuntamientos veracruzanos, pues en la revisión de la cuenta pública de 2012, 82% de ellos (174) recibió observaciones por parte del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, debido a “inconsistencias de posible responsabilidad administrativa de carácter disciplinario...”,¹² mientras que en el 20% restante (38) se detectaron “irregularidades o ilicitud en el manejo de los recursos públicos”.¹³

Con otras palabras: se trata de gobiernos municipales que o bien no saben administrar los recursos que les son conferidos o bien son impermeables a las hipotéticas sanciones administrativas o disciplinarias, dado el manto de impunidad con que se manejan. Aunque, quizás, una síntesis de ambas cosas sea lo que ocurre en este ámbito.

La situación actual de crisis financiera, daño patrimonial e irresponsabilidad de las autoridades locales veracruzanas encuentra alguna explicación a partir de cuatro tipos de problemas. Uno de ellos es el financiero acumulado, mismo en el que se entrelazan tres tipos de problemas: la falta de capacidad financiera para afrontar los compromisos con la banca a través de distintos tipos de créditos, así como la insolvencia en el pago de servicios y proveedores; la bursatilización como estrategia para obtener fondos y, finalmente, el incumplimiento en el pago de impuestos y en las cuotas a la seguridad social (básicamente, ISR, IMSS o ISSSTE).

Hasta 2013, “el municipio de Tuxpan ocupa el primer lugar con 253.5 millones de pesos. Veracruz con 238.9 millones de pesos, Coahuila con 115.8 millones de pesos” y así: un catálogo de ayuntamientos endeudados con los bancos.

12 *Gaceta Oficial*, 13 de febrero 2014, p. 12.

13 *Ibid.*, p. 18.

Sin soslayar el impacto mayúsculo que este tipo de compromisos financieros con la banca comercial y de desarrollo tiene en los ayuntamientos, lo cierto es que el gobierno estatal es el que más endeudado se encuentra. A ciencia cierta, se ignora el tamaño de la deuda del gobierno del estado de Veracruz; no se sabe, al menos, en el ámbito público. Sin embargo, algunos reportes indican que ronda los 41 000 millones de pesos,¹⁴ aunque desde 2012 se contaba con información que indicaba que la cifra era superior en casi 20 000 millones de pesos adicionales.¹⁵

Ahora bien, en el plano municipal, se pueden observar en el cuadro los ayuntamientos que tienen una mayor carga por las deudas contraídas. A pesar de que muchos de ellos tienen comprometidas sus participaciones federales, ninguno de ellos las tiene tan comprometidas como el gobierno estatal: hasta marzo de 2016, el monto de la deuda de éste superaba en 124% sus participaciones.¹⁶

CUADRO 4. Municipios de Veracruz. Deuda pública, 2014

MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL	DEUDA (MILLONES DE PESOS)
Tuxpan	143 362	253.5
Veracruz	552 156	238.9
Coatzacoalcos	235 983	115.8
Xalapa	457 928	n/d
Poza Rica	185 242	87.9

(Continúa)

14 Diario *La Jornada*, 18 de febrero de 2014.

15 "... resulta que la deuda estatal, de acuerdo a cálculos propios basados en documentos oficiales, podría sumar actualmente 59 155 mdp, cuyos componentes serían los siguientes: 28 975 mdp registrados en la SHCP; 7 406 mdp de obligaciones financieras reportadas por el titular de Sefiplan en su comparecencia; 4 800 mdp de la bursatilización de participaciones realizada en noviembre de este año; 9 700 mdp de pasivo circulante, de acuerdo al Informe trimestral del Gasto Público de septiembre de este año; 1 274 del bono cupón cero y 7 000 mdp de los créditos que reporta Fitch Ratings en su comunicado" (Barcelata, 2012).

16 Véase Secretaría de Hacienda, Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos, 2016.

MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL	DEUDA (MILLONES DE PESOS)
Cosoleacaque	22 454	73.2
Minatitlán	157 840	54.4
Tierra Blanca	47 824	50.4
Nanchital	26 804	46.8
Orizaba	120 844	45.5
Córdoba	140 896	42.7
Cosamaloapan	30 577	42
San Andrés Tuxtla	157 364	32.4
Río Blanco	40 611	27.4
Coatzintla	34 036	24.6
Jáltipan	37 743	24
Pánuco	97 290	22.3
Papantla	158 599	22.3
Altotonga	19 722	19.8
Emiliano Zapata	61 718	19.7

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI, 2010, y *AVC Noticias*, 18 de febrero de 2014.

Los datos agregados confirman, pues, que en cuanto a la carga financiera que significan las deudas contraídas por los gobiernos subnacionales, no hay la menor duda de que han sido sobre todo los gobernadores, al menos en los dos últimos sexenios, quienes han asumido estos compromisos, tal y como se desprende del siguiente cuadro:

CUADRO 5. Gobiernos subnacionales de México. Deuda pública

	MONTO DE LA DEUDA (MILLONES DE PESOS)	%
Gobiernos estatales	403 938.7	84.69
Organismos estatales	26 471.4	5.55
Gobiernos municipales	46 564.4	9.76
<i>Total</i>	476 974.5	100

FUENTE: diario *La Jornada*, 18 de febrero de 2014.

Otra dimensión del problema que actualmente se presenta en los municipios deriva de la más completa indolencia y hasta irresponsabilidad de los alcaldes en, al menos, las últimas tres administraciones, que no sólo han pospuesto la resolución de los laudos laborales sino que, a menudo, dejan de atenderlos en los tribunales correspondientes, de tal forma que terminan perdiendo las querellas porque simplemente no litigan ante la autoridad laboral correspondiente. En efecto, no siendo un problema originado por algunos de ellos, la mayoría de los presidentes municipales se sintieron con la libertad de no resolverlo y heredarlo a la siguiente administración.

De acuerdo con lo dicho por el Colegio de Abogados Laboristas, actualmente existen alrededor de 1 500 laudos a favor de los trabajadores que fueron despedidos injustificadamente. Esto implica no sólo la reinstalación de los trabajadores sino, además, el pago de prestaciones y salarios caídos.

Si tomamos en cuenta que muchos de estos conflictos tienen cerca de 10 años de haberse iniciado, los adeudos a los trabajadores significan cantidades millonarias para el conjunto de las administraciones locales. Peor aún, cálculos aproximados realizados por el Colegio indican que, por cada laudo perdido por las administraciones locales, se tiene que pagar alrededor de un millón de pesos, sin contar los intereses; esto significa que el total de municipios que han perdido dichos laudos tendrán el deber de pagar un aproximado de 1 500 000 000 (mil quinientos millones) de pesos.

En esta situación se encuentran municipios como Banderilla o Papantla. El primero de ellos, acumula una deuda por estas razones de más de 5 millones de pesos y, aunque ya se han recontratado a 8 de los 20 trabajadores que fueron despedidos, el ayuntamiento se niega a cubrir el monto correspondiente a los salarios caídos de los reinstalados. En cuanto a los que no pueden ser contratados de nuevo, las autoridades locales proponen a estos extrabajadores cederles una barredora, cuyo valor estiman superior al millón de pesos.

El ayuntamiento de Papantla, por su parte, fue demandado por 24 trabajadores que fueron despedidos injustificadamente, y quienes no sólo deberán ser reinstalados sino que, además, deberán recibir un monto aproximado a los 8 millones de pesos por concepto de salarios caídos y prestaciones.

De acuerdo con el presidente de la Comisión de Gobernación de la Legislatura local, en aproximadamente 30 municipios existen conflictos laborales, tanto por los pasivos que se han dejado de atender, como por el pago de las prestaciones de fin de año a que tienen derecho los trabajadores. Los municipios en donde se han presentado de manera más álgida estos problemas son: Veracruz, Manlio Fabio Altamirano, San Rafael, Moloacán, Banderilla, Coscomatepec, Alpatláhuac, Tlapacoyan, Vega de Alatorre, Cosautlán, Cosamaloapan, Hueyapan de Ocampo, Tlacotalpan, Alvarado, Carlos A. Carrillo y Tres Valles. En varios de estos municipios ya han sido tomados los palacios municipales para forzar una negociación con las autoridades en turno.

El reciente relevo en las 212 alcaldías de Veracruz configuró un escenario escandaloso por las frecuentes denuncias de falta de apego a la normatividad correspondiente en la entrega-recepción de las administraciones locales. No sólo eso: existen casos en que los alcaldes salientes dejaron tal desastre en la infraestructura y en los recursos de los ayuntamientos, que con éste presuntamente podrían configurarse delitos por el daño patrimonial, el cual la prensa ha venido registrando en los últimos días. En el peor de los casos, los medios han podido difundir verdaderos actos de rapiña a los recursos materiales de los propios ayuntamientos: un parque vehicular en mal estado, mobiliario dañado, equipo inservible o con dificultades para su uso, donaciones que no están plenamente justificadas ni autorizadas, etcétera.

Un último problema lo representa el reto que ahora significa la falta de capacidad y la carencia de recursos para atender las contingencias de corte ambiental, como ya ha ocurrido en algunos municipios que han sido afectados por fenómenos naturales.

Las autoridades locales de Veracruz, actuales y pasadas, han tenido una actitud que se puede calificar de irresponsable frente a los problemas señalados, dado que han sido protagonistas en la creación de los mismos o porque simplemente han decidido ignorarlos.

Semejante actitud no sólo resulta injustificable por los recursos que habrá de implicar remediarlos sino, además, porque posee todas las características de la indolencia y de autoritarismo que predominan entre los alcaldes. Más lamentable es el hecho de que se hayan perdido los laudos porque las autoridades locales, por voluntad propia, dejaron de litigar en los tribunales, trasladando a las futuras administraciones la solución de estos conflictos.

Bajo este escenario, a menudo los alcaldes tienden a justificar su proceder frente a estos conflictos planteando un falso dilema entre resolverlos o hacer obra pública. La dicotomía resulta inconsistente porque, por una parte, los alcaldes pudieron evitar la contratación de personal que no se justificaba plenamente y, por otro lado, podrían haber hecho ajustes al presupuesto moderando los salarios de los funcionarios, incluidos los propios alcaldes, así como haber hecho un uso más racional del gasto para un buen desempeño de la administración local.

Además, desde antes del año 2000, los ayuntamientos han sido beneficiarios de mayores recursos presupuestarios, de modo tal que, en su momento, pudieron hacer un uso más eficiente de los mismos e, incluso, pudieron resolver los pasivos laborales, evitando la contratación, por compromisos políticos, de personal innecesario y moderando las percepciones salariales.

No obstante la gravedad de estos asuntos, las autoridades locales de Veracruz viven en el mejor de los mundos posibles, protegidos por la falta de controles efectivos. Mientras las instituciones que tienen las facultades para obligar a los alcaldes a rendir cuentas de sus acciones u omisiones no vigilen y procedan en consecuencia frente a la irresponsabilidad que predomina en estos ámbitos, seremos testigos de piedra de un deterioro cada vez más grave de lo público, muy parecido a una zona de desastre.

CONSIDERACIONES FINALES

Si pensábamos que habíamos visto suficiente en términos del desfrenado de nuestra clase política, no cabe más que aceptar cuán equivocados estábamos al observar el comportamiento de los gobernantes que nos han tocado en los últimos años. Todo parece indicar que ha anidado en la burocracia una práctica de la irresponsabilidad, tal y como se ha podido registrar a lo largo de todo el trabajo. Las pocas expresiones que pudieran existir en contrario no hacen más que confirmar la normalidad de la indolencia frente a los temas que a todos nos incumben. Precisamente por tratarse de aquello que a la colectividad corresponde, es que no podemos dejar de participar en nuestra calidad de ciudadanos. Pero carecemos del poder suficiente para detener el deterioro, salvo que salgamos a la calle al menos un millón de personas, sostengamos la presión sobre nuestros gobernantes y abramos una mesa de diálogo y de resolución de conflictos. Lo público sucumbe ante el comportamiento tribal de quienes dicen representarnos. Se borraron las diferencias y las ideologías que antaño hacían contrastar no sólo las ofertas políticas sino, mejor aún, augurar un ciclo de buenas prácticas, frente al arribo de actores curtidos en la crítica y en la movilización contra el sistema, que hoy se constituyen en botones de muestra de nuestro enorme y profundo desencanto. Por paradójico que parezca, no ha existido etapa más democrática del país que esta presente, pero igualmente resulta la más abyecta en el ejercicio de los poderes públicos. Hoy, un presidente puede hacer negocios con contratistas, soportar el escándalo y no sucede nada. Para nuestra desgracia, lo mismo ocurre en todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, resulta un secreto a voces que los alcaldes pueden hacer “negocios” con la obra pública en contubernio con contratistas y obtener el famoso diezmo sobre el monto total de la inversión. En descargo, los propios presidentes municipales denuncian con frecuencia que los diputados cobran comisiones por aprobar inversiones para sus municipios. Lo público como plataforma de negocios, cartera de proyectos y la acu-

mulación de fortunas privadas. Los agentes públicos predatorios actúan sobre un manto de impunidad que, en contubernio con actores privados, magnifican ganancias económicas y rentas políticas.

A lo largo de este trabajo hemos tratado de puntualizar algunos de los problemas y retos más importantes en la agenda municipal. Así, nos hemos concentrado no sólo en resaltar la gran fragilidad institucional que impera en los ayuntamientos sino, además, en reconocer que su estructura burocrática ya no es funcional frente a los conflictos que se generan por el crecimiento urbano o la dispersión de la población.

En este sentido, la cooperación entre alcaldes de dos o más municipios puede ser un método eficaz para afrontar los retos que ahora se viven en todos estos espacios. Sin embargo, como hemos tratado de relatar aquí, este es un proceso que apenas comienza en México, y pasarán todavía algunos años más para que pueda instaurarse como práctica habitual. Lo peor es que, hasta ahora, los estímulos operan más en sentido negativo, puesto que, más que a colaborar, a menudo los alcaldes tienden a confrontarse, por intereses políticos y de corto plazo.

Parte fundamental de la debilidad institucional de las alcaldías es que no sólo se desempeñen sin el más mínimo manual de procedimientos que permita hacer funcional y eficaz la acción del gobierno local y evitar al máximo el caos que a menudo impera en los municipios. Al mismo tiempo, resulta sorprendente la escasa reglamentación o el rezago en ello, puesto que la falta de una normatividad adecuada presupone arreglos informales que frecuentemente tienen consecuencias dañinas para la administración local.

La escasa preparación de los alcaldes y de los servidores públicos que integran la burocracia de los ayuntamientos es, igualmente, un problema serio que impacta la calidad de los servicios y de las obras que se ofrecen a la ciudadanía. Si tomamos en cuenta, además, que los estímulos a la burocracia de los gobiernos locales no proceden de la existencia de un servicio civil que estipule reglas claras para el ingreso y estímulos al buen desempeño, el problema se torna más complejo de resolver.

Coyunturalmente, no quisimos dejar de lado las funestas consecuencias que está teniendo la administración pública local por las pesadas cargas financieras que dejan las abultadas deudas de algunos ayuntamientos. Como tampoco hemos dejado de señalar la rapiña que han significado los últimos relevos en las presidencias municipales.

Nadie puede salvarnos, sino nosotros mismos, frente a los malos gobiernos. Veracruz, hay que decirlo con todas sus letras, vive los peores momentos de su historia porque desde hace 12 años se instauró la práctica de la irresponsabilidad y de la rapiña como método de gobierno, lo cual resultó el mejor incentivo para que una buena cantidad de alcaldes emularan semejantes prácticas. No sólo se trata de la criminalidad organizada, sino de la criminalidad que opera bajo el amparo de cargos públicos y del gran deterioro de nuestra convivencia ordinaria frente a la indolencia de la autoridad que ha perdido todo pudor y resulta anoréxica en cuanto a toda moralidad.

Es posible que no sean necesarios más diagnósticos, pero es sumamente importante discutir estos temas porque resulta muy sano airear la vida pública con ideas y propuestas, y no permanecer indiferentes frente al escaso control de nuestros gobernantes. Sin embargo, el problema no estriba tanto en dejar de hacer estos análisis, sino en la necesidad de pasar a las acciones. Vivimos un momento, diría yo, plástico o artístico, en la medida en que debemos imaginarnos qué es lo que necesitamos crear para las actuales condiciones de la sociedad y de su entorno. Los viejos moldes ya no son los adecuados para el grado de complejidad que ha alcanzado la sociedad actual. A todos nos corresponde tomar parte activa en ese proceso, con los recursos que estén a nuestro alcance.

REFERENCIAS

- BARCELATA, H. (2012). "Tendencias y contradicciones de la economía", A. J. Olvera, A. Zavaleta y V. Andrade (coords.), *Veracruz en crisis*. Vol. 1, Xalapa: Universidad Veracruzana.

- CABRERO, E. y David Arellano (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- MERINO, M. (1992). *Fuera del centro*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- (2005). “Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional”, A. Aziz y J. Alonso, *Globalización, poderes y seguridad nacional*. México: CIESAS/Porrúa/Cámara de Diputados.
- (2006). *La gestión profesional de los municipios de México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México: CIDE.
- MEZA, O. (2015). “Municipios: arcaicos e ineficientes”, *Nexos*, 27, 1 de junio de 2015.
- NARRO, José *et al.* (2013). “Descalabros y desafíos de la política social en México”, *Problemas del Desarrollo*, 44 (174).
- OLVERA, A. y E. Quiñonez (2010). “El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río. Los actores ciudadanos en un espacio de innovación institucional (2000-2009)”, A. Olvera, *La democratización frustrada*. CIESAS/UV.
- QUIÑONEZ, E. (2015). Nuevos municipios y viejas prácticas. Una aproximación a la creación de nuevas municipalidades en Veracruz. Ponencia para el 55 Congreso Internacional de Americanistas: Conflicto, paz y construcción de identidades en las Américas. San Salvador, El Salvador.
- (2016). Entre la fragilidad y el autoritarismo: los gobiernos locales en Veracruz. Ponencia para el Cuarto Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales: Trascender el neoliberalismo y salvar a la humanidad. Zacatecas, México.

POBREZA, DESIGUALDAD Y CRISIS FISCAL

LA CRISIS FISCAL DE VERACRUZ

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ¹

INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO TIENE EL PROPÓSITO de brindar un panorama general de la crisis fiscal que vive el estado de Veracruz, resultado de una limitada recaudación, un excesivo gasto y un profundo déficit fiscal, lo cual generó una enorme deuda pública que compromete el desarrollo del estado.

También se ofrece de manera puntual una propuesta de solución a esta problemática, en la que se incluyen medidas que mejorarían la recaudación de ingresos y la administración, e implicarían la reducción del gasto, la reducción de la deuda pública y la eliminación de la ineficiencia y de la corrupción, que son dos factores determinantes en la problemática analizada.

LA DEUDA PÚBLICA TOTAL

LA MAGNITUD REAL DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL

Durante los últimos seis años, el gobierno del estado incrementó de manera desproporcionada el monto de la deuda pública. Considerando

¹ Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana y coordinador del Observatorio de Finanzas Públicas en la misma casa de estudios.

los pasivos de todo tipo, la deuda pública a julio de 2016 es de 166 754 millones de pesos.²

Es necesario señalar que los compromisos de pago podrían ser superiores, porque existen reclamos de adeudos no cuantificados con precisión, por parte de profesores del sistema de enseñanza a cargo del estado y de Institutos Tecnológicos, además de adeudos a constructores de obra que ya finalizaron la construcción, respecto de los cuales el compromiso de pago aún no ha sido registrado en las cuentas de pasivos del gobierno.

La naturaleza de los pasivos es diversa e incluye tanto deuda bancaria y bursátil como cuentas por pagar a empresas proveedoras, así como otros pasivos de tipo contingente y cuentas de orden, todos los cuales constituyen un compromiso de pago:

- Destaca en primer lugar la Deuda bancaria y bursátil, que registra un monto de 42 077 mdp en julio de 2016 (Sefiplan, 2016); es decir, en seis años este tipo de deuda se duplicó, en comparación con la existente en 2010, cuando era de 20 475 millones de pesos (Gobierno de Veracruz, 2010).
- Otro rubro importante es el Pasivo circulante, cuyo monto a julio de 2016 es de 11 039 mdp, de acuerdo con el informe de cuentas por pagar que presentó la Secretaría de Finanzas y Planeación el 19 de julio. Esta es una cantidad tres veces superior a la que se publicó en el tercer informe de la cuenta pública del año pasado, cuando se informó que era de 3 469 millones de pesos (Sefiplan, 2016).
- Otro tema de consideración son las Cuentas de orden, cuyo monto actual es de 52 576 mdp (Sefiplan, 2016), lo cual representa un crecimiento de 2 913 mdp, comparado con el de 2010, que era de 1 805 mdp (Gobierno de Veracruz, 2010). Hay que señalar que,

2 En adelante la expresión millones de pesos se referirá de modo abreviado: mdp.

si bien las cuentas de orden constituyen un registro contable que registra las obligaciones contingentes que pueden convertirse o no en un compromiso de pago, es muy importante considerarlas aquí porque existe una alta probabilidad de que, efectivamente, una parte importante de éstas se constituya en cuentas por pagar. Particularmente se puede afirmar esto cuando se analizan los llamados Registros realizados por sector en proceso de validación, que suman 33 402 mdp, y las Operaciones pendientes de afectación presupuestal, que alcanzan un total de 6 622 mdp (Sefiplan, 2016), las cuales, de manera casi inminente, se convertirán en pasivos reales, y que suman 40 000 mdp. En cuanto a los Registros realizados por sector en proceso de validación, que se integran con operaciones con afectación presupuestal que se encuentran en proceso de verificación jurídica en la documentación fuente u origen, realizadas por dependencias y entidades, al concluir dicho proceso, se integran al presupuesto para su pago o se eliminan como compromisos de pago. Es decir, se trata de deudas que se revisan para determinar su validez, en lo cual probablemente se encuentran una multitud de cuentas por pagar a proveedores que aún no han sido reconocidas como deuda. Por su parte, las Operaciones pendientes de afectación presupuestal son compromisos sin afectación presupuestal, que deberán reflejarse en el gasto.

- Otros rubros de menor monto, pero de igual importancia, son los créditos contraídos con respaldo de Bonos Cupón Cero, que son dos: el primero es el Fonrec (Fondo de Reconstrucción de Infraestructura); el segundo es el Profise (Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad). El Fonrec es por un monto de 4 747 mdp, en tanto que el Profise suma 2 134 millones de pesos (Sefiplan, 2016).
- Un último concepto que vale la pena señalar es Operaciones pendientes por impuestos sobre nóminas, que suman un total de

1 765 mdp, y que es un pasivo que resulta de la obligación de pago que tiene el gobierno del estado como patrón, y que debe cubrir por ser un impuesto que se deriva del pago de su nómina (Sefi-plan, 2016).

Por otra parte, es necesario considerar que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó que el gobierno de Veracruz incurrió en actos de corrupción e irregularidades en el manejo de los recursos públicos, que generaron daño patrimonial por un monto de 43 554 mdp de pesos durante el periodo 2010-2014.

Ni las observaciones ni las aclaraciones han sido resueltas a favor del gobierno de Veracruz, por lo que éste está obligado a devolver estos recursos a la federación, junto con los intereses que se generen mientras no los reintegre, tal como lo expresa el Informe de Resultados de las Cuentas Públicas de esos años.

En la medida en que estos recursos deben devolverse de manera obligatoria a la federación, constituyen una obligación de pago del gobierno del estado y, por lo mismo, deben sumarse como parte de la deuda pública estatal, con lo que ésta alcanzaría un monto aproximado de 43 554 millones de pesos.

LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL

Se puede observar que el endeudamiento se convirtió en una política gubernamental para hacer funcionar el aparato estatal, por lo que fue en ascenso año con año, aunque es importante señalar que el exgobernador Fidel Herrera Beltrán heredó una deuda de 51 324 mdp (Gobierno de Veracruz, 2010), que es un punto de partida bastante elevado, lo cual evidencia que los problemas financieros del gobierno estatal datan de un periodo anterior, mismos que durante el gobierno de Javier Duarte de Ochoa se multiplicaron de manera impresionante. De tal forma que de 2010 a 2016 la deuda pública de Veracruz se incrementó en 115 420

mdp, bajo las consideraciones de disponibilidad de información antes expuestas.

LA DEUDA BANCARIA Y BURSÁTIL

La deuda bancaria y bursátil de Veracruz es el componente de la deuda total más visible y más fácil de analizar y de darle seguimiento, porque es el único que el gobierno del estado tiene la obligación de registrar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y es el que aparece en los registros públicos de esa dependencia federal.

Para marzo de 2016, este pasivo suma un total de 45 776 mdp (SHCP, 2016), de los cuales 92% (42 077 mdp) es deuda del gobierno del estado, 7% (3 276 mdp) corresponde a deuda de los municipios y 1% (423 mdp) es deuda de organismos municipales.

Las obligaciones financieras vigentes se encuentran contratadas con tres instancias financieras: 42% corresponde a créditos concertados con la banca múltiple (19 228 mdp), 31% son emisiones de certificados bursátiles (14 031 mdp) y 27% son créditos otorgados por la banca de desarrollo (14 392 millones de pesos) (SHCP, 2016).

Las obligaciones financieras del estado han crecido a un ritmo muy elevado. Si se compara el monto actual con el existente en 2004, resulta que tuvo un incremento de 42 247 mdp, es decir un ascenso, en términos nominales, de 1 197%. Este resultado deriva de un aumento de 500%, de 2004 a 2010, esto es, un monto adicional de 17 971 mdp; y del salto de 113% que da entre 2010 y 2015, periodo en el que se adicionan otros 24 276 millones de pesos (SHCP, 2016).

El incremento de la deuda bancaria y bursátil en 2010-2016

Durante el periodo 2010-2016, se han contratado 24 créditos por un monto acumulado de 49 597 mdp. Esta cantidad equivale a casi tres veces la deuda contraída en el periodo 2004-2010, cuando registró un

monto de 17 971 mdp; es también siete veces superior a la deuda que dejara Miguel Alemán al final de su mandato, por 3 505 mdp, e inmensamente superior al desendeudamiento que logró Patricio Chirinos durante su gestión, bajo la cual dejó sin deudas al estado (SHCP, 2016).

La dinámica del endeudamiento estatal es resultado de la cada vez más dramática escasez de recursos que el gobierno actual ha tenido desde muy al principio de su gestión para cumplir con sus compromisos financieros. Por ello, en diciembre de 2010, a menos de quince días de haber tomado posesión, el gobierno estatal contrató un crédito por 1 500 mdp. Inmediatamente, en 2011, se contrataron seis créditos más, que en conjunto sumaron un monto de 15 577 mdp. En 2012 se aceleró el endeudamiento y se contrataron 12 créditos por un total de 19 389 mdp. En 2013, se moderó el crecimiento de la deuda y sólo se contrataron dos créditos por un valor total de 1 995 mdp. En 2014, no se solicitaron créditos, pero en 2015 se reanudó la contratación de deuda mediante tres créditos por un monto acumulado de 11 136 millones de pesos (SHCP, 2016).

En total, en seis años se contrataron 21 créditos con la banca comercial por un monto de 44 732 mdp y se realizaron tres emisiones de certificados bursátiles, colocadas en la Bolsa de Valores, por un valor de 4 865 mdp, lo que hace un total de 49 597 millones de pesos. El peso de este componente de la deuda en la economía estatal puede analizarse comparándolo con el valor del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE); se observa que en 2004 la deuda bancaria y bursátil representaba apenas 0.9% del PIBE, se incrementó a 3.1% en 2010 y en 2016 es equivalente a 4.7%. Esto coloca a Veracruz entre los estados de mayor carga de pasivos.

El costo financiero de la deuda pública

Esta enorme deuda pública acumulada por el gobierno del Veracruz ha creado un profundo hueco en las finanzas públicas estatales, al generar pagos cada vez más grandes por los créditos contratados. En 2010, el monto del pago por intereses y amortización de la deuda fue de 581.5

mdp. Para 2011, esa cantidad se cuadruplicó, pasando a 2 140.3 mdp (Gobierno de Veracruz, 2011); para 2014, fue de 3 890.9 mdp; para 2015, de 4 769.8 mdp y para 2016 alcanza una suma de 5 200 mdp. Esto significa que, de 2010 a 2016, el pago de la deuda se volvió casi 10 veces mayor (un incremento en 794%) (Gobierno de Veracruz, 2014b, 2015b, 2016).

Lo anterior significa que durante el periodo 2010-2016 se habrán pagado de manera acumulada 21 917 mdp, de los cuales apenas 5 122 mdp, esto es 17% de lo pagado, corresponde a una reducción de la deuda, pues ese es el monto que se ha destinado al pago de amortización. En cambio, se han destinado 16 795 mdp al pago de intereses y comisiones, esto es 83% del total de lo destinado al pago de deuda. Esta estrategia de pagos es resultado de la quiebra financiera del gobierno, la que en 2011 lo obligó a contratar deuda para pagar deuda. Esta pérdida de su capacidad de pago provocó que, durante algunos años, únicamente pudiera liquidar los intereses de la deuda, realizando amortizaciones muy reducidas, comparadas con las destinadas al pago del servicio de la deuda.

Así, es posible observar que en 2010, 2012 y 2013 el gobierno del estado sólo tuvo capacidad financiera para pagar el interés de la deuda. En esos tres años no se destinó ni un solo peso a la reducción del endeudamiento, mientras que en 2011 y de 2014 a 2016, los pagos por servicio de la deuda fueron superiores a la amortización. El endeudamiento excesivo en Veracruz ha conducido, según se ve, a limitaciones presupuestales muy severas, pues el pago de la deuda impide poder utilizar esos recursos para programas que mejoren la economía y el bienestar de los veracruzanos. El pago de la deuda es un desperdicio de recursos, porque la deuda no ha servido para mejorar al estado.

EL PASIVO CIRCULANTE Y LOS RIESGOS FINANCIEROS DEL ESTADO

El pasivo circulante está constituido por cuentas por cobrar con un vencimiento de hasta un año. Se integra por adeudos relacionados con pagos

a proveedores, contratistas, sueldos por pagar, participaciones y aportaciones federales, retenciones y contribuciones por pagar, entre otros.

De acuerdo con el Informe de cuentas por pagar, que presentó la Secretaría de Finanzas y Planeación el 19 de julio de 2016, este pasivo es de 11 039 mdp (Sefiplan, 2016b). Esta es una cantidad tres veces superior a la que se publicó en el tercer informe de la cuenta pública del año pasado, cuando se informó que era de 3 469 mdp, aunque inferior a los 12 877.8 mdp que reporta la Cuenta Pública Consolidada 2015 (Gobierno de Veracruz, 2015). Esta deuda está compuesta por 4 672 mdp de cuentas por pagar a ‘contratistas’, por obras realizadas; 5 321 mdp a ‘proveedores’, por compra de bienes y servicios, y 1 045 mdp a ‘terceros institucionales’, por compromisos a otras dependencias u organismos públicos.

Las cuentas por pagar se concentran particularmente en cinco dependencias: Servicios de Salud de Veracruz (Sesver), con un pasivo de 2 718 mdp (25% del total); la Secretaría de Educación (SEV), con 2 156 mdp (20% del total); la Secretaría de Infraestructura y Obras públicas (SIOP), con 2 045 mdp (19%); la Secretaría de Seguridad Pública (SPP), con 1 591 (14%) y la Secretaría de Desarrollo social (Sedesol), con 975 mdp (9% del total). Es decir, en conjunto, estas dependencias acumulan 86% del pasivo total (Sefiplan, 2016b).

Destaca también el hecho de que la mayor parte de la deuda con proveedores la tienen cuatro secretarías: Sesver, 1 714 mdp; SPP, con 1 541 mdp; SEV, con 705 mdp; Sefiplan, con 588 mdp y la Coordinación General de Comunicación Social (CGCS), con 379 mdp, en tanto que la mayor parte de la deuda con contratistas se concentran en otras tres instancias: la Dirección General de Carreteras y Caminos del Estado (DGCEE), con 1 895 mdp; Sesver, con 1 288; SIOP, con 1 098 y Sedesol, con 928 millones de pesos (Sefiplan, 2016b).

Es importante señalar que las secretarías en donde más deuda se ha acumulado son las que enfrentan hoy el mayor número de observaciones por parte de la ASF por irregularidades derivadas de actos de corrupción, particularmente la SEV, Sesver y la SPP.

En realidad, no es que durante el corto tiempo de nueve meses se hayan contraído nuevas deudas. Lo que sucede es que el gobierno del estado ha ocultado y manipulado sistemáticamente la información relativa a las finanzas públicas, reportando cifras parciales, incompletas e inexactas y, por ello, no podía saberse con certeza la magnitud de este componente de la deuda pública estatal.

Unas semanas después de hacerse público el mencionado Informe de cuentas por pagar, se publicó la Cuenta Pública 2015, con un retraso de cuatro meses, pues debió haberse publicado tan pronto como fue entregada al Congreso local, lo cual ocurrió el 31 de marzo de 2016. La aparición de este documento permitió conocer con precisión la magnitud y la evolución del pasivo circulante del gobierno del estado, el cual se disparó desde un valor de 3 550 mdp, en 2014 (Gobierno de Veracruz, 2014), a 17 542 mdp, en 2016 (Sefiplan, 2016c); es decir, un incremento de casi 14 000 millones de pesos: un salto de 400 por ciento.

Con un pasivo circulante de esta magnitud, el gobierno de Veracruz ratificó el incumplimiento del compromiso financiero (estipulado en la mayoría de los créditos bancarios contratados y en las emisiones bursátiles) que lo obliga a mantener este rubro en una magnitud inferior o igual a 800 millones de UDI, 4 343 mdp a la fecha de esta nueva calificación), lo cual significa que se ha excedido en 13 199 millones de pesos.

Este incumplimiento activó un “Evento preventivo” emitido por los acreedores, advirtiendo que, si en un plazo de 90 días hábiles no se subsanaba esa falta, se activaría un “Evento de Aceleración”, lo que implicaba que en 2017 no le serían entregados 2 000 mdp del Fondo de Remanentes, monto que es equivalente a 7.7% de las participaciones federales. Esto implicaría una mayor limitación de sus ingresos públicos, lo que pondría en serios problemas a la nueva administración. Pero la situación podía ser aún peor, pues de no subsanarse ese incumplimiento en los siguientes 90 días hábiles, se activaría un “Evento de Vencimiento Anticipado”, cuya consecuencia sería que, en ese momento, le sería exigido al gobierno del estado el pago de todos los créditos adeudados.

Lo anterior significaría que el gobierno de Veracruz tenía hasta noviembre de 2016 para disminuir el Pasivo circulante y evitar que se retuvieran los 2 000 mdp de remanentes. De no cumplir, tendría otros tres meses, hasta febrero del próximo año, para subsanar el problema. Y de no hacerlo, ese mismo mes debería estar pagando los créditos contratados en su totalidad, esto es alrededor de 30 000 millones de pesos (Moody's, 2016).

Esto es lo que señala el informe de la revisión de la calificación de la deuda del estado publicado el 31 de agosto de 2016, elaborado por la calificadora Moody's, con base en la información de la Cuenta Pública 2015, y coincide también con lo expresado en el informe de la evaluación elaborada por la calificadora FitchRatings, dado a conocer el 25 de agosto.

Ambas empresas decidieron bajar la calificación de la deuda de Veracruz y alertaron sobre las consecuencias derivadas del incumplimiento de las condicionantes a que está obligado el gobierno estatal.

Las causas por las que Moody's (2016) procedió a reducir la calificación de la deuda por segunda vez consecutiva en menos de dos meses (la anterior la dio a conocer en su informe del 11 de julio) son las siguientes:

a) En primer lugar, está el incumplimiento de los compromisos financieros asociados a los pasivos circulantes en las emisiones bursátiles de Veracruz (VERACB 12, VERACB 12B, y VERACB 12U), cuyas consecuencias ya se señalaron arriba.

b) El déficit presupuestario que alcanzó un nivel de 6.5% de los ingresos totales, superando la expectativa de la calificadora, que era de 4%, debido a que se consideraron operaciones pendientes de afección presupuestal por 6 622 mdp que se encontraban consideradas en las notas de los estados financieros y que se pagaron fuera del proceso normal del ejercicio presupuestario.

c) Una disminución de las reservas de efectivo que se redujeron de 6 800 mdp en 2014 a 576 en 2015.

d) Las presiones negativas al presupuesto provocadas por dos reformas a leyes locales aprobadas en los meses anteriores. La primera se refiere a la reforma a la Ley del Servicio Civil de Carrera, mediante la cual se otorgó a más de 7 000 de trabajadores plazas laborales de base, lo que genera una demanda de recursos adicional por un monto de 1 300 mdp anuales y el aumento del gasto en contribuciones a la seguridad social. La segunda consistió en la reforma al Código Financiero para utilizar de manera exclusiva los recursos derivados de la recaudación del Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al personal, para el pago de pasivos circulantes. Esto podría reducir el monto de las cuentas por cobrar, pero limitaría los recursos disponibles para el resto de los gastos que requiere el gobierno estatal.

e) La falta de transparencia en la deuda bancaria de corto plazo del estado, ya que en los estados financieros de 2015 y 2016 se indicó que Veracruz no tenía deuda bancaria de corto plazo y eso no corresponde a la realidad.

Unos días después del reporte de esta calificación, FitchRatings dio a conocer los Acuerdos de la Asamblea de Tenedores de los Títulos de Deuda de los Certificados Bursátiles (Ceburs) (con claves VERACB 12, VERACB 12-2 y VERACB 12U [AA-(MEX)VRA]) que se realizó del 29 de agosto al 1 de septiembre. Estos acuerdos favorecen temporalmente al gobierno de Veracruz, ya que, si bien se mantiene vigente la obligación financiera de que el pasivo circulante no podrá ser superior a 800 millones de UDI, se le otorgó una dispensa temporal al Fiduciario para que entregue al estado los remanentes y no lleve a cabo ninguna retención adicional de los recursos que se depositen en dicho fondo, con la aclaración de que dicha dispensa terminaría anticipadamente si la Asamblea de Tenedores así lo decide, en función de que la calificación crediticia de cualquiera de las Emisiones otorgada por cualquiera de las dos agencias calificadoras aumenta al nivel de “A”, lo cual implicaría que la situación del estado ha mejorado (FitchRatings, 2016).

Esta dispensa, sin embargo, representará un costo para Veracruz, ya que se acordó que, durante el plazo que dure la dispensa mencionada, el gobierno del estado estará obligado a pagar una prima a favor de los tenedores, aplicando una tasa anual de 50 puntos base por el número de días transcurridos efectivamente en cada periodo sobre el saldo insoluto de los Ceburs (0.5 puntos porcentuales diarios). El pago se llevará a cabo en cada una de las fechas de pago que ocurran a partir del 1 de diciembre de 2016 y durante el tiempo que tenga vigencia la dispensa.

La Asamblea también acordó que el gobierno del estado sustituya al Auditor Externo debido, muy probablemente, a una sospecha de complicidad en cuanto a favorecer la opacidad en el manejo de la información financiera del estado. Asimismo, FitchRatings advirtió que estaría monitoreando la evolución trimestral del pasivo circulante y las medidas que implementara el estado para cumplir con los compromisos financieros establecidos en los contratos de las emisiones.

EL DÉFICIT FISCAL

Una de las razones que puede explicar, en parte, el endeudamiento tan elevado es el déficit presupuestal en que incurrió el gobierno del estado durante el periodo 2010-2016.

Anualmente, se presentaron desequilibrios presupuestales muy importantes, iniciando en 2010 con un faltante de 20 244 mdp, resultado de una diferencia negativa entre un gasto total que alcanzó los 46 610 mdp y un ingreso total que apenas fue de 26 365.7 mdp. En 2011, el déficit alcanzó su monto más alto, registrando un valor de 25 431 mdp, debido a que el gasto público se incrementó hasta en 60 020 mdp, mientras que los ingresos fueron de 34 589 mdp.

El gasto siguió creciendo, de tal manera que en 2014 alcanzó el máximo nivel de este periodo, con un monto de 61 752 mdp, en tanto que los ingresos registraron un valor de 40 050 mdp (Gobierno de Vera-

cruz, 2015c). Al parecer, en correspondencia con un conjunto de medidas de austeridad presupuestal, el déficit habría disminuido hasta un monto de 10 816 mdp en 2016, como resultado de una considerable reducción del gasto, que aún no se sabe si se ha concretado.

Al sumar el déficit de cada año, se obtiene un monto acumulado de 138 918 mdp, resultado de la profunda distancia entre el gasto público, que en todo el periodo sumó un total de 392 267 mdp, y un ingreso que fue de sólo 253 349 millones de pesos.

Este enorme déficit explicaría por qué la deuda pública se incrementó, en este mismo periodo, en magnitudes nunca antes vistas.

EL GASTO PÚBLICO

RESTRICCIONES Y RIGIDECES PRESUPUESTALES

Es importante señalar que el Poder Ejecutivo tiene limitaciones para el manejo del presupuesto de egresos que anualmente se aprueba. Las primeras son un conjunto de “restricciones” derivadas de la existencia de rubros de gasto que aquel no ejerce directamente. Otra es un agregado de compromisos legales o institucionales que impiden modificar la magnitud de ciertas partidas presupuestales, denominados “rigideces presupuestales”.

Restricciones presupuestales

Los rubros incluidos en el presupuesto que no son ejercidos por el Poder Ejecutivo se agrupan bajo el nombre de Otras Transferencias y suman un total de 33 376 mdp, lo que representa 34% del total (Gobierno de Veracruz, 2016).

En el siguiente cuadro se detallan cada uno de los componentes de este grupo de recursos:

CUADRO 1. Gobierno del Estado de Veracruz. Recursos financieros del Presupuesto de egresos que no ejerce el poder ejecutivo (millones de pesos)

OTRAS TRANSFERENCIAS	
Participaciones y aportaciones para los municipios	17 537
Poder Legislativo	677
Poder Judicial	1 494
Organismos autónomos	4 676
Provisiones salariales y económicas	3 791
Deuda pública	5 200
<i>Total</i>	33 375

FUENTE: elaboración propia con datos del Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz, 2016.

Lo que queda, entonces, bajo control directo del Ejecutivo es un total de 65 159 mdp (sólo 66% del total). Pero el control que tiene sobre una parte de estos recursos es limitado, porque ahí se encuentran incluidos 25 452 mdp que corresponden al pago de los salarios del magisterio federalizado, el cual se realiza con el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, que no es manejado por el gobierno del estado porque, a partir de 2014, ese fondo ya no se le trasfiere, aunque sí se contabiliza como un ingreso por transferencias del ramo 033, a pesar de que el gobierno federal se encarga de manejarlo directamente para el pago a los profesores, a nombre del gobierno estatal. Por esta razón, este monto hay que deducirlo, por lo que queda una cantidad de 39 707 mdp bajo control del gobernador (Gobierno de Veracruz, 2016).

Rigideces presupuestales

La parte del presupuesto que resulta de las deducciones arriba realizadas está sujeta a rigideces que se identifican con la naturaleza condicionada de su uso y está compuesta por 10 fondos federales, que suman un monto de 12 929 mdp. Estos fondos son transferidos por la federación para ser aplicados en una sola función o fin determinado, es decir, son *rígidos*. No

todos los fondos federales condicionados se incluyen aquí porque, en algunos casos, la ley permite utilizarlos para más de un propósito, y eso le da libertad de disposición al gobierno del estado; es decir, son fondos condicionados de usos múltiples (Gobierno de Veracruz, 2016).

Deducidas estas rigidices, resulta un monto de 27 415 mdp, al que hay que restar una rigidicez adicional: el pago de la nómina del magisterio del sistema estatal, compuesto por 67 679 profesores y para cuyo cumplimiento se destinan 11 546 mdp, por lo que restan entonces 15 869 mdp, que es en realidad el monto que está totalmente bajo control del ejecutivo y del cual se utilizan 3 883 mdp para el pago de la nómina del personal que labora en las secretarías del Poder Ejecutivo, 1 841 mdp que se destinan a materiales y suministros para las oficinas de gobierno y para el pago de servicios generales (agua, luz, teléfono, rentas, etc.), otros 3 216 mdp destinados a inversión pública y 2 647 mdp a otros gastos (Gobierno de Veracruz, 2016).

CUADRO 2. Gobierno del Estado de Veracruz. Fondos federales transferidos de uso condicionado para una sola función (millones de pesos)

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	5 390
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del DF (FASP)	329
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAFTA)	375
Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	4 401
Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz	478
Programa Prospera	409
Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Veracruz	94
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Veracruz	136
Programa Seguro Médico Siglo XXI	95
Fomento a la Educación	1 223
<i>Total</i>	12 930

FUENTE: elaboración propia con datos del Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz, 2016.

INEFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Durante 2014, el gobierno del estado de Veracruz destinó un total de 12 004 mdp para la realización 118 programas que no cumplieron total o parcialmente con sus objetivos (Gobierno de Veracruz, 2014).

Los programas a realizar se encuentran clasificados en cuatro ejes rectores del Plan Veracruzano del Desarrollo. Al analizar de manera desagregada por eje rector, se puede observar que en algunas áreas de la administración pública estatal esta ineficiencia se dio en una mayor magnitud que en otras.

El eje rector A, Construir el presente. Un mejor futuro para todos, agrupa los programas orientados al desarrollo social ejecutados por el DIF, la Secretaría de Salud (ss), la SEV, la Sedesol y el Instituto de Espacios Educativos (IEE) entre otros. Este eje agrupa a las dependencias más ineficientes, ya que de los 76 programas que ejecutaron, en 44 de ellos (86% del total) no se cumplió con 72% de los objetivos propuestos. Esto significa que los 7 866 mdp que se ejercieron para la realización de estos programas se convirtieron en un gran desperdicio. En este eje destaca la ineficiencia del Régimen Estatal de Protección Social en Salud, que tuvo un incumplimiento de 100%; Sedesol, de 88%; la ss, de 82%; el IEE, de 63% y el DIF, de 62 por ciento (Gobierno de Veracruz, 2014).

En el eje rector B, Economía fuerte para el progreso de la gente, se agrupan los programas de la SIOP, la Sedarpa, la Sedecop, el Consejo de Desarrollo del Papaloapan, el Icatver, la Secretaría de Turismo, la Secretaría del Medio Ambiente y el Ivec. En este eje, 31 programas, es decir, 66% del total, no cumplieron con 68% de sus objetivos. El gasto en estos programas fue de 2 237 mdp. En este eje destaca la ineficiencia y el despilfarro de la Sedarpa, con 91% de sus metas incumplidas; le sigue la SIOP, con 88%; el Consejo de Desarrollo del Papaloapan, con 67%; la Sedecop, con 65%; la Secretaría de Turismo, con 64%; el Icatver, con 50% y el Ivec y el Instituto de Bioenergéticos, con 40% de incumplimiento, respectivamente (Gobierno de Veracruz, 2014).

El eje rector D, Gobierno y administración eficientes y transparentes, agrupa los programas de la SPP, la Sefiplan, RTV, la Secretaría de Protección Civil, la Contraloría General y la Secretaría de Gobierno, entre otras. Aquí se puede observar un incumplimiento en 31 programas (48.4% del total) de los 64 que integran el eje. Aquí destaca el elevado nivel de ineficiencia de la Sefiplan, con 81% de sus objetivos incumplidos. También es importante el grado de incumplimiento de la SPP, donde no se cumplió con 53% del total de los objetivos planteados (Gobierno de Veracruz, 2014).

Finalmente, en el eje rector C, Un Veracruz sustentable, se agrupan los programas a cargo de la CMAS, la Secretaría del Medio Ambiente y la Procuraduría del Medio Ambiente. Este eje no cumplió con 57% de los objetivos establecidos en 12 de los 14 programas encomendados; es decir, que en 86% del total de los programas se incurrió en una elevada ineficiencia, lo que representa un desperdicio de recursos de más de 70 mdp. En este caso, la mayor ineficiencia se observó en la Secretaría del Medio Ambiente, la cual tuvo un incumplimiento en sus metas de 71%, mientras que la CMAS incumplió en 43 por ciento.

Este incumplimiento representa un desperdicio inaceptable, porque los recursos son escasos y provienen del esfuerzo de los veracruzanos que pagan sus impuestos, y porque no alcanzar las metas propuestas representa un retraso económico y social para el estado, ya que no se solucionan los problemas para los cuales fueron destinados esos recursos (Gobierno de Veracruz, 2014).

LA QUIEBRA DEL INSTITUTO DE PENSIONES DEL ESTADO. HACIA UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Instituto de Pensiones del Estado (IPE) se encuentra en quiebra financiera, lo cual representa uno de los problemas más graves que vive el Estado y se evidencia en cuatro hechos indiscutibles.

Los datos de la quiebra financiera

1. Su incapacidad para poder pagar a tiempo y en la forma debida las pensiones a los 28 000 pensionados y jubilados.

2. La inexistencia de una Reserva Técnica que le permita cubrir el déficit creciente existente entre los ingresos que percibe por cuotas y aportaciones y los pagos por pensiones. A principios de 2016, se informaba que este fondo era de casi 5 000 mdp: 2 000 mdp en dinero en efectivo ubicado en cuentas bancarias y 3 000 mdp en propiedades inmuebles. Actualmente (septiembre 2016), la información existente permite concluir que la reserva técnica prácticamente no existe, porque el dinero en cuentas bancarias desapareció y los bienes inmuebles no generan ingresos para el pago de las pensiones.

3. El déficit de pensiones es actualmente de más de 2 000 mdp y crece cada vez más. El gobierno del estado se encarga de cubrirlo mediante subsidios ordinarios y extraordinarios, pero también para él se ha convertido ya en una enorme carga financiera, cada vez más difícil de cubrir. En el futuro inmediato, con este déficit creciente y sin reservas técnicas, no existe forma de que el IPE, por sí mismo, garantice el pago a los pensionados actuales y a los casi 100 000 trabajadores en activo que en el muy corto plazo harán crecer de manera acelerada el número de jubilados que demandarán una pensión.

4. La imposibilidad de poder resolver esta quiebra con las aportaciones y cuotas de los trabajadores de nueva contratación; primero porque el número de trabajadores en activo por cada pensionado es excesivamente bajo (tres por cada pensionado) y se requeriría una proporción superior (de 10 a 1); segundo, porque sus aportaciones no son suficientes para generar los ingresos que se requieren ya que, en promedio, la remuneración individual con que ingresan es más baja que el monto individual promedio de cada pensión; tercero, porque el problema se vuelve más grave cada vez que ingresa un nuevo trabajador, pues el sistema no le está garantizando el pago de la pensión en el largo plazo,

ya que, para que eso suceda, deberá haber después más trabajadores que serán quienes financien a estos que ahora ingresan. El sistema de seguridad social se convirtió prácticamente en uno de esos fraudulentos sistemas de “Telares de sueños” o “Flor de la abundancia”, en el que quien se beneficia es el que está en el nivel más alto de la pirámide, recibe su dinero y sale; el problema es para los de abajo, porque lo único que les garantiza que reciban su dinero es que sigan ingresando más personas después de ellos y que hagan sus aportaciones. Cuando este flujo se detiene o cuando alguien ya no hace sus aportaciones, el esquema se colapsa, y los de abajo simplemente se quedan sin el beneficio prometido.

Las razones de la quiebra

Pero ¿cómo se llegó a esta situación?, ¿cómo estalló esta crisis del Sistema de Pensiones? Hay varios factores que lo explican:

a) Una ineficiente burocracia, que no supo administrar adecuadamente los recursos del IPE, que no supo hacer crecer las reservas técnicas ni administrar adecuadamente los bienes y negocios del instituto, los que algún día fueron muy prósperos.

b) Este desorden institucional se expresa hoy en una deuda de alrededor de 7 000 mdp que tiene el gobierno del estado con el IPE, porque no le ha transferido durante años los recursos que como “obligado solidario” le corresponde entregar, independientemente de otros recursos que como patrón tiene que pagar y en lo cual también ha sido omiso. Evidentemente, esto ha debilitado las finanzas del Instituto de Pensiones en tal magnitud que hoy no sólo no hay dinero para pagar las pensiones mensualmente, sino que, además, no hay reserva técnica.

c) La reserva técnica ha sido víctima de un desorden institucional y hoy lo único que se tiene son alrededor de 3 000 millones de pesos en bienes inmuebles que no generan ningún ingreso y que serían incapaces para cubrir las pensiones de más de dos años. Es decir, el IPE como está no tiene futuro.

d) Fallas en el diseño del Sistema de Pensiones relativas a la baja tasa de cotización, la inexistencia de restricciones en la edad de jubilación durante las primeras décadas de existencia del sistema, así como el pago de aguinaldo no cotizado y la jubilación con insuficiente antigüedad en el salario base del cálculo de la pensión, entre otros.

LOS INGRESOS PÚBLICOS

EFICIENCIA RECAUDATORIA COMPARADA

El desempeño del gobierno de Veracruz en materia de recaudación de impuestos ha sido muy deficiente en los últimos años, lo cual es evidente al compararse con el resto de los estados. Los *ingresos públicos propios* que recauda representan, en promedio, apenas 637 pesos por persona, lo cual lo ubica en el lugar 30 entre los estados de peor desempeño en materia fiscal, muy lejos de la posición que tienen otras economías estatales como el Distrito Federal, que obtiene 6 643 pesos por persona, lo cual es 10 veces más que lo que recauda Veracruz. Asimismo, Nuevo León, que ingresa 3 175 pesos por persona (cinco veces más); incluso, una economía más pequeña que la veracruzana como Campeche recauda 2 504 y cuadruplica lo obtenido por Veracruz; y Chihuahua, con 1 930 pesos, lo triplica.

Asimismo, si se comparan los *ingresos propios* que obtiene el estado como proporción de su Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), se puede observar que Veracruz apenas alcanza a captar 0.6% del PIBE, lo cual lo coloca en el lugar 29 entre los estados que menos recaudan, muy lejos del Distrito Federal, que obtiene 2.3%, e incluso menos que estados más pobres como Chiapas, con 1.7%; Oaxaca, con 1.6%, y menos que otras economías más pequeñas como Chihuahua, que obtiene 1.6% y Guanajuato, con 1.2%. De igual modo, puede observarse que anualmente apenas se obtienen 458 pesos por persona, lo que lo ubica en el lugar 20 entre los estados de más baja recaudación, muy lejos del Distrito Fede-

ral, que obtiene 4 048 pesos; de Campeche, con 1 467 pesos; de Nuevo León, con 1 434 pesos y de Querétaro, con 1 120 pesos por persona.

Asimismo, al comparar el monto de recaudación de *impuestos propios* con la magnitud de la riqueza generada a nivel estatal, se observa que el gobierno de Veracruz obtiene apenas 0.4% de impuestos como proporción del PIBE, ubicándose en el lugar 20 entre los de peor recaudación, lejos del Distrito Federal, que recauda 1.4% y de Nayarit y México, con 0.8 por ciento.

Por lo anterior, la participación de los ingresos propios en el total de ingresos del estado es excesivamente baja, lo que condiciona la capacidad de maniobra financiera y limita los recursos públicos para financiar el gasto. Por ello, al medir la “autonomía financiera” del gobierno estatal (que mide la proporción que representan los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales), se observa que la de Veracruz es de las más bajas del país, de 4.5%, lo cual lo ubica en el lugar 30 a nivel nacional, muy lejos del 37.5% que logra el Distrito Federal, del 14.5% de Nuevo León, del 13.7% de Querétaro y del 12.4% de Tamaulipas. Incluso, estados más pobres como Oaxaca y Chiapas superan a Veracruz con una autonomía financiera mayor, de 6.5% y de 6%, respectivamente.

Estos reducidos ingresos fiscales han limitado de manera fundamental la capacidad operativa del estado, de tal manera que, al calcular su Índice de Autonomía Operativa, que compara el monto de los ingresos propios con la magnitud del gasto corriente y permite medir la parte de ese tipo de gasto, que el gobierno estatal puede cubrir con ingresos propios, resulta que, en Veracruz, esa capacidad es muy limitada, pues dicho indicador es de apenas 11.7%; es decir, los ingresos propios apenas alcanzan a cubrir una décima parte del gasto corriente. Este valor ubica al estado en el lugar 31 a nivel nacional entre los de peor situación, muy lejos de la capacidad financiera que tiene el Distrito Federal, cuya autonomía operativa es de 131%, y de Querétaro, con 103.2%, y Nuevo León y Aguascalientes, con 86 por ciento.

Es tan grave la situación de Veracruz en este sentido, que aun si se agregan las participaciones federales que recibe, no le es suficiente para cubrir el total de su gasto corriente. Por ello, el Índice de Capacidad Operativa, que permite conocer qué proporción de gasto corriente puede ser cubierto con *recursos de libre disposición* (ingresos propios más participaciones federales), es de 88%, lo que significa que anualmente tiene un déficit operativo equivalente a 12% de sus ingresos de libre disposición. Esto lo ubica entre los estados en peor situación financiera, ya que ocupa el lugar 29, muy lejos Aguascalientes, con un indicador de 450%; Baja California Sur, con 391%; Hidalgo, con 374% y Querétaro, con 359 por ciento.

De igual modo, mediante el cálculo del Índice de Autonomía Burocrática de Impuestos, se puede medir en qué magnitud la recaudación de impuestos propios permite pagar los gastos en “servicios personales”, lo que identifica la capacidad que tiene el gobierno estatal para cubrir su nómina con su recaudación de impuestos, respecto de lo cual se observa una situación muy adversa, ya que el valor del indicador para Veracruz es de 9.4%, lo que significa que los impuestos que cobra el gobierno apenas cubren una mínima parte de su nómina.

Esto posiciona a Veracruz en el lugar 29 entre los estados en peor condición financiera, muy alejado del Distrito Federal, cuya capacidad es de 121%; de Querétaro, con 96; de Baja California Sur, con 80% y de Aguascalientes, con 70 por ciento.

De la misma manera, si se mide la capacidad de todos sus ingresos propios para el mismo propósito, su situación no mejora, ya que este rubro apenas le permite cubrir 13% del total de las remuneraciones. Pero comparativamente, su situación es peor frente al resto de los estados, ya que ocupa el lugar 31 entre los de peor desempeño, muy lejos del Distrito Federal, cuya capacidad para cubrir su nómina con ingresos propios es de 198%; de la de Querétaro, que es de 156%; de la de Quintana Roo, con 133%; de la de Aguascalientes, con 120% y de la de Nuevo León, con 113 por ciento.

LA CORRUPCIÓN DETONANTE DE LA CRISIS FISCAL

EL DAÑO PATRIMONIAL TOTAL

La Auditoría Superior de la Federación detectó que el gobierno de Veracruz incurrió en actos de corrupción e irregularidades en el manejo de los recursos públicos, que generan daño patrimonial por un monto de 43 554 mdp, durante el periodo 2010-2014.

Esos recursos los entregó el gobierno federal para que el gobierno de Veracruz los aplicara en diversos programas que tienen que ver primordialmente con el desarrollo social del estado, particularmente con salud, educación y seguridad pública. Pero ese dinero, aunque llegó a manos del gobierno estatal, nunca se gastó para atender las necesidades básicas de los veracruzanos, lo que provocó un gran daño a la salud de los más pobres de Veracruz, al propiciar desabasto de medicamentos, desatención a la educación e incremento en la inseguridad en el estado, al no aplicarse los recursos para el combate al crimen.

En la revisión de las cuentas públicas de 2010 a 2014, la ASF determinó, para el gobierno de Veracruz, un total de 29 281 mdp en “observaciones” que implican daño patrimonial, porque el dinero no se aplicó a los programas establecidos y no se devolvió a la federación.

Asimismo, señaló “aclaraciones” por un monto de 14 274 mdp, en donde se identificaron montos de gastos no justificados o no comprobados y respecto de lo cual se está exigiendo que se documente y se respalde para determinar si hay daño patrimonial.

Año con año la situación fue deteriorándose, al incrementarse el monto total de las observaciones y aclaraciones reclamadas, lo cual hace evidente el modo en que fue creciendo el abuso y la corrupción al interior del gobierno estatal.

Así, en 2010, el monto de observaciones fue de 3 434 mdp, en tanto que para 2011 se detectó un faltante de 4 532 mdp. Para 2012, el monto detectado fue de 5 552 mdp y, para 2014, de 9 557 mdp, es decir, casi tres

veces más que el observado en 2010. La corrupción se triplicó en sólo cinco años. Al sumarse el total de cada año, se llega a la cantidad arriba mencionada, que es de 29 281 mdp, lo cual es el monto total acumulado durante el periodo. Asimismo, se puede ver que, desde 2012, las aclaraciones se van acumulando también. Ese año se señaló un monto total por aclarar de 5 078 mdp; en 2013, de 4 717 mdp y en 2014, de 4 977 mdp. La suma de los tres años hace el total de aclaraciones señalado arriba de 14 274 millones de pesos.

Ni las observaciones ni las aclaraciones han sido resueltas a favor del gobierno de Veracruz, por lo que éste está obligado a devolver estos recursos a la federación, junto con los intereses generados hasta que los reintegre.

EL DAÑO PATRIMONIAL POR SECTORES Y RUBROS

El sector que mayor perjuicio sufrió es la Educación, en donde el faltante es de 20 579 mdp. En el rubro de Desarrollo social se dejaron de aplicar 11 030 mdp; en el Sector Salud se encontraron faltantes por 10 622 mdp y en Seguridad Pública, por 1 323 millones de pesos.

Dentro de los recursos destinados a la educación que no fueron aplicados durante el periodo 2010-2014 y que tuvieron un destino incierto e ilegal, destacan particularmente tres: el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB), por un monto de 17 161 mdp; el fondo denominado Subsidios a Centros de Educación, por un monto de 2 508 mdp y el de Escuelas de tiempo completo, por 577 millones de pesos.

En lo que respecta al sector Salud, se afectó principalmente a los recursos del Seguro Popular, en donde hay faltantes por un total de 8 077 mdp; en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), donde faltan 1 163 mdp, y en las aportaciones a los Servicios de Salud de Veracruz, con 1 002 mdp faltantes.

En el rubro de Desarrollo Social, la ASF encontró faltantes principalmente en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (FAFEF) por 4 230 mdp. En el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), por 2 384 mdp. Asimismo, en el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) descubrió otros 2 361 mdp, y en el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) ubicó un faltante de 932 millones de pesos.

Finalmente, en el rubro de Seguridad Pública, el principal afectado es el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) con un faltante de 1 126 millones de pesos.

Aunque los faltantes descubiertos por la ASF se localizan en 27 fondos federales transferidos, es en tres de ellos en donde se concentra 68% del total del monto faltante: FAEB, Seguro Popular y FAFEF (29 468 mdp). Y si se suman los siguientes seis en importancia, se tiene que en sólo 9 fondos se concentra 92% del total del monto faltante.

PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS MOTIVO DE LAS OBSERVACIONES Y DE LAS ACLARACIONES

Un análisis de estos nueve fondos permite identificar que las prácticas administrativas que derivaron en actos de corrupción se realizaron de manera sistemática durante los cinco años analizados.

Así, en el FAEB, los tres motivos principales que generan prácticamente la totalidad de las observaciones y aclaraciones se refieren a que:

- Se desconoce la aplicación y el destino de los recursos.
- Pagos que no fueron comprobados o justificados.
- Recursos retenidos y no enterados a la instancia correspondiente.

En el caso del Seguro Popular, también son tres principalmente los motivos de las observaciones, y coinciden con los del FAEB:

- No se trasladaron los recursos a la instancia que correspondía.
- No se aplicaron los recursos.
- No existe documentación que pruebe la aplicación de recursos.

Finalmente, en el caso del FAFEF, el principal motivo de las observaciones es que los recursos se utilizaron para realizar pagos que no corresponden con el objetivo del fondo.

Lo que puede observarse es que las prácticas administrativas que motivaron las observaciones y las aclaraciones se realizaron de manera recurrente año con año, y se llevaron a cabo de manera sistemática en el manejo de todos los fondos federales. Estas prácticas constituyen el más burdo y descarado modelo de negocio de la corrupción, diseñado por la actual administración para que algunos funcionarios se beneficiaran, de manera personal, de miles de millones de pesos del erario público.

LAS CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN EL DESARROLLO SOCIAL

Algunas de las consecuencias económicas y sociales que se derivan de este atraco monumental a las finanzas estatales pueden identificarse a partir del comportamiento de algunos indicadores del desarrollo. Veamos:

Durante el periodo 2012-2014, el número de personas en pobreza aumentó en 466 946 (Coneval, 2015), es decir, 6% de la población total del estado se convirtió en pobre. Este resultado ubica a Veracruz en el segundo lugar entre los estados que más pobreza han generado en el periodo de análisis mencionado, muy lejos de los buenos resultados de Chihuahua, que redujo la pobreza en 144 120 personas; de Guerrero, que logró hacerla descender en 82 455 personas, y de Guanajuato, que lo hizo en 75 018 personas.

En el ámbito de la educación, el número de personas con rezago educativo se incrementó en 194 000, lo que colocó a Veracruz en el pri-

mer lugar entre todos los estados con el mayor incremento en el rezago al respecto. Esto llevó a que el número de personas en esa condición sumara un total de 2 551 000, en 2014 (Coneval, 2015). Asimismo, el estado ocupa el lugar 28 entre los estados en donde las personas alcanzan el menor número de años promedio de educación escolar, con 8.1 años, mientras que otras entidades como el Distrito Federal alcanza casi 11 años; Nuevo León, 10 y Sonora 9.8 años.

De igual manera, Veracruz presenta una tasa de analfabetismo de 9.9%, lo cual le ubica en el lugar 29 entre los estados con mayor número de personas que no saben leer ni escribir.

En materia de salud, puede observarse que Veracruz tenía, en 2013, una esperanza de vida de 73.75 años, lo cual le ubicó en el lugar 27 entre los estados en peor situación. De igual modo, la tasa de mortalidad infantil para ese año era de 14.37 muertes por cada mil niños, una de las más altas del país. Asimismo, Veracruz es uno de los estados con el mayor número de personas con carencia de acceso a los servicios de salud. En 2014, un total de 1 736 328 personas se encontraba en esa situación, lo cual le ubica en el tercer lugar entre los estados con las mayores carencias. Además, en 2013, ocupó el lugar 28 entre los estados que destinaron una menor proporción de su gasto total a la salud, apenas 12%, muy lejos de estados como México, que destinó 33.2%, Baja California, con 31% y Jalisco, con 30 por ciento (DGED, 2013).

En materia de seguridad pública, Veracruz presenta también un saldo negativo en el periodo de análisis. De 2010 a 2014, el número de secuestros aumentó en el estado en 127 casos, lo cual lo ubica en el segundo lugar entre los estados con mayor incremento en el rubro, sólo superado por Tamaulipas. Asimismo, el número de robos de vehículos, con violencia, aumentó en 314 casos, llevándolo al sexto lugar entre los estados con mayor aumento (SNSP, 2014). Para marzo de 2016, Veracruz ocupa el tercer lugar entre los estados con el mayor promedio de delitos, con un total de 373 casos. De igual modo, ocupa el cuarto lugar entre los estados, con el mayor número de personas

con afectaciones a consecuencias de la inseguridad, con un total de 1 984 032 personas afectadas (Envipe, 2015).

La corrupción, según se puede corroborar, no sólo ha acabado con los recursos públicos para atender las necesidades básicas de la población veracruzana; también está acabando con las posibilidades de sobrevivencia de los veracruzanos, aniquilando sus niveles de bienestar y las oportunidades de un futuro mejor.

MALAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

EL SUBEJERCICIO TOTAL

Durante 2015, el gobierno de Veracruz dejó de ejercer recursos presupuestados por un total de 9 374 mdp (Gobierno de Veracruz, 2015); es decir, incurrió en un ilegal desperdicio de recursos ya autorizados para ser utilizados, y cuyo diverso destino tenía como propósito generar un impacto importante en el crecimiento económico y en el bienestar social del estado.

Esto se debe a que, mientras que el presupuesto de egresos (modificado) para ese año fue de 113 017 mdp, sólo se devengó, es decir, sólo se comprometió el uso de 103 643 mdp, con lo que se generó el subejercicio mencionado.

Al desagregar el análisis por dependencia, se puede observar que el mayor subejercicio lo realizó la SIOP, al dejar de utilizar 1 949 mdp, seguida por el IIE, con 1 450 mdp. Esto significa que estas dos áreas del gobierno, en conjunto, dejaron de ejercer 3 399 mdp, que principalmente estaban destinados a construir obra pública y cuya aplicación habría tenido un fuerte impacto en la economía del estado.

Asimismo, destaca el subejercicio de la SS, por un monto de 1 203 mdp; el de la Sedesol, con 1 152 mdp; el del DIF, con 844 mdp; el de CMAS, con 567 mdp y el de la SEV, con 467 mdp. Al sumar el subejercicio

de estas cinco dependencias, resulta un total de 4 232 mdp, recursos que se presupuestaron para la realización de programas para la atención de las necesidades de la población en peor situación, y que, al no utilizarse, propiciaron un incremento de la pobreza en Veracruz (Gobierno de Veracruz, 2015).

Al agrupar los subejercicios por Objeto de gasto (es decir, según su destino), se observa que la mayor parte de los recursos no ejercidos estaban presupuestados para Inversión pública, ya que el subejercicio en este rubro es de 8 550 mdp, de los cuales 3 954 mdp debieron haberse aplicado en la realización de Proyectos productivos y Acciones de fomento; 3 513 mdp, en la construcción de Obra pública en bienes propios, y 1 084 mdp en Obra pública en bienes de dominio público (Gobierno de Veracruz, 2015).

El subejercicio presupuestal del gobierno del estado causó un grave daño a la actividad productiva estatal, pues, como se sabe, la inversión en obra pública genera un efecto positivo sobre la economía estatal, por la dinámica que imprime a diversos sectores productivos.

Al hacer el análisis en la Clasificación económica del gasto, es decir, el agrupamiento de acuerdo con el tipo de bienes y servicios en los que se utiliza el presupuesto, se observa que el principal subejercicio se ubica en el llamado Gasto de capital, por un monto de 8 551 mdp. En cambio, el Gasto corriente presenta un subejercicio menor de 823 mdp, el cual de todos modos es muy elevado, y significa que se dejaron de utilizar recursos cuyo destino era primordialmente el pago de servicios personales (Gobierno de Veracruz, 2015).

Para observar de mejor manera el impacto que sobre el desarrollo del estado han tenido estos subejercicios, es necesario analizarlos en la Clasificación funcional, que es un agrupamiento del presupuesto que identifica la finalidad que se persigue al aplicar los recursos públicos. Aquí se puede observar que el mayor subejercicio se presentó en la Función desarrollo social, por un monto de 4 030 mdp no ejercidos. Este subejercicio se constituye por un subejercicio de 1 344 mdp en la Fina-

lidad salud; de 1 237 mdp en la Finalidad educación y de 1 032 en la Finalidad vivienda y servicios a la comunidad.

Otro subejercicio importante es el que se presenta en la Función obra pública, donde se observa un monto no ejercido por 3 764 mdp. En la Función desarrollo económico no se aplicaron 1 015 mdp y en la Función gobierno, el subejercicio fue de 564 millones de pesos (Gobierno de Veracruz, 2015).

Es evidente que al dejar de aplicarse recursos en los rubros de desarrollo social, el efecto sea un deterioro en el nivel de bienestar de la población. Lo mismo sucede en materia de crecimiento económico, ya que, al no utilizarse recursos destinados a Obra pública y al Desarrollo económico, se profundiza la crisis económica, se incrementa el desempleo y se retrasa mucho más la modernización y el progreso del estado.

LA CRISIS FISCAL. PLANTEAMIENTO Y SOLUCIÓN

Como se ha visto antes, Veracruz enfrenta hoy un asevera crisis fiscal, caracterizada por la incapacidad del gobierno para financiar el gasto público con las fuentes de ingresos públicos existentes, ya sea el establecimiento de nuevos impuestos, el incremento de tasas impositivas o la contratación de nueva deuda pública. Y, al mismo tiempo, por una incapacidad para reducir el gasto público sin causar daño al aparato administrativo y social.

Esta situación es resultado del profundo desequilibrio presupuestal ya analizado antes, cuya causa fundamental es un excesivo gasto público, que año con año ha rebasado los ingresos públicos. Esto ha generado permanentes y elevados déficits presupuestales, que en buena medida explican los enormes volúmenes de deuda pública. No sólo la deuda bancaria y bursátil, sino también otro conjunto amplio de obligaciones financieras derivado de la contratación de obras y de la compra de bienes y servicios que no se pagaron, y otros que constituyen compromisos de pago derivados de la interrupción de la transferencia de recursos a

organismos públicos como el Instituto de Pensiones del Estado, la Universidad Veracruzana, los institutos tecnológicos, la Secretaría de Educación y otros. Desafortunadamente, no existe un registro público de todos los adeudos existentes, por lo que no es posible establecer con precisión, en este momento, la magnitud de los compromisos financieros. Adicionalmente, hay que considerar que el monto de los pagos anuales por servicio de la deuda es muy elevado, porque los créditos han sido contratados a tasas de interés muy elevadas.

Existe, entonces, un problema muy serio de capacidad de financiamiento del presupuesto público, que exige la necesidad de reducir el gasto, en un contexto muy delicado de rigidez presupuestal, ya que una proporción muy elevada del gasto público se destina a obligaciones irrenunciables e irreductibles, relacionadas con los pagos de la nómina magisterial, el sistema de pensiones, el presupuesto de la Universidad Veracruzana y las transferencias a municipios, órganos autónomos, poderes, organismos descentralizados y pago de la deuda pública.

Una novedad en la explicación del déficit presupuestal es la no aplicación de los recursos públicos federales. Nunca antes se había dado el caso de que el gobierno del estado no hiciera el uso debido de las transferencias que recibe de la federación.

Hoy es uno de los principales problemas que enfrenta, no sólo porque no se aplicaron a los propósitos establecidos y, con ello, se provocó un daño económico y social muy importante al estado, sino, además, porque son recursos que deberán ser devueltos a la federación y pasan a conformar, por ello, un pasivo para el cual no hay recursos con que sea cubierto.

Otro elemento que explica el desequilibrio presupuestal es la baja recaudación de ingresos públicos del gobierno estatal, los cuales resultan escasos en función de las necesidades de gasto que enfrenta el estado. Adicionalmente, existe evidencia de que el estado ocupa uno de los últimos lugares en cuanto a su eficiencia recaudatoria de ingresos propios, derivado de una considerable evasión fiscal, una corrupción

que lo permite y mecanismos ineficientes de recaudación e inspección a los contribuyentes.

Lo mismo sucede en las tareas de colaboración administrativa con la federación, la cual constituye una fuente de ingresos públicos y cuya magnitud depende del esfuerzo recaudatorio que haga la administración fiscal estatal. Esta problemática se expresa también en una alta dependencia financiera con respecto de los recursos que el estado recibe de la federación por participaciones federales y aportaciones del ramo 33, lo que hace que los recursos de libre disponibilidad sean muy limitados.

La corrupción e ineficiencia son dos aspectos fundamentales para entender tanto la baja recaudación de ingresos como el excesivo gasto público y la no aplicación de los recursos públicos federales. Esta situación se explica, por una parte, por la carencia de la información estadística completa, precisa, oportuna e imparcial sobre aspectos importantes de la realidad veracruzana, lo que impide conocer de manera precisa la naturaleza y la magnitud de los problemas económicos, sociales y medioambientales. Por lo mismo, no se cuenta con los insumos adecuados para elaborar políticas públicas eficientes para la solución de los problemas que se pretende atacar, lo que provoca un uso ineficiente de los recursos y genera despilfarros. De igual modo, no existe un seguimiento y evaluación técnica precisa, oportuna e imparcial de los resultados de las distintas políticas públicas que se elaboran y que se llevan a cabo en las distintas instancias del sector público, razón por la cual tanto el gobierno como los ciudadanos desconocen si el uso de los recursos públicos genera el impacto social y económico que se busca.

Asimismo, es necesario reconocer que el sector público está en riesgo permanente de que los funcionarios públicos realicen actos de corrupción o incurran en un trabajo ineficiente, ya sea en la administración de recursos, la realización de obras o en la impartición de justicia. Existe evidencia de que dentro de la administración pública se ha incurrido en desviación de recursos y en la creación de mecanismos para obtener beneficios privados con los recursos públicos. Una de las

razones por las cuales sucede esto es la discrecionalidad que tienen los mandos superiores para designar libremente a las personas que ocuparán cargos públicos dentro de su área de competencia. Ello propicia que se contraten personas que no cubren el perfil profesional para el puesto, lo que provoca ineficiencia y que su designación se realice con el fin de pagar un favor/compromiso político, o por recibir o haber recibido apoyo extralegal (por ejemplo apoyos económicos en campaña) o para crear una red de complicidades con incondicionales que permitirán realizar actos de corrupción. En el Poder Judicial, los efectos de estas conductas son aún más graves, no sólo porque la corrupción tiene ahí graves consecuencias en la impartición de justicia y provoca un daño social irreparable, sino también porque detentar un cargo público que requiere especial formación profesional, como es el de jueces, secretarios de juzgado, proyectistas, etc., sin tenerla, propicia una inadecuada impartición de justicia y redundante en un uso ineficiente de los recursos públicos.

Otra de las razones que explican este problema es la posibilidad de realizar el manejo de los recursos públicos con mucha opacidad, de manera que el ciudadano no tiene posibilidades de observar cómo se manejan los recursos y cómo se conducen los funcionarios en su actuar diario, lo que les permite disponer de manera arbitraria, ilegal e ineficiente de los recursos públicos y dejar de cumplir sus metas, sin que esto puede ser reconocido por la sociedad, porque, además, los funcionarios crean complicidades para asegurar la impunidad.

ALGUNAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS FISCAL

A lo largo de este trabajo se evidenció la lamentable situación en la que se encuentran las finanzas públicas de Veracruz. Queda al descubierto el elevadísimo nivel de deuda pública, mismo que se deriva de las peores prácticas administrativas que han existido y de la pésima gestión de los funcionarios públicos.

Veracruz no sólo cuenta con muy pocos recursos por haberlos comprometidos para el pago de deuda, sino que, además, lo que hay ha sido despilfarrado, ocasionando con ello que los programas no estén cumpliendo las metas y objetivos planteados.

La ineficiencia y la corrupción del gobierno estatal ha ocasionado daños importantes a la sociedad, como en el caso del Instituto de Pensiones del Estado, el cual carece de capacidad para poder pagar en tiempo y forma las pensiones de miles de jubilados, lo que compromete a su vez los futuros pagos y las prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores que están a punto de jubilarse. De igual modo, se ha reducido a nada su reserva técnica, por lo que es urgente rediseñar el sistema de pensiones, creando las condiciones necesarias que permitan el pago de las jubilaciones actuales y garantizando que se brinde la posibilidad de una jubilación digna a los trabajadores en activo. Es necesario diseñar un nuevo sistema de seguridad social en el estado, que tenga como eje central un nuevo esquema de financiamiento de las pensiones y que garantice el futuro bienestar de los trabajadores veracruzanos. Es necesario capitalizar financieramente al IPE en el corto plazo, para que pueda cumplir con los compromisos que tiene. Esto se tendrá que hacer reconstituyendo la reserva técnica. Además, es importante generar incentivos para que las instituciones de trabajadores afiliados cumplan con sus compromisos, disminuyendo de esta forma el subsidio por parte del gobierno para cubrir el déficit del instituto, lo cual permitirá que estos recursos sean destinados a otras áreas.

Pero no sólo el sistema de pensiones necesita ser rediseñado; también las políticas que se están llevando adelante en la actualidad se deben modificar. Es necesario que Veracruz deje de ser el estado que menos recauda, el que menos ingresos propios genera, el que más evasión mantiene. También está el problema de los subejercicios presupuestales, para cuya solución se requiere establecer mecanismos que obliguen a la aplicación de los recursos presupuestados en el tiempo y la

forma que se plantean desde un principio, para cumplir los objetivos y metas de cada uno de los programas y proyectos que se tienen.

De igual modo, es urgente que Veracruz haga crecer las variables que influyen para el reparto de las participaciones federales, que sea capaz de realizar mejor la función de fiscalización. Pero también es necesario acabar con el uso ilegal de los recursos federales, que tienen un propósito que, en la mayoría de los casos, busca acabar con las carencias en las que se encuentran miles de veracruzanos, que no cuentan con servicios de salud, que no tienen la posibilidad de estudiar o, peor aún, de alimentarse de la manera adecuada.

Es necesario que se cambie la forma en que se gasta, que se hagan evaluaciones que permitan detectar las áreas donde pueden existir ahorros, que se revisen sueldos y salarios; pero, sobre todo, es necesario cambiar lo que se refiere a las compensaciones e incentivos, los cuales muchas veces resultan excesivos; que se reduzcan los pagos de energía eléctrica, agua y demás servicios, que se constituyan asociaciones público-privadas, pero de manera transparente y donde se busque la mayor eficiencia. Que exista un seguimiento y una evaluación constantes de programas con indicadores que faciliten la evaluación del desempeño. Para ello, se requiere la creación de un sistema de información estadística y de evaluación de las políticas públicas, operado por un órgano constitucional autónomo, que genere la información económica y social y medioambiental, con el fin de proveer de insumos para el diseño de las políticas del sector público. Pero que también realice la tarea de evaluar técnicamente el cumplimiento de las políticas, programas, acciones y estrategias de los tres poderes de gobierno, de los órganos autónomos y de los gobiernos municipales, para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas. Este órgano también ayudaría y permitiría la posibilidad de monitorear la evaluación de funcionarios y el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes de desarrollo. Aunado a lo anterior, es indispensable que exista una mayor y mejor

transparencia, que exista un Sistema de Datos Abiertos, donde los ciudadanos puedan observar, conocer y evaluar las acciones que se realizan.

Se requiere también incrementar la recaudación, disminuyendo la evasión fiscal, eliminando las prácticas de corrupción, mejorando los sistemas de recaudación, inspección y auditoría. Es necesario recuperar los ingresos derivados de potestades tributarias que tenía el gobierno estatal y que se eliminaron indebidamente. Pero también hay que fortalecer las haciendas municipales.

En el caso de la deuda, se tendrá que identificar la magnitud total y su origen y procedencia en un principio, para construir un registro de deuda que permita verificar los montos, validar su legalidad, identificar a los acreedores, planear el pago y establecer calendarios de pago. También se requiere una reestructuración de la deuda bancaria para reducir el tamaño de los adeudos y el costo de su servicio y mejorar en general el perfil de pago.

Y, finalmente pero no menos importante, será imprescindible la creación de un sistema integral de servicio civil de carrera para la selección del personal del Sector Público, lo cual garantizaría que las personas que ocupan los puestos cuenten con el perfil necesario y sean capaces de tomar las mejores decisiones, basados en los indicadores y en las condiciones tanto económicas como sociales que imperan en el estado.

Con todo lo anterior, se lograría primero que nada reconstruir Veracruz, mejorar las condiciones que hoy día afectan las finanzas públicas, la actividad productiva y el bienestar de la población.

REFERENCIAS

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) (2010). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Cámara de Diputados
- (2011). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. Cámara de Diputados.

- (2012). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*. Cámara de Diputados.
- (2014). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*. Cámara de Diputados.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2015). *Anexo estadístico de la pobreza en México 2014*. México.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO (DGED) (2013). *Indicadores de Resultado de los Sistemas de Salud 2013*. México.
- FITCHRATINGS (2016). *Resolución de la Asamblea de Tenedores de las Emisiones VERACB 12, VERACB 12U y VERACB 12-2*. Nueva York y Londres.
- GOBIERNO DE VERACRUZ (2010). *Cuenta Pública Consolidada 2010*. Veracruz
- GOBIERNO DE VERACRUZ (2016). *Presupuesto de Egresos 2016*. Veracruz
- (2011). *Cuenta Pública Consolidada 2011*. Veracruz.
- (2014). *Cuenta Pública Consolidada 2014*. Veracruz.
- (2014b). *Presupuesto de Egresos 2014*. Veracruz.
- (2015). *Cuenta Pública Consolidada 2015*. Veracruz.
- (2015b). *Presupuesto de Egresos 2015*. Veracruz.
- (2015c). *Plan de ajuste 2015-2022*. Veracruz.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI) (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015*. México.
- MOODY'S (2016). *Global Credit Research Veracruz*. Moody's Investors Service.
- SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN (SEFIPLAN) (2016). *Primer Informe Trimestral del Gasto Público 2016*. Veracruz: Gobierno del Estado.
- (2016b). *Listado de Cuentas por pagar 2016*. Veracruz: Gobierno del Estado.
- (2016c). *Segundo Informe Trimestral del Gasto Público 2016*. Veracruz: Gobierno del Estado.
- (2016). *Tercer Informe Trimestral del Gasto Público 2015*. Veracruz: Gobierno del Estado.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2016). *Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos por tipo de acreditado 2016*. México.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SNSP) (2014). *Incidencia delictiva 2014*. México: Secretaría de Gobernación.

LA POBREZA EN VERACRUZ, UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

HIPÓLITO RODRÍGUEZ¹

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TEXTO ME PROPONGO EXAMINAR la relación que guarda la pobreza con los avatares del desarrollo económico en Veracruz. El periodo que abarca este análisis se extiende desde los años setenta (cuando aún regía el modelo económico impulsado por el Estado nacionalista e interventor) hasta el año 2015 (cuando se dejan sentir los impactos del modelo auspiciado por el Estado neoliberal a partir de los años ochenta).

Como veremos, el ciclo económico parece guardar una relación importante con la magnitud de la pobreza (Hernández, Solís y Stefanovich, 2013). Desde los años ochenta, el ciclo económico que ha seguido la economía nacional ha tenido los siguientes momentos (Cortés, 2013; Esquivel, 2015), los cuales indican fases del proceso de acumulación:

1984-1989: recesión

1989-1993: recuperación

1994-1995: crisis

1996-2000: recuperación

2001-2002: recesión

2003-2004: recuperación

2005-2007: expansión

1 Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Golfo.

2008-2009: la gran recesión

2010-2012: recuperación

2013-2015: estancamiento

Mi ensayo avanza con el siguiente itinerario: en primer término, exploro cómo han evolucionado las regiones de Veracruz a lo largo de los últimos 25 años (1990-2015), periodo en el que el país se abre a la competencia externa y el Estado reduce su participación en la vida económica. Esta indagación muestra que Veracruz es una entidad que, a pesar de tener 800 km de costa, no ha sido beneficiada por la apertura comercial. Si la intención era promover la entrada de capitales para aumentar la productividad, en Veracruz esto no ha pasado

El impacto de la implementación de la economía neoliberal ha sido desigual y esto se advierte en la manera en que cada región experimenta cambios en sus oportunidades de mejorar el nivel de vida de sus poblaciones y de modernizar su organización productiva.

Para el análisis de la dinámica de la pobreza en los ámbitos regionales, utilizo la información generada por Conapo (en relación con la marginación) y por Coneval (en relación con la pobreza), para mostrar la persistencia de los indicadores de atraso en las zonas con población indígena.

En segundo término, me ha interesado precisar qué consecuencias ha tenido la reestructuración económica en el empleo manufacturero, en la dinámica demográfica y en las posibilidades de reducir la pobreza de la población.

Para ello, pongo atención a la forma en que el nuevo modelo neoliberal ha incidido en la economía de las ciudades, consideradas como los núcleos del desarrollo en cada región. A partir de estos elementos, examino, para concluir, la forma en que la reorganización de los mercados de trabajo está incidiendo en las oportunidades de reducir la situación de pobreza.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y DESARROLLO REGIONAL

Veamos, en primer término, la dinámica demográfica (1990-2015). Para nuestro análisis, hemos adoptado la regionalización dominante, que propone 10 regiones, pero hemos introducido un cambio. La llamada región de las Montañas la hemos dividido en dos conjuntos: la parte Alta (zona predominantemente rural e indígena) y la parte Baja (zona mestiza y predominantemente urbana). De este modo, en vez de 10, proponemos considerar 11 regiones. Esto nos permitirá apreciar lo que ocurre en una de las regiones más atrasadas de Veracruz (véase el cuadro 1 y el mapa en la página siguiente).

CUADRO 1. Veracruz. Población según región, 1990-2015

REGIÓN	1990	%	2015	%
Huasteca Alta	448 765	8.24	483 873	7.01
Huasteca Baja	513 585	9.44	580 997	8.42
Totonaca	592 555	10.89	711 659	10.31
Centro Norte	324 847	5.97	387 222	5.61
Capital	791 880	12.71	1 224 732	15.10
Montañas Alta	278 545	5.12	443 183	6.42
Montañas Baja	788 593	14.49	1 067 663	15.47
ZM Veracruz	705 493	12.96	1 062 272	15.40
Papaloapan	530 439	9.75	566 431	8.21
Tuxtlas	254 967	4.68	315 260	4.57
De Las Selvas	998 570	18.35	1 269 213	18.40
<i>Total</i>	6 228 239	100	8 112 505	100



MAPA 1. Regiones del estado de Veracruz. Autor: Rafael Palma.

FUENTE: PEOT.

Entre 1990 y 2015, al comparar las regiones, podemos ver que las regiones que, en términos relativos, ganan población son tres: la que gira en torno a la zona metropolitana de Veracruz, la región Capital y las Montañas (que aquí distinguimos en Alta y Baja). Las demás pierden importancia o su peso es casi el mismo entre 1990 y 2015. Esto indica que las regiones que se ubican en el centro geográfico de Veracruz son las que han conseguido incrementar su peso demográfico en el conjunto de la entidad. Nuestra hipótesis es que, en estas regiones, cuatro grupos urbanos han conseguido beneficiarse de las infraestructuras de comunicación para impulsar a sus respectivas regiones. Las zonas metropolitanas de Veracruz, Xalapa, Córdoba y Orizaba son las que se muestran como las ciudades ganadoras en términos demográficos. En cambio, las seis regiones restantes pierden peso o se estancan. En los casos de las regiones vinculadas a la industria petrolera (la Totonaca, cuyo eje es Poza Rica, y las Selvas, cuyo eje es Coatzacoalcos-Minatitlán), ese estancamiento o contracción se asocia con la pérdida de importancia relativa de los mercados de trabajo abiertos por el sector de hidrocarburos. En los casos de las regiones Huasteca, Centro Norte y Papaloapan, su disminución puede estar ocasionada por la contracción de los mercados de trabajo rurales, fruto de la caída de los precios en los productos destinados a la agroindustria (como el café y el azúcar).

A lo largo del periodo, se registran cambios importantes en la distribución de la población entre el campo y la ciudad. Aun cuando el peso de las ciudades ha tenido un incremento notable, tanto en números absolutos como relativos, es necesario destacar que la población que reside en localidades pequeñas, si bien ha disminuido su peso relativo, no ha dejado de crecer en números absolutos. Esto implica que la población que habita localidades pequeñas padece, por su aislamiento, un rezago en relación con infraestructuras que permitirían atender necesidades importantes para su desarrollo (acceso a medios de comunicación y equipamientos fundamentales para atender necesidades habitacionales).

LA POBREZA Y LA MARGINACIÓN EN VERACRUZ

Los niveles de pobreza se miden por el tamaño de las poblaciones que se encuentran en cada una de las escalas de carencias o privaciones que se plantean como observables. En el plano de las carencias que se miden por ingreso monetario, la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingreso/Gasto por Hogar) y Coneval precisan cifras.

En cuanto a las carencias que se miden en relación con bienes como educación, vivienda o salud, además de Coneval, también Conapo hace una estimación con el concepto de marginación. En un caso, se trata de indicadores que apuntan al contexto en que residen las poblaciones (Conapo); en el otro, se busca identificar disponibilidades en el hogar (Coneval). La discusión a veces gira en estos términos: no porque se disponga de una infraestructura (por ejemplo, una red hidráulica), se debe asumir que realmente exista el servicio (por ejemplo, el agua); no porque se tenga una escuela, hay una buena preparación educativa. Las infraestructuras por sí solas no detonan el desarrollo: llenar de banquetas un pueblo no necesariamente saca a sus habitantes de la pobreza.

De acuerdo con Conapo, el índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar localidades del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, de la residencia en viviendas inadecuadas y de la falta de infraestructuras. La marginación es entendida como el conjunto de problemas (desventajas) sociales de una comunidad o localidad y hace referencia a grupos de personas y familias. A diferencia del concepto de pobreza que utiliza Coneval, que toma como unidad de análisis la familia, y es construido con base en la información de la ENIGH, el de marginación toma como unidad de análisis los espacios geopolíticos y los espacios territoriales más reducidos (como las localidades y las áreas en que se divide el interior de una zona urbana), donde la información se obtiene de los Censos Nacionales de Población y Vivienda.

Conapo considera tres dimensiones en la marginación de las localidades y de los municipios: educación (rezago educativo y analfabetismo), vivienda (calidad del espacio habitacional y acceso a servicios e infraestructura) e ingreso (o disponibilidad de un bien que pueda indicar cierto nivel de ingreso, como es el caso de un refrigerador).

Los datos de marginación por localidad dan cuenta de que, si bien la mayoría de la población se encuentra en un grado bajo o muy bajo de marginación, existen proporciones importantes de la misma con grado muy alto, alto y medio. Esta situación pone de manifiesto la profunda desigualdad que existe en la participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

Al caracterizar a una localidad como un espacio carente de ciertas infraestructuras o equipamientos, Conapo permite hacer una distinción importante. Por un lado, hay localidades pobres y, por otro, hay localidades donde hay pobreza.

En el caso de las ciudades, esta distinción implica que es posible distinguir entre pobreza en las ciudades y pobreza de las ciudades. La carencia de inversión pública en las localidades se traduce en pobreza del contexto de desarrollo.

Los estudios de Conapo indican que las poblaciones que residen cerca de ciudades suelen poseer grados de marginación bajos o muy bajos, mientras que las que se encuentran aisladas suelen tener grados de marginación altos y muy altos.

Al observar los grados de marginación en que se encuentran las poblaciones veracruzanas en el curso del tiempo (1990-2015), podemos ver que las variaciones de este indicador están asociadas a los cambios en el contexto económico (véase el cuadro 2).

Si en 2010 había disminuido el porcentaje de población con un alto grado de marginación (16.5%), cinco años después ese porcentaje se incrementa de forma ostensible (30.7%), al disminuir el peso de la población con un grado de marginación medio.

CUADRO 2. Veracruz. Población según grado de marginación (porcentajes)

GRADO DE MARGINACIÓN	1990	2000	2005	2010	2015
Muy bajo	17.5	23.0	24.7	26.9	25.0
Bajo	25.4	13.9	17.6	15.5	21.7
Medio	16.6	19.2	20.8	34.1	17.3
Alto	32.9	33.1	29.1	16.5	30.7
Muy alto	7.6	10.8	7.8	6.9	5.4
<i>Total</i>	100	100	100	100	100

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Conapo.

En el contexto nacional, Veracruz se ubica entre las entidades federativas en que más localidades registran condiciones de alta y muy alta marginación. Hacia 2010, las entidades federativas que tienen más localidades con grado de marginación *muy alto* son cinco: Chiapas, con 4 024, que representan 17.9% del total de localidades con este grado de marginación en el país, seguida de Guerrero con 2 558 (11.4%); Chihuahua, con 2 368 (10.6%); Oaxaca, con 2 367 (10.5%) y Veracruz, con 2 172 (9.7 por ciento).

En lo que respecta al grado *alto* de marginación, destacan los casos de Veracruz, con 8 467 localidades en esta condición, representando a 13.6% del total de asentamientos con marginación alta del país; Chiapas, con 6 466 (10.4%) y Oaxaca, con 5 285 (8.5%). En cuanto a los estados que incluyen más localidades en el grado *medio* se destacan Jalisco, con 1 294, que equivale a 10.7% del total de las localidades de grado medio; Veracruz, con 939 (7.8%) y Guanajuato, con 937 (7.8%). Con grado de marginación *bajo*, Veracruz cuenta con 378 localidades; con *muy bajo*, son 206 localidades.

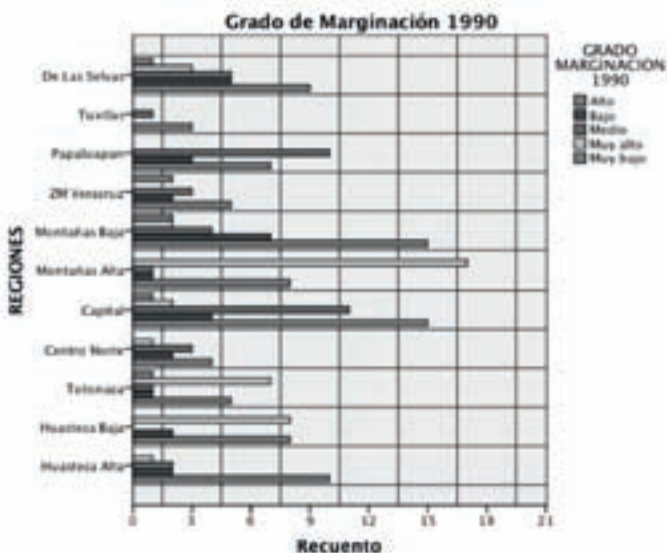
La *población* que en Veracruz reside en localidades donde se registra un grado de marginación *muy alto* suma 297 000 personas (12.8% del país). En localidades con grado *alto* de marginación (rubro en que destaca Veracruz) suman más de 2.8 millones (12.2% del total de la pobla-

ción de las localidades con este grado de marginación del país). En localidades con grado *medio*, Veracruz suma una población de 1.4 millones.

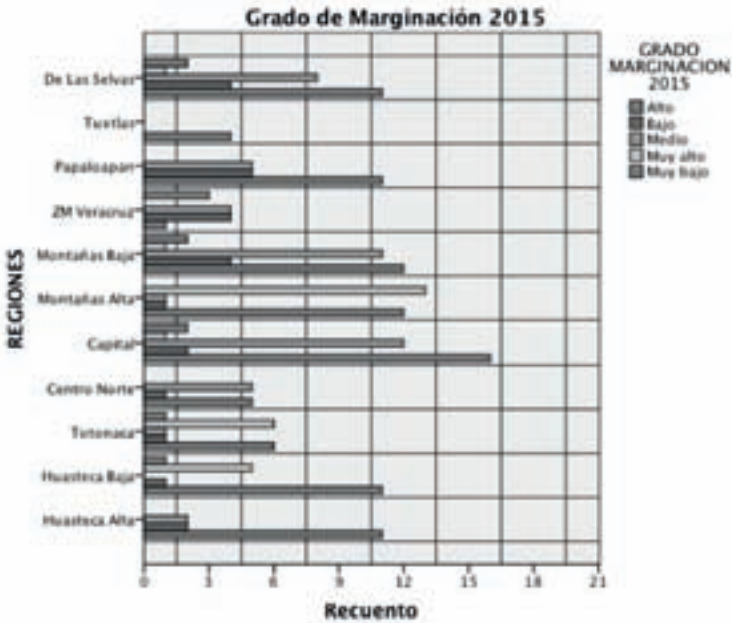
Al analizar la presencia de población indígena, Conapo advierte que casi la totalidad de las localidades indígenas (donde más de 70% de la población habla alguna lengua indígena) se encuentra en los niveles más altos de marginación. En estas localidades, se observan carencias en educación y en vivienda. Se trata de poblaciones donde el rezago educativo es muy alto y donde un porcentaje elevado de la población carece de agua entubada, tiene piso de tierra en la vivienda, carece de excusado o no cuenta con electricidad.

Esta situación se puede apreciar de forma más clara cuando tomamos en cuenta el grado de marginación en los municipios agrupados por regiones. Los indicadores de alta y muy alta marginación han estado presentes de forma notable en las regiones de Montañas Alta, Huasteca Baja y Totonaca: de forma constante, entre 1990 y 2015, los municipios con más rezagos se ubican en esas regiones (véase las gráficas 1 y 2).

GRÁFICA 1



GRÁFICA 2



LAS REGIONES SEGÚN LOS INGRESOS DE SU POBLACIÓN TRABAJADORA

Uno de los criterios para estimar la pobreza de la población consiste en determinar la magnitud de sus ingresos monetarios. Aunque la población puede obtener satisfactores fuera del mercado (por ejemplo, gracias a la acción del gobierno en campos como la educación, la salud, el acceso a servicios básicos como agua, electricidad y drenaje; o bien mediante la obtención de bienes que han sido producidos para el autoconsumo), el ingreso monetario representa un indicador importante para establecer una línea de pobreza en una sociedad donde la mayor parte de los bienes que componen la canasta básica se adquieren en el mercado.

Para tener una idea aproximada de la evolución de los ingresos monetarios (y por ende, del poder adquisitivo de la población), hemos

realizado el siguiente ejercicio: calcular, para cada región de Veracruz, el peso que tiene la población trabajadora que gana ingresos bajos respecto del conjunto de la población regional.

En la siguiente tabla mostramos tres momentos en la historia económica (1970-2015) de las regiones de Veracruz, donde podemos observar el peso de la población con ingresos bajos (según magnitudes de salario mínimo). En la primera, mostramos el peso que en 1970 tiene, en cada conjunto demográfico regional, la población económicamente activa (PEA) con ingresos equivalentes a mil pesos mensuales (monto de dinero que en ese momento era equivalente a un salario mínimo). En la segunda, mostramos el peso que en 1990 tiene, en cada conjunto demográfico regional, la PEA con ingresos equivalentes a dos salarios mínimos (monto de dinero que, considerando la inflación acumulada entre 1970 y 1990, es equivalente a un salario mínimo de 1970). En la tercera, mostramos el peso que, en 2015, tiene en el conjunto demográfico regional la PEA con ingresos equivalentes a dos salarios mínimos (monto de dinero que, considerando la inflación acumulada entre 1970 y 2015, es equivalente a 60% del salario mínimo de 1970).²

En consecuencia, para interpretar y comparar correctamente los datos, es importante tener presente la tasa de inflación que ha deteriorado los ingresos de la población trabajadora. Las gráficas de 1970 y 1990 aluden a un poder de compra más o menos equivalente (puesto que los dos salarios mínimos de 1990 tienen el mismo poder adquisitivo que el salario mínimo de 1970). Y la gráfica de 2015 indica un poder adquisitivo que es inferior al de 1970 y 1990, puesto que los dos salarios míni-

2 El poder de compra del salario mínimo ha disminuido drásticamente a lo largo de las últimas décadas. Para 2014, alcanza para poco más de la cuarta parte de lo que pudo abarcar en su punto más alto (1976); representa, además, poco más de un tercio de lo que era hace 45 años (1969) (véase Oxfam: 29). Uno de los aspectos más críticos es que el nivel actual del salario mínimo en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o de pobreza; y no sólo eso, sino que se encuentra por debajo también del doble de la línea de bienestar mínimo de pobreza extrema. En otras palabras: un mexicano que trabaja una jornada formal completa y que percibe el salario mínimo sigue siendo pobre.

mos de 2015 apenas consiguen comprar 60% de los bienes que en 1990 se podían adquirir con ese ingreso (véase el cuadro 3).³

Hemos ordenado los datos poniendo en primer lugar a las regiones que han logrado reducir el peso relativo de sus poblaciones con bajos ingresos a lo largo de las últimas cuatro décadas. Como puede apreciarse, el último lugar lo ocupa de forma persistente la región Montañas Alta, un espacio geográfico habitado por poblaciones indígenas que, aunque se encuentra a poca distancia de las zonas urbanas de Orizaba y Córdoba, su exclusión respecto de los beneficios del desarrollo sigue siendo un rasgo dominante. En esa zona, durante casi 50 años, más de 50% de la población no ha conseguido remuneraciones suficientes para atender sus necesidades básicas. Sin llegar a ese extremo de miseria, las

CUADRO 3. Población que percibe ingresos bajos según región (1970-2015)

	1970	1990	2000	2005	2010	2015
ZM Veracruz	35.1	12.0	9.5	7.4	5.5	4.8
Tuxtlas	19.7	12.8	11.6	9.5	9.0	8.4
De las Selvas	29.1	16.4	17.5	15.1	12.8	11.2
Totonaca	27.0	21.2	20.0	16.4	14.7	13.6
Capital	60.7	35.4	28.4	22.4	19.1	17.1
Montañas Baja	46.5	30.6	26.2	21.4	19.6	18.0
Huasteca Alta	35.5	26.9	26.1	22.1	19.6	19.2
Centro Norte	36.7	26.2	23.9	22.1	20.7	19.6
Huasteca Baja	38.1	29.7	28.9	24.3	24.4	20.7
Papaloapan	42.0	28.2	28.4	25.0	22.5	22.1
Montañas Alta	95.7	86.7	67.5	53.7	51.5	44.6
Estado	42.8	26.9	24.3	20.1	18.1	16.4

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Coplamar y de Conapo.

3 Los datos que aquí presentamos provienen, para 1970, de Coplamar (1982). Y para 1990 y 2015, de Conapo (Índices de Marginación). Para el cálculo de la inflación, acudimos al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Este índice es un indicador económico que se emplea recurrentemente, y cuya finalidad es medir a través del tiempo la variación de los precios de una canasta fija de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares.

regiones del Papaloapan, las Huastecas y Centro Norte registran una situación también muy grave: a lo largo de décadas, 25% de sus poblaciones ha carecido de ingresos suficientes para adquirir los bienes que componen la canasta básica.

Cabe recordar que el PIB per cápita en 1983 y 1986 sufrió fuertes caídas (65% y 59%, respectivamente) y que en 1987 la inflación llegó a casi 160%; de modo que, a lo largo de los años ochenta, se redujeron las remuneraciones mensuales por persona ocupada (Cortés, 2013: 28). En esos años tuvo inicio el cambio del modelo económico; era el momento en que veía la luz el denominado Consenso de Washington. A continuación, los años noventa registraron los índices de desigualdad más elevados de todo periodo. El nuevo modelo económico, exportador neoliberal, ha sido compatible con altos niveles de desigualdad en el reparto de los frutos del (escaso) crecimiento económico.

Al contrastar tres momentos (1970, 1990 y 2015), podemos apreciar cómo ha evolucionado el poder adquisitivo de los trabajadores en cada región. En primer término, llama la atención que, al cabo de casi medio siglo (1970-2015), en la región Montañas Alta, una proporción muy elevada de su población registra los más bajos ingresos económicos de toda la entidad. Se trata de una región en que su población tiene índices de marginación muy altos de modo persistente. La posición de la región, en términos salariales, se encuentra en la parte más baja de la estructura estatal.

En contraste, las demás regiones parecieran experimentar una suerte de movilidad ascendente, una dinámica que beneficia a casi todo el estado. En 1970, la población con bajos ingresos equivale a casi 43%, y su proporción disminuye para 1990 a 27%, y para 2015 a 11 por ciento.

Cada región, en el curso de los años, observa variaciones en sus ingresos, cambios que oscilan de acuerdo con la dinámica de su economía. Así, es interesante observar que, entre 1970 y 2015, cuatro regiones (la encabezada por la zona metropolitana de Veracruz, los Tuxtlas, la Totonaca y las Selvas) han registrado una posición relativamente estable

en relación con el conjunto de las demás regiones de Veracruz. Sus indicadores salariales suelen ser los mejores en todo el conjunto estatal. Entre 1970 y 1990, los municipios situados bajo la influencia de la zona metropolitana de Veracruz dan un salto significativo: la proporción de trabajadores con bajos ingresos disminuye de 35% a 12%, un salto muy semejante al que experimentan en el mismo periodo los municipios situados bajo la influencia de la Capital (donde el porcentaje de la PEA con bajos ingresos pasa de 60.7% a 35.4 por ciento).

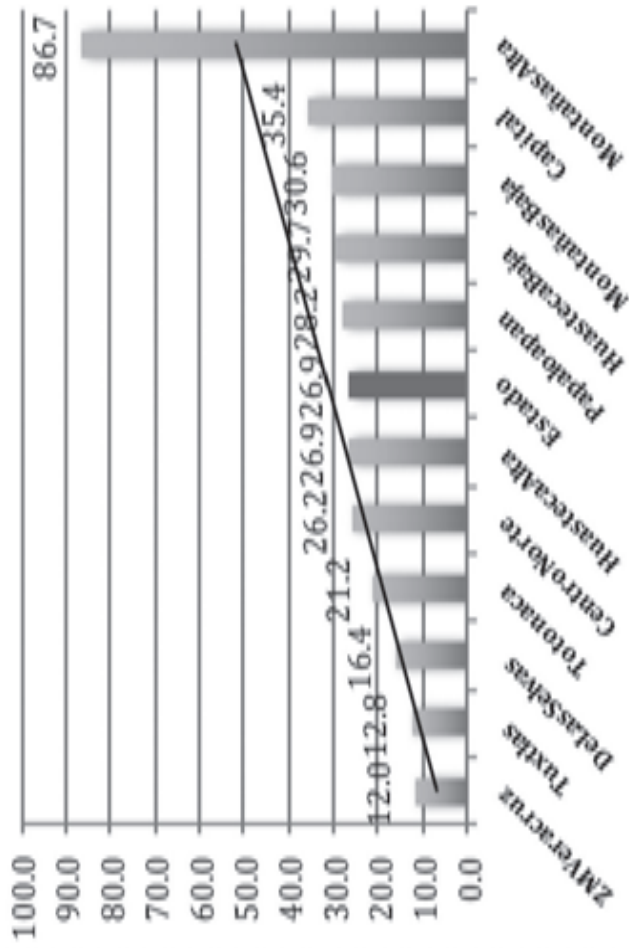
Por su parte, los municipios situados en la región Montañas Baja, donde imperan las ciudades de Córdoba y Orizaba, también registran una notable mejoría: los bajos ingresos dejan de representar 46.5% y se ubican en 30.6%.

La región del Papaloapan es otra que en esos años experimenta un importante ascenso: ahí, los trabajadores con salarios bajos pasan de 42% a 28.2%. Cambios diferenciados viven las dos regiones asociadas a la economía petrolera: la Totonaca y las Selvas, donde la población con bajos ingresos pasa de 27% a 21% y de 29% a 16%, respectivamente, señalando el desplazamiento de los emporios asociados a los hidrocarburos del norte hacia el sur de la entidad.

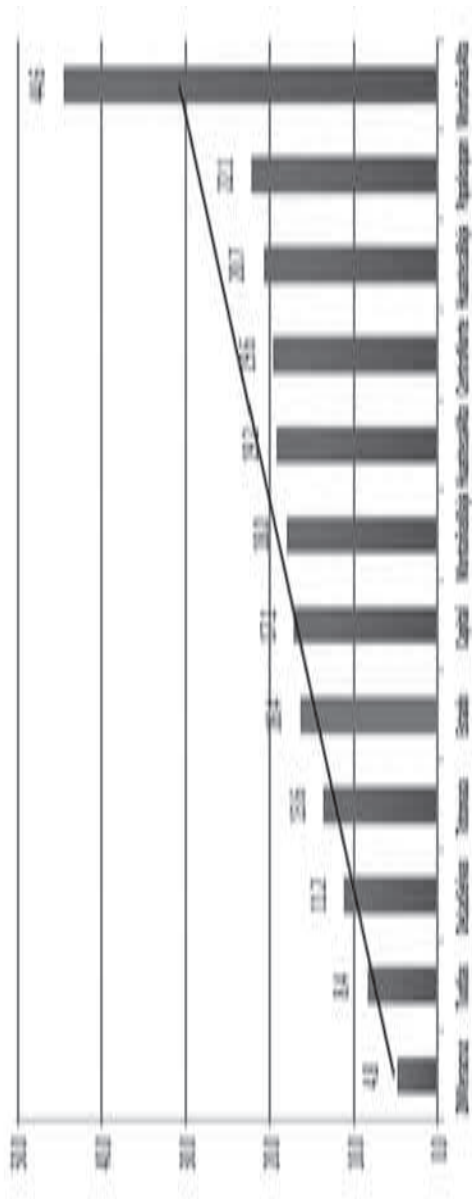
Para el periodo 1990-2015, los cambios más significativos se registran en tres regiones: en primer término, en la zona más pobre del estado, Montañas Alta, donde la población con bajos ingresos pasa de 87% a 45%; luego, los municipios situados en la región Capital ven reducirse esa población de 35.4% a 17%; y en la región Montañas Baja, también se experimenta una reducción: de 30.6% a 18%. Las demás regiones también observan disminuciones, pero todas ellas son menores al 11% que registra el conjunto de la entidad.

En el conjunto, el proceso señala que las regiones logran mejorar, en términos relativos, los ingresos de sus poblaciones trabajadoras, en función de la prosperidad o del estancamiento de sus principales actividades económicas, lo cual también se expresa en la dinámica productiva de sus zonas metropolitanas (véase las gráficas 3, 4 y 5).

GRÁFICA 4. Regiones de Veracruz. Peso de la población con menos de dos salarios mínimos, 1990



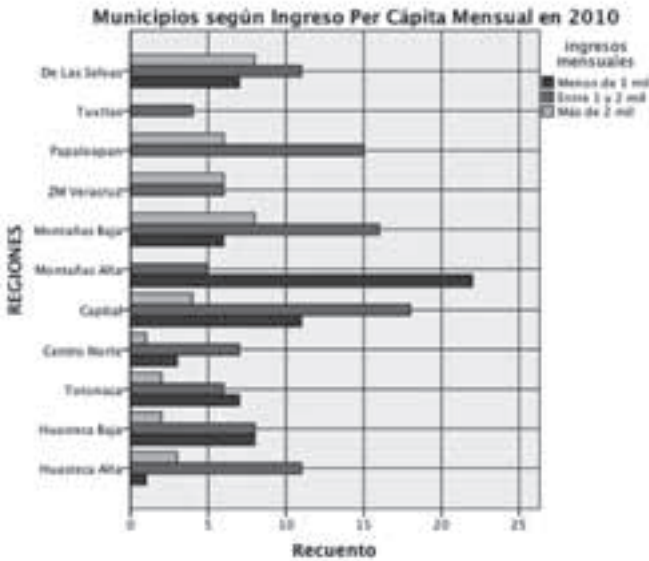
GRÁFICA 5. Regiones de Veracruz. Peso de la población con menos de dos salarios mínimos, 2015



Coneval permite otro acercamiento. Con base en la ENIGH y el Censo de Población, se estiman los ingresos per cápita mensuales en los municipios veracruzanos. He aquí los resultados. Agrupamos las regiones y el número de municipios dentro de ellas considerando tres estratos de ingreso (véase la gráfica 6).

En el sur, son pocos los municipios con muy bajos ingresos: no hay, de la zona metropolitana de Veracruz hacia el sur, municipios con menos de mil pesos de ingreso mensual, salvo en la región de las Selvas, donde son siete: los cuatro situados en la Sierra de Santa Marta (Pajapan, Tatahuicapan, Mecayapan y Soteapan), más Uxpanapa, Sochiapan e Hidalgotitlán. En el centro y en el norte de la entidad, algunas regiones cuentan con numerosos municipios con bajos ingresos: principalmente las regiones Montañas Alta, Totonaca y Huasteca Baja, donde este tipo de municipios predominan. En las regiones Capital y Centro Norte, este tipo de municipios se encuentran en la zona montañosa y tienen una alta presencia de poblaciones indígenas: Atzalan, Colipa, Tenochtitlán,

GRÁFICA 6

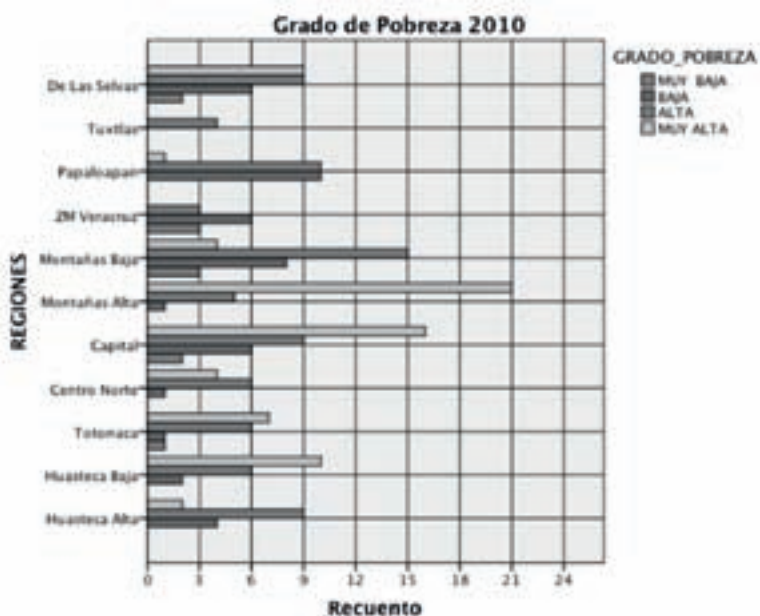


Ayahualulco, Chiconquiaco, Cosautlán, Ixhuacán, Jalacingo, Landero y Coss, Las Minas, Tatatila, Tepetlán, Tlacolula y Tonayan. En su conjunto, los municipios con muy bajos ingresos suman 65 y representan 31% de los municipios veracruzanos.

Si comparamos la información que indica los niveles de ingreso con la que mide el grado de pobreza en las diversas regiones de Veracruz, podemos ver que, para 2010, existe una clara correlación entre ambas. Las regiones que registran más municipios en situación de pobreza son aquellos donde la población tiene pocos ingresos monetarios: Montañas Alta, Capital, Huasteca Baja y Totonaca (véase la gráfica 7).

Las estimaciones de Coneval, realizadas a partir de indicadores elaborados con base en la ENIGH y en los Censos de Población y Vivienda (INEGI), nos proporcionan una visión sobre la situación de la pobreza en los hogares. Al considerar el periodo 1990-2015, resulta útil contrastar

GRÁFICA 7



la forma en que se han atendido las carencias que definen la pobreza en Veracruz y en el país (véase los cuadros 4 y 5).

En Veracruz, las familias han logrado mejorar sus indicadores en cuanto a las principales carencias que refieren al espacio habitacional: materiales de piso, muro y techo, carencias que han sido atendidas a partir del esfuerzo de los integrantes de los grupos domésticos por mejorar las condiciones de vida de su vivienda; un logro que, con todo, no ha conseguido abatir el hacinamiento.

Por otro lado, sin embargo, la población sigue registrando carencias importantes en el campo de los servicios que ofrece el Estado: atención a las necesidades de educación, de salud, de acceso al agua y al drenaje. Las infraestructuras que podrían contribuir a superar esos rezagos son responsabilidad de las instancias estatales y municipales. La asignación de recursos para atender esas necesidades no ha sido suficiente para cumplir con los objetivos fundamentales de los programas sociales que se proponen superar la desigualdad. El papel del Estado en

CUADRO 4. 25 años de evolución de las carencias sociales a partir de instrumentos censales, 1990-2015. Población con carencias (porcentajes)

VERACRUZ	1990	2000	2010	2015
Con rezago educativo	34.3	29.9	26.5	25.8
Con carencia en servicios de salud		68.9	40.1	20.1
Con carencia por tipo de piso	35.9	29.4	11.8	6.8
Con carencia por tipo de muros	17.9	11.9	6.3	4.8
Con carencia por tipo de techo	21.6	13.2	3.7	1.7
Con carencia por hacinamiento	38.0	26.8	15.1	12.9
Con carencia de acceso al agua	45.6	35.4	23.4	13.4
Con carencia de drenaje	55.5	41.9	20.3	15.4
Con carencia de electricidad	27.4	11.2	3.1	1.6
Población	6 228 239	6 901 111		

FUENTE: Coneval e INEGI (Censos de Población y Vivienda).

CUADRO 5. 25 años de evolución de las carencias sociales a partir de instrumentos censales, 1990-2015. Población con carencias (porcentajes)

NACIONAL	1990	2000	2010	2015
Con rezago educativo	26.6	22.5	19.4	18.6
Con carencia en servicios de salud		58.6	33.2	16.7
Con carencia por tipo piso	20.8	14.9	5.8	3.8
Con carencia por tipo de muros	7.4	4.2	2.1	1.5
Con carencia por tipo de techo	12.4	6.7	2.7	1.6
Con carencia por hacinamiento	28.7	20.0	11.8	9.7
Con carencia en acceso al agua	24.2	15.8	11.6	5.4
Con carencia en drenaje	40.3	26.9	12.0	7.9
Con carencia en electricidad	13.1	4.8	1.9	0.9

FUENTE: Coneval e INEGI (Censos de Población y Vivienda).

Veracruz ha sido ostensiblemente deficiente, y esto se hace más evidente si tomamos en cuenta lo que ocurre a nivel nacional.

Como hemos visto, en Veracruz, los municipios donde se presentan los mayores rezagos son los que de manera persistente ostentan indicadores de exclusión: se trata de los municipios donde predominan las poblaciones indígenas y campesinas, ubicados principalmente en las zonas serranas, donde se localizan las cabezas de cuenca que dotan al conjunto del territorio de abundantes cuerpos de agua, base del florecimiento económico de las zonas industriales de la entidad.⁴

A pesar de su importancia para la economía regional, esos municipios no reciben los recursos que podrían contribuir a neutralizar la desigualdad originada por la ausencia de infraestructuras que les per-

4 En todo el país, la exclusión ha impactado particularmente a la población indígena: las consecuencias de la concentración del ingreso y de la captura política de las instituciones estatales son funestas para estos mexicanos. Existen amplios segmentos de la población que se encuentran del todo marginados y excluidos de cualquier avance en materia de bienestar económico y social. Quizá en ningún caso esto es tan evidente como en el caso de la población hablante indígena (en 2010, 15 millones de mexicanos). La discriminación y la exclusión del proceso de desarrollo a este segmento de la sociedad han sido sistemáticas (Oxfam: 32). La tasa de pobreza extrema para la población hablante indígena es casi 4 veces más alta que la de la población en general. A eso agreguemos pobreza moderada y encontraremos que 3 de cada 4 hablantes de lengua indígena son pobres.

mitieran superar sus rezagos: en educación, salud, comunicaciones y acceso a mercados justos (Rodríguez y Boege, 2011; Rodríguez, 2011: 602-605).

LA MARGINACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS

Veamos ahora cuál ha sido la dinámica de la marginación en las principales zonas urbanas de Veracruz.

De 1990 a 2010, las nueve zonas metropolitanas registraron una notable mejoría. Disminuyó la población que habita áreas urbanas de muy alta marginación (de 27% a 8%) y aumentó la que reside en áreas de muy baja (de 5% a 13%). ¿Qué ciudades siguen teniendo proporciones importantes de su población en áreas de alta marginación? Con más de 35% de sus habitantes en esa condición se encuentran cuatro ciudades: Poza Rica, Coatzacoalcos, Minatitlán, Acayucan y Córdoba. ¿Qué ciudades elevaron la calidad de vida de sus poblaciones? En 2010, tres ciudades colocan a más de 15% de su población en áreas de muy baja marginación: Veracruz, Coatzacoalcos y Xalapa (véase los cuadros 6 y 7).

CUADRO 6. Veracruz. Zonas metropolitanas según grado de marginación y población, 1990

ZM	TOTAL	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO
ZM Veracruz	100	19.5	17.3	19.9	32.0	11.2
ZM Xalapa	100	22.1	19.9	25.7	27.2	5.1
ZM Orizaba	100	27.7	22.7	37.5	12.2	0.0
ZM Poza Rica	100	34.0	24.4	23.9	14.9	2.8
ZM Coatzacoalcos	100	28.5	26.3	19.9	18.1	7.2
ZM Minatitlán	100	38.7	27.7	19.4	11.3	2.8

(Continúa)

LA POBREZA EN VERACRUZ, UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

ZM	TOTAL	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO
ZM Córdoba	100	21.1	43.6	15.3	19.9	0.2
ZM Acayucan	100	53.4	39.7	4.5	2.5	0.0
ZM Tuxpam	100	23.4	17.3	36.2	19.0	4.1
Total	100	26.7	24.0	23.1	21.0	5.1

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Conapo.

CUADRO 7. Veracruz. Zonas metropolitanas según grado de marginación y población, 2010

ZM	TOTAL	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO
ZM Veracruz	100	2.1	21.7	27.5	24.3	24.4
ZM Xalapa	100	3.0	26.1	34.7	20.7	15.4
ZM Orizaba	100	14.9	21.6	40.7	17.9	4.9
ZM Poza Rica	100	15.4	35.6	31.0	11.4	6.6
ZM Coatzacoalcos	100	1.8	37.0	27.3	17.0	16.8
ZM Minatitlán	100	17.1	36.0	34.5	7.6	4.8
ZM Córdoba	100	7.2	42.3	31.4	18.3	0.8
ZM Acayucan	100	13.2	59.1	26.4	1.4	
ZM Tuxpam	100	9.3	29.0	43.1	11.7	6.9
Total	100	7.5	29.9	32.3	17.6	12.7

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Conapo.

POBREZA, ECONOMÍA Y DESARROLLO REGIONAL: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Veamos ahora el desempeño que han tenido en el plano económico las regiones y sus nodos urbanos a lo largo del proceso de reestructuración que inicia en los años ochenta. Nuestro análisis contempla, como hicimos al examinar los datos de pobreza y de marginación, un periodo de tres décadas. Para ello, utilizamos los datos de los Censos Económicos (de 1985 a 2014) publicados por el INEGI.

A lo largo de esos años, es interesante observar cómo Veracruz conoce una significativa reducción de su planta industrial y, por consecuencia, de la magnitud de la población ocupada en el sector manufacturero. Al estudiar con detalle el proceso, podrá advertirse que algunas regiones ven crecer el empleo en el sector terciario (comercio y servicios), un empleo que, a pesar de su expansión, no consigue albergar a todos los trabajadores expulsados por la industria y que paga muy bajos salarios.

Entre 1985 y 1998, la población ocupada en las manufacturas registró una caída. En 1985, equivalía a 30% del total; en 1998, disminuyó a 19%; en 2004, se observó un incremento, pero éste se desvaneció en 2014, cuando cayó a 21%. En el primer tramo, 1985-1998, la caída obedeció al cierre de las grandes empresas; en el segundo, 2004-2014, cuando se pasa de 25% a 21%, lo que hay es un nuevo impulso a la pequeña empresa (donde disminuye la población ocupada por unidad económica) (véase el cuadro 8).

Consideremos la forma en que se distribuyen en el territorio las actividades económicas (véase el cuadro 9). En el curso de 1988 a 1993, periodo de apertura del modelo liberal, se transita hacia un nuevo equilibrio regional; las regiones vinculadas al petróleo pierden peso, como es el caso de la región Coatzacoalcos,⁵ la cual es la única que presenta

CUADRO 8. Veracruz. Unidades económicas y población ocupada, 1985-2014

AÑOS	UNIDADES ECONÓMICAS				POBLACIÓN OCUPADA			
	1985	1988	1993	1998	1985	1988	1993	1998
Manufactura	9.9	7.8	10.2	11.4	30.4	19.8	18.9	19.0
Comercio	55.2	45.9	50.3	46.3	40.9	23.6	30.0	28.0
Servicios	34.9	46.3	39.6	42.3	28.7	56.6	51.1	52.9
AÑOS	2004	2009	2014		2004	2009	2014	

(Continúa)

5 La región comprende, principalmente, los municipios de Coatzacoalcos, Minatitlán, Agua Dulce y Acayucan.

LA POBREZA EN VERACRUZ, UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

AÑOS	UNIDADES ECONÓMICAS				POBLACIÓN OCUPADA			
	1985	1988	1993	1998	1985	1988	1993	1998
Manufactura	10.9	11.0	10.7		24.6	19.6	21.0	
Comercio	49.5	48.5	47.8		36.3	36.3	37.2	
Servicios	37.4	39.4	40.6		36.6	41	39.9	
Primario*	2.2	1.2	0.9		2.6	1.7	2.0	

FUENTE: Censos Económicos, INEGI.

Nota: entre 2004 y 2014, se toma en cuenta a algunas actividades del sector primario. decremento en números absolutos en el personal ocupado. En términos relativos, además de Coatzacoalcos, otras dos regiones registran una variación negativa en su situación laboral; en el norte, Tuxpan-Poza Rica; y en el centro, Córdoba-Orizaba.

CUADRO 9. Personal ocupado, por región. Veracruz, 1988-1993

REGIÓN	1988		1993		VARIACIÓN
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	%
Xalapa-Martínez de la Torre	96 239	18.8	125 049	21.0	2.2
Veracruz	101 923	19.9	124 922	20.9	1.0
Papaloapan-Tuxtlas	37 049	7.2	47 921	8.0	0.8
Tuxpan-Poza Rica	69 759	13.6	78 340	13.1	-0.5
Córdoba-Orizaba	78 083	15.3	87 574	14.7	-0.6
Coatzacoalcos-Minatitlán	112 071	21.9	111 190	18.6	-3.3
Subtotal	495 124	96.8	574 996	96.4	-0.4
Resto	16 490	3.2	21 633	3.6	0.4
<i>Total</i>	511 614	100	596 629	100	0

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1989 y 1994.

Considerando no las regiones sino sólo los municipios (véase el cuadro 10), podemos observar que, entre 1988 y 1998, se registran dos movimientos opuestos: de 1988 a 1993, algunos municipios experimentan pérdidas relativas en términos ocupacionales; pero de 1993 a 1998, la mayor parte registra una recuperación. El municipio de Veracruz, por ejemplo, tiene un crecimiento sostenido a lo largo del periodo. En cambio, Coatzacoalcos y Minatitlán disminuyeron notablemente sus niveles

de empleo relativo entre 1988 y 1993, pero hacia 1998 registraron una recuperación. En términos globales, cabe advertir que los principales municipios de la entidad experimentan una contracción laboral durante el primer periodo de aplicación de las medidas neoliberales (1988-1993), a lo cual sigue un periodo de recuperación (1993-1998).

Veamos ahora la situación en el periodo más reciente de la reorganización neoliberal. Entre 2004 y 2014, se registró un estancamiento que afectó de forma notable las oportunidades de inserción laboral. El periodo de auge entre 2005 y 2007 se evaporó.

La economía veracruzana presenta un comportamiento singular entre 2009 y 2014, los años de la recesión. En el sector formal, las unidades económicas tuvieron un pequeño incremento en número (13 567), pero la población ocupada disminuyó: se perdieron 40 711 empleos (véase el cuadro 10).

¿Cómo evolucionaron las unidades económicas? Paradójicamente, se multiplicaron los establecimientos dedicados al comercio al por menor, a pesar de que ahí se perdieron casi 8 000 empleos. Igual ocurrió con los hoteles y restaurantes: se multiplicaron los locales, pero se perdieron casi 1 000 empleos. Y lo mismo pasó con otros servicios: se multiplicaron las empresas, pero se perdieron poco más de 3 500 empleos.

La nueva contracción del empleo –menos 40 000 empleos– se reparte de modo peculiar. Con excepción de Coatzacoalcos, la mayor parte de las zonas metropolitanas registra incrementos en su población ocupada. En consecuencia, los empleos sacrificados se registran no en las principales zonas metropolitanas, sino en las ciudades pequeñas, las cuales pierden 127 000 empleos. Al cabo de 10 años (2004-2014), la ocupación laboral fuera de las principales zonas metropolitanas permanece estancada (295 000 empleos).

¿Qué indican estas cifras? Que la contracción del empleo en las ciudades pequeñas ha dado origen a movimientos migratorios: una parte de la fuerza de trabajo se desplaza hacia las zonas metropolitanas

CUADRO 10. Zonas urbanas de Veracruz. Unidades económicas y población ocupada (2004-2014).

	2004		2009		2013		DIFERENCIA 2009-2013	
	UE	PO	UE	PO	UE	PO	UE	PO
Minatitlán	6.443	28.362	6.760	33.045	12.888	51.290	6.128	18.245
Coatzacoalcos			13.275	85.596	15.004	81.853	1.729	-3.743
ZM Veracruz (Boca del Río)	17.160	116.740	26.455	165.780	30.833	178.932	4.378	13.152
Poza Rica	7.584	37.551	9.135	64.538	15.565	66.557	6.430	2.019
Orizaba	6.911	31.011	8.103	37.374	17.585	65.637	9.482	28.263
Xalapa	16.283	70.667	19.687	91.626	25.727	105.983	6.040	14.357
Córdoba	7.547	36.751	9.661	46.418	14.793	60.437	5.132	14.019
Resto	99.661	294.574	132.749	422.051	106.997	295.028	-25.752	-127.023
Total	184.668	738.647	226.825	946.428	239.392	905.717	13.567	-40.711

FUENTE: elaboración propia con base en Censos Económicos (INEGI).

Nota: no hay información para algunos rubros.

CUADRO 11. Cambios en el peso porcentual de las unidades económicas y de la población ocupada en la organización sectorial de la economía veracruzana (2004-2009-2014)

	2004			2009			2014		
	UE	PO	PO/UE	UE	PO	PO/UE	UE	PO	PO/UE
Total estatal	100	100	4	100	100	4.2	100	100	3.8
Agricultura	2.2	2.6	4.7	1.2	1.7	6.0	0.9	2.1	8.5
Minería	0.1	1.6	131.8				0.0	1.5	220.6
Energía eléctrica, agua y gas	0.1	1.9	74.8	0.1	1.2	58.3	0.1	0.7	36.8
Construcción	0.3	4.2	55.2	0.4	3.5	34.7	0.3	3.1	36.3
Industrias manufactureras	10.5	16.9	6.5	10.5	14.9	6.0	10.3	15.6	5.7
Comercio al por mayor	2.5	6.2	10.0	3.0	5.8	8.0	2.6	6.2	8.9
Comercio al por menor	47.0	30.0	2.6	45.4	30.5	2.8	45.2	31.0	2.6
Transportes	1.1	5.5	19.9	0.5	4.6	42.7	0.4	4.3	39.1
Información en medios masivos	0.3	0.8	10.3	0.3	1.1	17.5	0.2	0.9	14.3
Servicios financieros	0.2	0.3	5.9	0.5	0.7	6.1	0.5	0.8	5.8
Servicios inmobiliarios	1.6	1.0	2.7	1.2	1.0	3.6	1.2	1.0	3.1
Servicios profesionales y técnicos	2.1	2.0	3.7	2.1	2.2	4.4	1.8	2.0	4.1
Corporativos	0.0	0.1	60.2				0.0	0.1	76.4
Servicios a los negocios	1.8	3.5	7.9	2.4	5.3	9.2	2.1	3.9	7.0
Servicios educativos	0.9	3.4	14.8	1.1	3.4	12.8	1.0	3.9	14.3
Servicios de salud	3.8	2.5	2.7	4.0	3.2	3.3	4.0	3.1	2.9
Servicios culturales	1.0	0.7	2.7	1.1	0.8	3.0	1.1	0.9	3.4
Servicios de alojamiento y alimentos	11.6	9.3	3.2	13.2	10.9	3.5	14.3	11.3	3.0
Otros servicios	13.0	7.6	2.3	13.1	7.8	2.5	14.0	7.7	2.1

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI.

Nota: no hay información para el año 2009 en algunos rubros.

de Veracruz y otra se dirige hacia otros puntos dentro y fuera del territorio nacional (véase el cuadro 11). En algunos sectores se registra un cambio negativo en la relación población ocupada por unidad económica, como es el caso del sector de la construcción y de la industria manufacturera, donde disminuye el número de trabajadores por establecimiento. Pero en otros puede advertirse un cambio positivo, como en el caso del sector transportes, donde aumenta el número de empleados por empresa.

En el conjunto, es claro que el comercio al por menor sigue siendo el sector que más unidades económicas concentra y el que más ocupación brinda: en promedio, cada establecimiento no ocupa a más de 2.6 personas. Entre 2009 y 2014, la recesión ocasiona en este sector el despido de casi 8 000 personas. Con todo, el sector que más desempleo experimentó es el de servicios a los negocios (15 000 plazas canceladas) (véase el cuadro 12).

CUADRO 12. Veracruz. Diferencias entre 2009 y 2014: sectores que ganan y pierden

	UNIDADES ECONÓMICAS	POBLACIÓN OCUPADA
Total estatal	13.567	-40.711
Agricultura, bosques y pesca	-509	2.390
Minería	63	13.898
Energía eléctrica, agua y gas	-19	-4.921
Construcción	-168	-4.569
Industrias manufactureras	1.005	462
Comercio al por mayor	-486	1.264
Comercio al por menor	5.464	-7.865
Transportes	-19	-4.435
Información en medios masivos	-37	-2.473

(Continúa)

	UNIDADES ECONÓMICAS	POBLACIÓN OCUPADA
Servicios financieros	101	233
Servicios inmobiliarios	216	-616
Servicios profesionales y técnicos	-354	-3.049
Corporativos	9	688
Servicios a los negocios	-374	-14.961
Servicios educativos	-55	2.811
Servicios de salud	475	-2.372
Servicios culturales	96	1.232
Hoteles y restaurantes	4.255	-984
Otros servicios	3.956	-3.569

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI.

El proceso de ajuste laboral suscita un nuevo equilibrio regional. Para el año 2013, las zonas metropolitanas situadas en el centro de la entidad fortalecen su posición. La de Veracruz concentra ahora 20% del empleo total; a su lado, la de Xalapa reúne ya 12% de dicho empleo; y Orizaba y Córdoba suman 14% de ese total. En suma, las cuatro albergan 46% de la población ocupada de la entidad. Las ciudades petroleras, Poza Rica, Coatzacoalcos y Minatitlán reúnen 22%. Las demás zonas urbanas experimentan una reducción relativa, tanto en empleo como en establecimientos económicos.

Al comenzar el siglo XXI, Veracruz experimenta una pulverización del empleo en miles de pequeñas unidades económicas de muy escasa productividad. Si bien las ciudades petroleras han crecido poco en términos laborales, su papel en la economía veracruzana sigue siendo fundamental. En ellas se concentra el empleo manufacturero, y su aportación al producto bruto de la entidad representa 45% del total estatal.

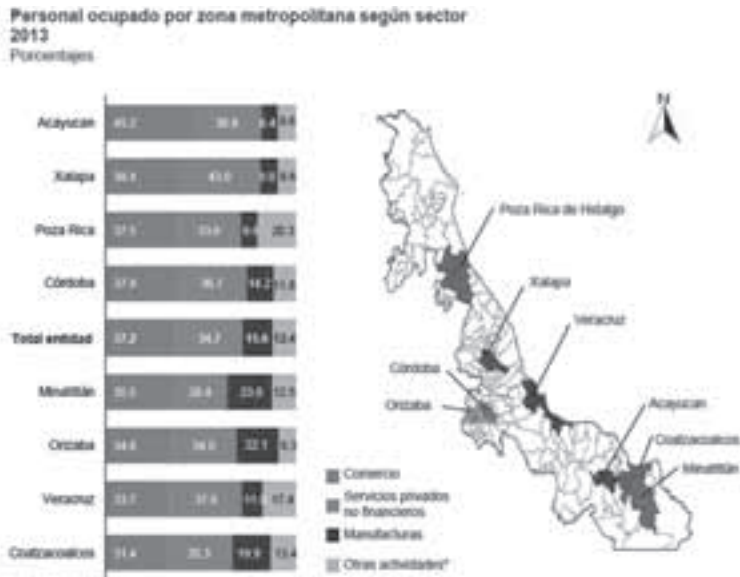
Aunque las zonas metropolitanas de Coatzacoalcos y Minatitlán conocieron notables recortes laborales en los años noventa, las empresas situadas en su entorno han logrado crecer y siguen siendo las más productivas. Solo la zona metropolitana de Veracruz las supera en cuanto a su capacidad para atraer inversión (activos fijos) y en cuanto al peso que tienen las remuneraciones pagadas al empleo formal. Aunque en el contexto de la entidad la zona metropolitana de Xalapa ocupa el segundo lugar por la magnitud de su población ocupada, los indicadores que refieren a productividad y salarios la colocan por debajo de las ciudades petroleras (véase el cuadro 13 y la gráfica 8).

CUADRO 13. Peso de las zonas metropolitanas en la economía de Veracruz (2009-2013)

	2009		2013	
	UE	PO	UE	PO
Total	100	100	100	100
Minatitlán	3.0	3.5	5.4	5.7
Coatzacoalcos	5.9	9.0	6.3	9.0
ZM Veracruz	11.7	17.5	12.9	19.8
Poza Rica	4.0	6.8	6.5	7.3
Orizaba	3.6	3.9	7.3	7.2
Xalapa	8.7	9.7	10.7	11.7
Córdoba	4.3	4.9	6.2	6.7
Resto	58.8	44.6	44.7	32.6

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI.

GRÁFICA 8



CAMBIOS EN EL EMPLEO Y EN LA ESTRATIFICACIÓN

Al hacer un balance de lo ocurrido en el curso de los últimos años, vemos que la economía veracruzana ha seguido un ciclo que ha repercutido en el empleo de manera negativa. En 2009, se contaron 225 825 unidades económicas. Poco después, en 2013, se contaron 239 166 de ellas. Poco menos de 14 000 unidades se añadieron en cinco años, es decir, un incremento de 5%.

En 2009, la población ocupada era de 946 428 personas; en 2013, el personal ocupado disminuyó a 916 395 personas. En el curso de cinco años, se produjo una contracción de 30 000 empleos. Así, aunque creció el número de establecimientos, el empleo formal disminuyó. Esta situación se refleja en los datos que el IMSS proporciona sobre el número de trabajadores asegurados. Después de haber llegado a 610 000 en 2003, esta población cae a 550 000 en 2005, para aumentar y llegar a cerca de

620 000 en 2008, una cifra que en los siguientes años disminuye (véase la gráfica 9).⁶

En 2013, la mayor parte de las unidades económicas se concentró en el comercio (47.8%), los servicios privados no financieros (39.7%), las industrias manufactureras (10.2%) y diversas actividades (2.3%).⁷ El empleo tuvo casi el mismo peso en el comercio (36.8%) y en los servicios (35.5%); en las manufacturas representó 15.4% y en el resto de las actividades (12.3%). Los ingresos se concentraron en la manufactura (37.7%), el comercio (24.6%), los servicios (11%) y diversas actividades (26.7%). Así, aunque la economía veracruzana ha tendido a situar a sus trabajadores en el sector terciario (comercio y servicios), el sector más productivo sigue siendo el secundario (manufactura). La zona metropolitana de Veracruz figura como el nodo más importante de desarrollo regional

GRÁFICA 9



6 Véase Aregional, con base en datos de STPS, Monografía Veracruz (2009: 36).

7 ¿Qué abarcan estas actividades? Sectores donde hay pocos establecimientos formales, pero donde el empleo y los ingresos pueden ser relevantes: Pesca, Minería, Electricidad, Construcción, Transportes y Servicios Financieros.

(reuniendo buena parte de los activos fijos dedicados al comercio y los servicios); sin embargo, la industria no ha dejado de concentrar los activos fijos más rentables, con empresas que ofrecen las remuneraciones más altas, situándose los principales emporios en tres zonas urbanas (Coatzacoalcos, Minatitlán y Orizaba).

¿Cómo se ha reconfigurado la estratificación social? Como resultado de los ajustes que la crisis en el orden económico detona, vemos que cambian las relaciones de la población con los bienes del desarrollo. Algunas poblaciones resienten más que otras el ajuste, la contracción o disminución severa de bienes y prestaciones. Todo depende de la naturaleza del proceso técnico que es afectado por el cierre o estancamiento del mercado. En los casos del petróleo y la petroquímica, ahora estamos asistiendo a un cambio en la estructura del mercado de trabajo. En las principales ciudades vinculadas al sector (Poza Rica, Coatzacoalcos y Minatitlán), se viene observando la contracción del empleo asalariado estable o sindicalizado y en su lugar aumenta el asalariado inestable, flexible, donde proliferan formas de autoempleo en los intervalos en que se incrementa la desocupación formal. El aumento de ocupaciones multitareas y precarias explica que, al lado de empleos industriales bien remunerados, se desplieguen segmentos de población en condiciones de alta marginación.

Al considerar la contracción o el estancamiento de los empleos en la industria, ¿dónde se sitúan los trabajadores con habilidades? Una opción es la movilidad geográfica (desplazamientos a la frontera norte o a las ciudades industriales del interior del país); otra es el cambio de giro ocupacional (dentro o fuera de la región); pero cuando ninguna de las dos es viable, entonces se abren las siguientes opciones. Si no se puede migrar o no se quiere perder el arraigo, el grupo doméstico que organiza las opciones de ingreso impulsa a sus integrantes a explorar alternativas. Sin embargo, los recursos para sobreponerse a la pobreza tienen límites (González de la Rocha, 2012). El sector informal también se satura, y la migración internacional registra costos crecientes.

En Veracruz, los mercados de trabajo urbanos tienen una nueva composición: se multiplica el trabajo en el terciario, es decir, en el comercio y en los servicios, una amplia gama de ocupaciones que se caracterizan por sus bajos ingresos salariales (se trata de empleos donde predominan no los que contribuyen a elevar la productividad, sino los que se dedican a la atención de consumos individuales no productivos, un mercado interno que muestra gran creatividad). Pero esos segmentos también conocen límites. Su crecimiento depende del sector formal, ya que las opciones de autoempleo están circunscritas por el circulante monetario realmente disponible. Por ello, es importante saber de las oscilaciones del empleo en las zonas metropolitanas y de las oportunidades del flujo migratorio.

En términos históricos, hay un balance claro: al comenzar el siglo XXI, las condiciones de pobreza extrema no han dejado de afectar a un tercio de los veracruzanos. El desarrollo económico no ha logrado distribuir sus beneficios en forma equitativa. Sólo en las ciudades, y aun ahí con serios contrastes, se advierten bajos niveles de marginación. En los últimos años, la pobreza ha devenido un rasgo dominante en vastas zonas de las periferias urbanas, las cuales se han convertido en grandes bolsones de exclusión. A pesar de que los programas de atención a la pobreza implementados por el gobierno federal han ampliado notablemente su cobertura, su eficacia para reducir las carencias de la población y abatir los indicadores de pobreza se ha revelado escasa.⁸ Mientras

8 De acuerdo con Cortés *et al.* (2007), Oportunidades contribuye más a “hacer a los pobres menos pobres” que a sacarlos de la pobreza. Al examinar su impacto, Cortés y colaboradores afirman que las transferencias de Oportunidades tienen incidencia en que la pobreza experimente reducciones estadísticamente significativas. Sin embargo, su impacto a nivel nacional ha sido del orden de un punto porcentual para la pobreza alimentaria, entre 7 y 8 décimas de punto porcentual para la pobreza de capacidades, y entre 4 y 5 décimas de punto porcentual para la pobreza de patrimonio. Los efectos sobre la pobreza rural han sido un poco más marcados, alcanzando cifras de entre 2.1 y 2.8 puntos porcentuales para la pobreza alimentaria; de 1.6 a 2.4 puntos para la pobreza de capacidades y poco más de 1 punto porcentual para la pobreza de patrimonio. Estas cifras indican que la reducción en los guarismos de pobreza urbana ha sido magra... Estos resultados son sorprendentes si se considera

no cambie la situación económica (productividad y remuneraciones), la exclusión y la desigualdad seguirán imperando.

REFERENCIAS

- AREGIONAL (2009). Estado de Veracruz. Monografía. Veracruz, disponible en: <http://www.aregional.com/doc/pdf/veracruz.pdf>.
- CORTÉS, F, Israel Banegas y Patricio Solís (2007). “Pobre con oportunidades: México 2002-2005”, *Revista Estudios Sociológicos*. 25 (73): 3-40.
- ESQUIVEL, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Un mapa de la distribución del poder económico y político en México*. México: Oxfam.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2012). “Escolaridad e inserción laboral de los jóvenes becarios del programa oportunidades: un análisis de impacto”, Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. México: CIESAS.
- HERNÁNDEZ, E., Ricardo Solís y Ana F. Stefanovich (2013). *Mercado laboral de profesionistas en México. Diagnóstico (2000-2009) y prospectiva (2010-2020)*. México: ANUIES.
- RODRÍGUEZ, H. y Eckhart Boege (2011). *La biodiversidad en Veracruz, estudio de caso. Contexto actual del Estado y perspectivas de conservación de su biodiversidad*. Vol. I, México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad/Gobierno del Estado de Veracruz/Universidad Veracruzana/Instituto de Ecología, A. C.
- RODRÍGUEZ, H. (2011). *Capitalismo y necesidades*. México: Itaca.

que en 2005 el programa cubría 5 millones de hogares, cifra muy cercana al número de hogares en pobreza de capacidades según las últimas cifras dadas a conocer por Coneval. Parecería que el programa emblemático de la lucha contra la pobreza en México, que ha sido “exportado” como ejemplo a seguir en varios países del mundo, no ha sido tan efectivo como se ha pregonado. Véase Cortés, Solís y Banegas (2007).

MIGRACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

LA EPIDEMIA DEL VIH EN VERACRUZ: POLÍTICAS PÚBLICAS Y NOTAS PARA LA ACCIÓN

PATRICIA PONCE¹

SITUACIÓN MUNDIAL

EL PROGRAMA CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS sobre el VIH-sida (ONUSIDA) estima que, desde el comienzo de la epidemia, cerca de 76.1 millones (65.2-88.0 millones) de personas han contraído la infección y alrededor de 35 millones (28.9-41.5 millones) han fallecido por causa de enfermedades relacionadas con el sida.

A nivel mundial, en 2016, casi 50% de los/las portadoras del VIH no sabía que lo eran. Había un estimado de 36.7 millones de personas con el virus, de las cuales 52% eran mujeres mayores de 15 años, y 2.1 millones de niñas(os) menores de 15 años de edad. Sólo 53% tenía acceso a medicamentos antirretrovirales. La mayoría de los que carecen de remedios son personas que viven en países de ingresos bajos y medios.

En el mismo año, se notificaron 1.8 millones de nuevas infecciones, de las cuales 150 000 fueron en niñas(os) menores de 15 años, y hubo cerca de un millón de muertes relacionadas con el sida. El África subsahariana, con poco más de una décima parte de la población mundial, alberga casi 70% de todas las personas con VIH en el mundo; allí uno de cada 20 adultos lo tiene.

¹ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Golfo. Miembro del Grupo Multisectorial en VIH/sida e ITS del Estado de Veracruz.

Diariamente cerca de 6 000 personas adquieren el virus, de las cuales 48% son mujeres y 30% son jóvenes de entre 15 y 24 años, y 600 niñas(os). La tuberculosis continúa siendo la principal causa de muerte y es responsable de aproximadamente una de cada tres defunciones relacionadas con el sida. Es lamentable señalar que cerca de 60% de los casos de tuberculosis entre personas con VIH no recibió diagnóstico o tratamiento, lo que ocasionó casi medio millón de defunciones en 2015 (ONUSIDA, 2018).

El escenario del VIH y del sida no es alentador. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, se incluyó el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) consistente en detener y revertir la propagación del VIH y del sida para 2015. Dicho compromiso debería ser mundial, requeriría de voluntad política, científicos(as), técnicos(as) y recursos económicos. Esto no se ha conseguido, a pesar de que en 2016 hubo 19 000 millones de dólares para atención y respuesta al VIH. ONUSIDA estima que para 2020 se necesitarán 26 200 millones de dólares y, para 2030, cerca de 23 900 millones (ONUSIDA, 2018).

Lo cierto es que existen aún muchos rezagos en materia de prevención de la transmisión del VIH, detección oportuna, atención integral con calidad y calidez para las personas afectadas y respeto a sus derechos humanos. Sólo conjuntando esfuerzos serios, estrategias eficaces y transparencia de los recursos por parte de gobiernos, instituciones y sociedad civil será posible poder detener y revertir esta emergencia sanitaria.

LATINOAMÉRICA

En 2016, había alrededor de 1.8 millones de personas con VIH, de las cuales 33 000 eran menores de 15 años. Se produjeron aproximadamente 97 000 nuevas infecciones, de las cuales 1 800 fueron en niñas(os). Murieron cerca de 36 000 personas. Sólo 58% de todas los afectados por el VIH tuvieron acceso al acceso al tratamiento (ONUSIDA, 2017).

MÉXICO

Nuestro país ocupa el segundo lugar en América Latina, sólo después de Brasil, en cuanto al número de casos acumulados de VIH y de sida. De 1983 a 2017, los casos notificados de VIH y de sida ascendieron a 254 871 (20%, mujeres.) Se estima que hay 154 664 portadores vivos, 21% de los cuales son mujeres. Desde el inicio de la epidemia han muerto 100 207 personas, es decir, 39%. En 2015 se registraron 4 751 defunciones, lo que da una tasa de mortalidad de 4 por 100 000 habitantes.

Respecto de la edad, los jóvenes de 15 a 29 años concentran 30% de los casos de VIH y de sida, mientras que en los casos de VIH el porcentaje asciende a 47.5 por ciento.

En 2016 se registraron 5 680 casos de sida y 7 329 nuevas infecciones de VIH. Cada día, 30 personas adquieren el virus (Censida, 2017). Del total de las personas que tienen VIH, menos de la mitad (47%) reciben tratamiento antirretroviral, 37% no sabe su estado serológico y sólo 34% tiene carga viral indetectable (Censida, 2015).

RURALIZACIÓN/INDIANIZACIÓN

La epidemia también vive un proceso de ruralización creciente. En 1994, de los casos acumulados de sida, 5% procedía del ámbito rural, pero representaron 7% en el año 2000; 43% se debió a la transmisión heterosexual (en zona urbana representaron 28%) y la razón de masculinidad era de 4 a 1, en contraposición con el ámbito urbano, que fue de 6 a 1 (Torres, 2010).

Lamentablemente, no hay cifras actualizadas para este sector de la población (ni qué decir para los pueblos indígenas). En Latinoamérica, incluido México, han sido pesquisados el fenómeno migratorio, la pobreza y la inequidad de género como factores de vulnerabilidad en cuanto a la infección de VIH, lo cual no ha ocurrido con la etnicidad ni mucho menos en relación con la sexualidad o con la diversidad amo-

roso-sexual. Salvo en contadas excepciones, y desde registros en su mayoría llevados a cabo por la sociedad civil, no encontramos información ni cifras sobre el impacto del VIH en los pueblos indígenas; sí, en cambio, una normalización de esta situación por parte de diversos actores oficiales y de la atención en salud, bajo la suposición de una baja prevalencia basada en diversos estereotipos en cuanto a la población indígena. Consideramos que si en la mayor parte de los países de Latinoamérica no existen mecanismos de recolección de datos epidemiológicos desagregados por etnicidad (y cuando existen no se aplican con eficiencia), eso se debe al objetivo político de ejercer discriminación desde el Estado.

La realidad dista mucho de los que algunos investigadores y servidores públicos pretenden sostener. El resultado es el gran desconocimiento que se tiene del comportamiento de la epidemia en los pueblos indígenas y, fruto de ello, la falta de medidas de prevención y atención específicas, además del impacto creciente, en los casos registrados, en términos de morbilidad por nuevas infecciones y esperanza de vida de aquellas personas con VIH que no pueden acceder al tratamiento, así como la falta de políticas públicas para este sector de la población.

El resultado de algunas pesquisas en las comunidades de los warao en el Delta del Orinoco de Venezuela, los ngäbe-emberá y kuna en Panamá, los shuar en Ecuador, los tirivo de Brasil, los aymara en Chile y los pueblos de Navajoa, Etchojoa y Huatabampo, en Sonora, México, indica que la población indígena tiene tres veces más posibilidades de morir a causa del sida; que la presencia del virus se encuentra en 9.55% de los pobladores y que la prevalencia es de 2 a 8 veces mayor que en la población en general.

El panorama es desolador, triste, preocupante y evidencia la enorme deuda que aún se tiene con los pueblos indígenas. A la exclusión, marginación, racismo, pobreza, hambre, enfermedades, falta de oportunidades en el terreno laboral y educativo, ausencia de información sobre sus derechos sexuales y reproductivos, ahora hay que agregar el VIH y sus

aterradoras consecuencias, en un escenario de invisibilidad (Ponce *et al.*, 2016; Ponce *et al.*, 2017).

VULNERABILIDAD FEMENINA

Al inicio de la epidemia, las mujeres estaban en “la periferia del huracán”; hoy, están en el centro. Alrededor del mundo, un poco más de la mitad de los casos de VIH está representado por mujeres: 17.8 millones de 15 años y más. Las jóvenes y las adolescentes son el sector de mujeres más afectado por la pandemia: cerca de 2.3 millones, lo cual equivale a 60% del total de la población, de la misma edad, que tiene VIH (ONU, 2016). Del total de las nuevas infecciones que se produjeron en el mundo, 47% afectó a este sector de la población; 58% de ellas, jóvenes y adolescentes. El sida es la principal causa de muerte entre mujeres en edad reproductiva en los países en desarrollo (ONU, 2016).

En América Latina, las mujeres representan 29% del total de las nuevas infecciones; la faja etaria entre los 15 y 24 años representa 35%. Las mujeres son más vulnerables que los varones, debido a características biológicas, epidemiológicas, económicas, sociales, culturales, jurídicas y legales. En general, viven en contextos de mayor desigualdad social y económica: tienen menor acceso a la educación, a la salud sexual y reproductiva, a la información, al empleo, a la vivienda, a la tierra, al desarrollo social, al ejercicio libre de su sexualidad; poseen pocas herramientas para negociar el uso del condón, así como prácticas sexuales seguras, debido a las relaciones de poder entre los géneros. Asimismo, tienden a ser más estigmatizadas y discriminadas por estereotipos y normas socioculturales.

Además, su sexualidad permanece vinculada a la reproducción, y el matrimonio y la maternidad siguen siendo destinos y no opciones; se sigue recreando la idea del amor romántico y, finalmente, los hogares, que deberían ser los lugares más seguros, son el espacio para el ejercicio de la violencia de género. Está comprobado -biológicamente- que en la

relaciones heterosexuales las mujeres son de dos a cuatro veces más vulnerables, y las pesquisas indican que el matrimonio es un factor de riesgo importante.

LAS MUJERES Y EL VIH EN MÉXICO

Las mujeres en nuestro país representan 21% de las personas afectadas por el VIH y el sida (40 000). Esto significa que una de cada cuatro personas afectadas es mujer. El 37.1% tiene entre 15 y 29 años de edad y en su mayoría son pobres. En 70% de los casos, la infección del virus fue por parte de su pareja estable.

Esta proporción ha crecido de manera sostenida en los últimos años, ya que en 2000 las mujeres representaban únicamente 16% del total. En 2014, 1 600 mujeres adquirieron el VIH en México, lo que representa 21% de las nuevas infecciones.

Las mujeres adquieren el virus a edades más tempranas que los varones. Son diagnosticadas menos tardíamente pero, durante los primeros cinco años de tratamiento, cuatro de cada seis hombres lo continuarán, frente a tres de cada seis mujeres. Por consiguiente, la tasa de mortalidad femenina se ha ido incrementando durante toda la epidemia; actualmente es de 1.4% por cada 100 000 habitantes (Censida, 2015b).

Aunque la sumatoria de los casos permanece proporcionalmente baja en comparación con la cantidad de hombres, en números absolutos hay un incremento permanente de casos registrados año con año para las mujeres: en 1990, representaban 13%, pero en 2013, 2 000 mujeres adquirieron el virus, lo que significó 22% de las nuevas infecciones. Al inicio de la epidemia, había una razón de masculinidad de 10.8 a 1. La brecha cada vez se hace más corta, se ha ido cerrando, y la vía de transmisión heterosexual es la responsable de este cambio (Torres, 2010).

Así, asumimos que son las condiciones estructurales y de género en las que viven muchas mujeres -pobreza, violencia, discriminación e

inequidad- las causantes de su vulnerabilidad frente al Virus de Inmunodeficiencia Humana.

EL CASO VERACRUZANO

Veracruz ocupa el deshonroso tercer lugar a nivel nacional –después de la Ciudad de México y del Estado de México– en cuanto al número de casos acumulados de sida: 16 340 personas, aportando 8.5% al total nacional; y 27% de éste son mujeres. Tiene el segundo lugar en casos acumulados de VIH: 8 109, y contribuye con 12% del total nacional, respecto del cual 36% son mujeres (Censida, 2017b). Somos el estado que más mujeres con VIH y con sida aporta al contexto nacional. En 2017, hasta el segundo trimestre, se reportaron 305 nuevos casos de sida (8% en el contexto nacional) y 768 de VIH (12%), sumando 1 073 nuevos casos, lo que representa 12% del total nacional (Censida, 2017b).

Por si fuera poco, ocupamos el tercer lugar en mortalidad: 9 defunciones por 100 000 habitantes (media nacional: 4), lo que se vio traducido en 152 defunciones en 2016 y cuarto lugar en morbilidad por VIH: 90 defunciones por 100 000 (media nacional: 47).

El comportamiento de la epidemia en la entidad, a pesar de ser mayormente masculina, en los últimos años ha indicado un aumento considerable de detecciones en amas de casa y en embarazadas. Es importante destacar que las comunidades rurales e indígenas no están exentas: 35% de los municipios de la entidad son repetidores en defunciones por causa del sida, todos ellos con elevadas tasas de migración nacional e internacional y acusando condiciones precarias en los servicios de salud y de educación (Secretaría de Salud de Veracruz, 2015).

El rango de edad comprendido entre 25 y 44 años concentra 62% de los casos de sida; sin embargo, se ha observado una tendencia al aumento del número de casos de VIH en jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, que representan 35% del total (Censida, 2016). Veracruz tiene el primer lugar en cuanto al número de menores de 14 años en trata-

miento; aportamos 14% al total nacional, y siguen naciendo niñas y niños con el virus, lo que nos habla de una falta de política pública en materia de prevención perinatal (Secretaría de Salud de Veracruz, 2015).

Los municipios más afectados por el VIH (Secretaría de Salud de Veracruz, 2015) los vemos en el cuadro 1.

Los municipios más afectados por el sida (Secretaría de Salud de Veracruz, 2015) podemos verlos en el cuadro 2.

CUADRO 1

MUNICIPIO	TASA MEDIA ESTATAL 90
Veracruz	238
Coatzacoalcos	218
Ixhuatlán del Sureste	213
Oluta	189
Jáltipan	175
San Andrés	168
Acayucan	158
Sayula	156
Acatlán	155
Boca del Río	140
Cosamaloapan	140
Nanchital	136
Chinameca	134
Orizaba	122
Minatitlán	121
Catemaco	120
Villa Aldama	119
Soconusco	117
Medellín	114

CUADRO 2

MUNICIPIO	TASA MEDIA ESTATAL 198
Tlacotalpan	698
Veracruz	574
Gutiérrez Zamora	535
Cosamaloapan	531
Tuxtilla	415
Jáltipan	414
Naranjal	407
Coatzacoalcos	353
La Antigua	350
Orizaba	336
Martínez de la Torre	334
Boca del Río	313
Poza Rica	262
Úrsulo Galván	257
Nanchital	250
Jamapa	237
Minatitlán	232
Río Blanco	230
Córdoba	225
Ixhuatlán del Sureste	220

Sólo en 30 de los 212 municipios que conforman la entidad veracruzana no se han registrado casos de VIH, y sólo en 16 ninguno de sida. De los 28 municipios más afectados por la epidemia, sólo ocho no tienen población indígena; 36% sí la tiene, pero dispersa; 28% cuenta con presencia indígena y 10% son municipios indígenas (Secretaría de Salud de Veracruz, 2015).

El panorama estatal se complica aún más si tenemos en cuenta que las infecciones de transmisión sexual (ITS) aumentan el riesgo de la adquisición del VIH, y Veracruz presenta una tendencia ascendente, superior a la media nacional, en varias de estas infecciones (Cabral *et al.*, 2000).

LAS MUJERES VERACRUZANAS EN CIFRAS

En Veracruz hay 23 447 casos acumulados de VIH y de sida, de los cuales 26% está representado por mujeres. En cuanto al sida, el porcentaje es de 21.5%; la proporción hombre/mujer es 3 a 1; el porcentaje de VIH asciende a 36%, y representa dos hombres por cada mujer.

Ocupamos el segundo lugar nacional por la cantidad de casos acumulados de mujeres con VIH y sida, aportando 26.2% (media nacional: 20), y el quinto por VIH, aportando 31% de los casos del país (media nacional: 21) (Censida, 2017).

Es importante destacar que ocupamos el primer lugar en el país en mortalidad femenina: cuatro por 100 000 habitantes, (media nacional: 1.4), y segundo en masculina: 14.7 por 100 000 habitantes (media nacional: 7.1) (Censida, 2016b). Además, la entidad posee el primer lugar nacional en muertes maternas con VIH, aportando 15% al país (IPAS, 2008).

LOS CENTROS DE ATENCIÓN AMBULATORIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN EN SIDA E INFECCIONES DE TRANSMISIÓN SEXUAL (CAPASITS)

A mediados de 2017, en los cinco Centros Ambulatorios para la Prevención y Atención del Sida e Infecciones de Transmisión Sexual (CAPASITS), dependientes de la Secretaría de Salud y ubicados en los Hospitales Regionales de Coatzacoalcos, Poza Rica, Veracruz, Xalapa y Río Blanco, se atendía aproximadamente a 8 000 personas afectadas por el virus, entre las cuales había 61 embarazadas, 175 niños(as) en tratamiento e hijos de madres con VIH. Estos centros, en 2017, recibieron 826 nuevos casos de VIH y 450 de sida; en total: 1 276 (Secretaría de Salud de Veracruz, 2015).

Los CAPASITS resultan espacios físicos insuficientes. Algunos fueron construidos y otros sólo fueron adaptados en viejos espacios anexos

a los hospitales. Ninguno fue pensado para atender la creciente demanda de la epidemia. Por ello todos presentan deficiencias para ofertar un servicio con calidez y calidad.

Además de ello, dada la geografía de la entidad, suelen quedar muy alejados de las zonas rurales e indígenas, lo que provoca que muchos usuarios(as) no puedan asistir a sus citas mensuales por carecer de recursos económicos —la gente que ahí se atiende es muy pobre—, lo que repercute en su falta de apego al tratamiento y, por tanto, en su salud y en su calidad de vida.

En dichos centros ambulatorios siempre hay un faltante, un desperfecto o un(a) servidor público que afecta la calidad y la calidez de la atención: hay insuficiencia en agua para tomar, papel de baño, sillas para esperar largas horas para acceder a la cita; faltan medicamentos para enfermedades oportunistas —afortunadamente el medicamento antirretroviral llega en especie por parte de la Federación—, insumos para el trabajo odontológico, condones, pruebas rápidas, sustituto de leche materna, aire acondicionado en buen estado, básculas calibradas, reactivos para la realización de análisis necesarios, una sonrisa, una escucha, atención, empatía, un acompañamiento humano...

No obstante que las cifras nacionales que proporciona el Censida pretenden, por alguna extraña razón, favorecer a Veracruz, si se pone atención y se lee cuidadosamente entre líneas, cruzando cifras estatales y nacionales, el estado no sale aprobado: en los CAPASITS no se da seguimiento adecuado a las infecciones de transmisión sexual (ITS) y hay altos índices del binomio tuberculosis/VIH: ocupamos el primer lugar en el país, aportando 14% al campo nacional (Censida, 2017c).

Según datos del Boletín de Atención Integral de Personas con VIH (Censida, 2017d), en 2017 había 7 850 personas en tratamiento en los cinco CAPASITS del estado; 31% eran mujeres —media nacional: 17 por ciento.

En ese mismo año 2017, se incorporaron al tratamiento 727 personas (26.5% era cuota femenina). El 54% de los varones y 39% de las

mujeres llegaron de forma tardía; 80% se mantuvo indetectable (media nacional: 85%), y a 21% de las personas no se les había realizado carga viral (media nacional: 19%). Hubo 20% de abandono de los medicamentos antirretrovirales (media nacional: 18%) y murieron 125 personas, a pesar de llevar el tratamiento (17% eran mujeres), lo que representó 1.8% del total nacional (media nacional: 1.3%), ocupando el primer lugar en el país en ese rubro.

Como se puede observar, estamos en focos rojos, siempre por debajo de la media nacional; es decir, reprobados en detección oportuna, en apego a tratamiento, en control virológico, en mortalidad. Estas tendencias representan una continuidad respecto de la experiencia del anterior gobierno, que dedicó escasos recursos a estos centros de atención y, en general, desatendió la salud.

Si bien el personal de los CAPASITS no está exento de estigmatizar y de discriminar a las y los usuarios, los operadores suelen ser cuidadosos debido a la labor de supervisión bimestral que realiza el grupo civil Grupo Multisectorial en VIH/Sida del Estado de Veracruz,² y gracias al buzón de quejas que tenemos colocado en cada uno de los centros, y al banner que anuncia nuestros correos y teléfonos de contacto, con lo cual puede haber comunicación casi las 24 horas del día. Así que fundamentalmente la estigmatización y la discriminación provienen de buena parte del personal de salud de los hospitales de la Secretaría de Salud, a donde tienen que recurrir las personas que tienen VIH o sida, dados su requerimiento de atención especializada –interconsultas–, la cual no se ofrece en los CAPA-

2 Somos un grupo ciudadano sin fines de lucro, apartidista y horizontal, creado en 2002; el grupo está conformado por representantes de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, académicas(os) y personas con VIH, que hemos venido trabajando de manera voluntaria y comprometida para enfrentar este virus. Nuestra misión es tratar de disminuir la magnitud y el impacto de la epidemia y sus efectos en el estado de Veracruz, a través de la promoción de políticas públicas con perspectiva de género, orientadas a la prevención, a la atención -con calidad y calidez- y a la mitigación del daño, en el marco del respeto a los derechos humanos y a la diversidad amorosa/sexual, y con acciones encaminadas a la prevención y detección oportuna del virus.

sits –dado que estos son centros ambulatorios–, y su necesidad de recurrir a los servicios de urgencias, cirugía o ginecología. Permanece la vieja actitud de las y los médicos de considerarse “las divas de las batas blancas, paridas por los dioses”, con el derecho de maltratar, ofender, insultar, regañar, menospreciar y discriminar a las y los usuarios quienes, en su mayoría, suelen ser pobres, analfabetas y desconocedores de sus derechos. Pocas(os) denuncian el maltrato por el temor de sufrir represalias; y las quejas de quienes sí lo hacen surten poco efecto: si acaso llegará una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, nunca una llamada de atención o alguna sanción por parte de la Secretaría de Salud o de su sindicato. Es importante destacar la violencia obstétrica que sufren las mujeres con VIH. Es significativa la cantidad de médicos que consideran que éstas no deberían embarazarse y, frente al hecho consumado, se molestan, regañan, insultan y promueven el parto vaginal, en el entendido de que el hospital no debe gastar en una cesárea, considerando que “de por sí el producto nacerá sídoso”.

Podemos concluir diciendo que si la calidad de la atención en los capasis ha sido y es pobre, sería aun peor si no fuera por el trabajo de contraloría social –inédito en el estado– que desde hace 15 años desarrolla el grupo Multisectorial, el cual establece una alianza necesaria para mejorar la calidad de la atención y para hacer llegar las necesidades y sugerencias de los enfermos a la responsable del Programa Estatal de VIH, a la directora de Salud Pública o al propio secretario, personas a las que nunca se tiene acceso.

Por todo lo anterior, sostenemos que la epidemia del VIH en Veracruz es un problema de salud pública, que está fuera de control y que debe ser considerado como una emergencia estatal.

Frente a ello, hemos encontrado en el pasado y encontramos ahora falta de compromiso, de seriedad, de voluntad política y de liderazgo por parte del ejecutivo estatal, de la Secretaría de Salud, de la Dirección de Salud Pública y del Programa Estatal de VIH de la entidad veracruzana. El liderazgo está en manos del Grupo Multisectorial en VIH/sida

e ITS del Estado de Veracruz y de la sociedad civil organizada; hace falta la corresponsabilidad gubernamental.

La Secretaría de Finanzas se ha caracterizado por no transferir de manera permanente, en tiempo y forma, de manera puntual y en su totalidad, los recursos destinados por la Federación a la Secretaría de Salud, para el Programa Estatal de VIH/sida e ITS. Asimismo, no ha habido transparencia ni rendición de cuentas por parte de la Secretaría de Salud, ya que las diferentes administraciones se han caracterizado por manejar el presupuesto del Programa de VIH de manera caprichosa y corrupta, especialmente el gobierno anterior.

El Congreso del Estado constantemente se niega a designar presupuesto etiquetado y suficiente para dar respuesta a la epidemia –violentando la Ley para enfrentar la epidemia del VIH/sida del Estado de Veracruz–, o bien no lo defiende cuando la Secretaría de Finanzas del estado no lo entrega en su totalidad a la Secretaría de Salud. El Congreso es un colectivo amorfo, no posicionado ni preocupado por la epidemia.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos, faltando al mandato para la que fue creada, es decir, para velar por el respeto de los derechos humanos, está demandada por el Grupo Multisectorial por inacción frente a los casos presentados. El 11.3% de las quejas llegadas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pertenece a Veracruz, por lo que ocupa el segundo lugar con mayor quejas, después de la Ciudad de México. Dentro de las principales causas, se encuentran el retraso en la entrega de los medicamentos antirretrovirales, la estigmatización y la discriminación –por parte del sector salud, fundamentalmente–, así como la elaboración de pruebas de VIH obligatorias y el retraso en el proceso de vinculación a los servicios de salud correspondientes y al tratamiento (Hernández, 2017).

Ha habido y hay una ausencia de políticas públicas apropiadas y específicas, lo que transgrede la ley citada líneas arriba, que mandata establecer e impulsar políticas públicas acordes con la materia. No solamente implica trabajar en el terreno de la prevención, de la calidad y

calidez en la atención, sino en contra de la estigmatización y de la discriminación, y por la no violación de los derechos humanos de las personas con VIH o con sida, además del trabajo contra la mitigación del daño.

Lo anterior implica, hacer valer y respetar la ley referida, la cual ha devenido en letra muerta. Es importante recordar que las instancias responsables de hacerla cumplir son la Secretaría de Salud del Estado y los Servicios Coordinados de Salud del Estado, con el apoyo y la colaboración de todas las dependencias y entidades de la administración estatal y municipal, especialmente de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad y la Procuraduría General de Justicia. Asimismo, deberían intervenir en sus áreas correspondientes los organismos autónomos del estado, tales como la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el Instituto Electoral Veracruzano.

LA ERA YUNISTA

La actitud de la administración del gobernador Miguel Ángel Yunes en este campo, representada en la figura del secretario de Salud del estado, ha representado un gran reto para el Grupo Multisectorial. Necesitamos recordar que el grupo se creó para hacer contraloría social, para demandar rendición de cuentas, para implementar políticas públicas en la materia, para exigir calidad y calidez en la atención, para estar en la mesa de la negociación y para trabajar de manera coordinada con la cabeza del sector.

Sin embargo, nos enfrentamos, por primera vez en 16 años de trabajo voluntario, a una Secretaría de Salud que se niega a trabajar de manera conjunta con un grupo de ciudadanos organizados que ha sido el alma y el rostro de la respuesta a la epidemia del VIH durante este tiempo en la entidad veracruzana, debido a su experiencia, a su probado compromiso social y también a su autonomía y honestidad.

La soberbia oficial quiere desconocer la larga trayectoria de trabajo, la experiencia y los conocimientos adquiridos. Exige silencio, pre-

tende imponer mordaza en lugar de reconocer, aprovechar el camino andado y tender puentes.

El Grupo Multisectorial es un portavoz de las y los afectados por la epidemia —que no sus representantes—. Venía funcionando como vínculo entre el secretario de Salud, la Dirección de Salud Pública y la coordinación del Programa Estatal de VIH. Estos servidores públicos ¡nunca! atienden ni escuchan, ni siquiera conocen, a los portadores del virus que se atienden en las clínicas ambulatorias y en los hospitales de la Secretaría de Salud.

También éramos el vínculo entre el secretario y las y los coordinadores de los CAPASITS, a quienes tampoco nunca se les escuchaba ni se les tomaba en cuenta para la toma de decisiones que competen al terreno interno de las clínicas de atención, incluyendo el destino del presupuesto. Hoy nuevamente están olvidados(as), silenciados(as), sin derecho a voz ni a voto. Las cúpulas, desde el escritorio, deciden los destinos de quienes desconocen.

Los nuevos servidores públicos de la Secretaría de Salud no gustan de la figura del Grupo Multisectorial como vigilantes ciudadanas(os), como contraloras(es) sociales. Quieren suplirla convirtiéndonos en hacedores de oficios a través de los cuales les hagamos llegar “nuestros problemas” (nos dicen), o sea los suyos, los que ellos han generado. Porque una cosa debe quedar muy clara: si el secretario de Salud, la directora de Salud Pública y el coordinador del Programa Estatal de VIH hicieran lo que les corresponde, si se tomaran en serio su trabajo, no existiría el Grupo Multisectorial. Existimos en tanto son incapaces de cumplir cabalmente con el compromiso para el cual fueron contratados y por el que se les paga.

El reto principal es sobrevivir a la administración “del cambio”, a su soberbia, a sus amenazas, a la negación de la información. Tenemos las herramientas y la fortaleza para hacerlo, porque somos una experiencia inédita en el país, porque formamos parte de esa “revolución inédita de la salud” como denominó la oms, en 1998, al movimiento

ciudadano que se generó en torno a la pandemia. Porque, además, los expertos en la materia somos nosotras(os), pues hacemos investigación. Por ende, tenemos los conocimientos sobre el impacto, la magnitud y el desarrollo de la epidemia en Veracruz; conocemos el funcionamiento, la problemática interna de los CAPASITS y del personal de salud que ahí labora; tenemos claridad en cuanto a cuáles son los nudos para que no se proporcione atención con calidez y calidad; tenemos relación directa con las y los usuarios que se atienden en las clínicas. Es decir, contamos con el conocimiento, la experiencia, el compromiso voluntario, la pasión, la estrategia y la claridad de los caminos a seguir para dar respuesta a la epidemia. Estos pormenores están del lado de la sociedad civil organizada que representa el rostro del VIH en Veracruz: el Grupo Multisectorial en VIH/ITS/sida del Estado de Veracruz.

La administración yunista se ha negado a atender varios problemas y propuestas que hemos puesto sobre la mesa en diversas ocasiones, a saber:

a) Fincar responsabilidades a todos los responsables del saqueo del presupuesto de la Secretaría de Salud de Veracruz durante los últimos 12 años. Estos deben ser sancionados severamente, porque la falta de recursos produjo la muerte de muchas personas. El saqueo costó vidas.

b) En febrero de 2017, la Cofepris declaró alerta sanitaria debido a que fueron encontradas y decomisadas, en el almacén A de insumos de la Secretaría de Salud de Veracruz, 46 984 pruebas de detección de VIH caducas, sin registro sanitario, que incumplían con toda normatividad de etiquetado, por lo que no se aseguraba su efectividad ni la clase de resultado, ya que podían dar falsos negativos, poniendo en riesgo la salud de quienes no reciben tratamiento médico. Es importante mencionar que dichas pruebas estaban destinadas a embarazadas.

El lote comprado por las anteriores administraciones —en su momento detectado por el Grupo Multisectorial, lo que obligó al secre-

tario en turno a detenerlas, sacarlas de circulación y a denunciarlo públicamente— constaba de 70 000 pruebas. Faltaban 23 106 pruebas. Por ello, el Grupo Multisectorial solicitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que atrajera el caso —debido a la seriedad de los acontecimientos y sus posibles repercusiones—. Lo que está en juego no es sólo es la calidad de las pruebas, el castigo para los y las responsables, sino fundamentalmente la salud y la vida de muchas mujeres, sus hijas(os) y sus parejas sexuales.

Es un problema de salud pública y de justicia social. Por ello exigimos a la Secretaría de Salud de Veracruz que proporcionara información que aportara evidencias sustentadas sobre las 23 016 pruebas faltantes. El gobernador Yunes declaró que dichas pruebas habían sido distribuidas en las 11 jurisdicciones sanitarias, por lo que solicitamos se realizara la búsqueda intencionada de *TODAS* las personas a las que se le aplicó, para tamizarlas nuevamente y brindarles atención con calidad y calidez. Asimismo, se le pidió que implementara acciones de salud pública urgentes y eficaces para proteger a la población en riesgo. ¡Seguimos esperando!

c) Diseño de una estrategia para detener la transmisión vertical: madre a hija(o). Es inaudito que en nuestro estado sigan naciendo bebés con el virus y nos mantengamos en los primeros lugares nacionales al respecto.

d) Creación de nuevos *CAPASITS*; cuando menos tres: en San Andrés Tuxtla, en Cosamaloapan y en Pánuco, para acercar los servicios especializados a las personas afectadas por el virus. Estamos hablando de población rural e indígena que carece de recursos económicos para asistir mensualmente a revisión y a recoger sus medicamentos antirretrovirales.

e) Remodelación y ampliación de los *CAPASITS* de Poza Rica, Coatzacoalcos, Xalapa, Veracruz y Río Blanco, los cuales poseen infraestructura limitada, insuficiente, deficiente, e incumplen con las normativa al respecto.

f) Implementación de campañas permanentes, masivas, regionalizadas, acordes con la diversidad sociocultural y sexogenérica propia del estado, destinadas a la prevención, contra la estigmatización y la discriminación, así como a la defensoría de los Derechos Humanos de las personas con VIH o sida.

g) Cursos de capacitación y de sensibilización para trabajadores gubernamentales, poniendo énfasis en el sector salud (hospitales), para combatir a estigmatización y la discriminación hacia las personas disidentes sexuales, las mujeres, las y los indígenas y las personas con VIH o con sida.

h) Cumplimiento de la Declaración Ministerial por parte de la SEV, Sesver y el Congreso del Estado, para lograr una educación sexual integral, científica y laica. Generar un programa de salud sexual y reproductiva. Promover el reconocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las y los jóvenes. Lograr la provisión de servicios integrales, la expansión del repertorio de anticonceptivos y condiciones femeninos y masculinos, además de mejorar el acceso y la calidad de los servicios para adolescentes y jóvenes. Sin recursos no hay prevención; de ahí la necesidad de que el Congreso estatal destine presupuesto para el desarrollo de dicha tareas.

i) Presupuestar, programar recursos suficientes y etiquetados para dar respuesta a la epidemia del VIH.

Es importante e imprescindible que la Secretaría de Salud asuma su liderazgo frente a la epidemia, como lo marca la Ley para enfrentar la epidemia del VIH/sida en el estado de Veracruz.

Hemos aprendido en el andar la necesidad de vincularnos con movimientos y con personas comprometidas seriamente con la respuesta al VIH a nivel nacional e internacional y hemos trabajado por ello; por eso quiero cerrar manifestando que, entre 2015 y 2017, el Grupo Multisectorial en VIH/sida e ITS del Estado de Veracruz organizó tres eventos importantes, a saber: a) la petición frente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (agosto 2015) para solicitar a la Suprema

Corte de Justicia de la Nación la demanda de acción de inconstitucionalidad sobre el artículo 158 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que dispone “infecciones de transmisión sexual” (en mesa de resolución), publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de fecha 1 de diciembre de 2015; la CNDH presentó la petición el 18 de diciembre de 2015; b) se logró el aval y el apoyo –en septiembre de 2016– de SERO Project y de HIV Justice Worldwide,³ movimiento global para poner fin a la criminalización del VIH, entregando una carta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; c) en octubre de 2017 lideramos, promovimos y organizamos en la Ciudad de México la creación de la Red Mexicana de Organizaciones en contra de la Criminalización del VIH, conformada por 32 grupos de la sociedad civil, la cual quedó incorporada a HIV Justice Worldwide.

Finalmente, hay Grupo Multisectorial para rato, porque nuestro compromiso está con la salud y con la vida, con la ciudadanía, con las personas con VIH y con sida y con sus familias, no con el estado. Y este compromiso no ha estado ni estará en la mesa de la negociación.

REFERENCIAS

CABRAL SOTO, Javier de Jesús *et al.* (2000). *Atlas de IRS. Manifestaciones clínicas, diagnóstico y tratamiento*. México: Mimeo.

3 HIV Justice Worldwide (Justicia por VIH en Todo el Mundo) es una iniciativa compuesta por organizaciones de la sociedad civil nacionales, regionales y mundiales, trabajando en conjunto para terminar con la criminalización del VIH. Los socios fundadores son: SIDA y Alianza por los Derechos para Sudáfrica (ARASA), Red Legal Canadiense de VIH/SIDA, Red Mundial de Personas Viviendo con VIH (GNP+), Red de Justicia para el VIH, Comunidad Internacional de Mujeres Viviendo con VIH (ICW), Red de Mujeres Seropositivas-E.E.U.U. (PWN-USA) y Proyecto Sero (SERO). La iniciativa también es apoyada por Amnistía Internacional, la Alianza Internacional de VIH/SIDA, ONUSIDA y el PNUD.

- CENSIDA (2015). *Panorama de la Respuesta Nacional VIH*. México, disponible en: http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/diamundial/Panorama_nacional_de_la_respuesta_a_la_epidemia_de_VIH2015_1.pdf.
- (2015b). *Hoja Informativa. Mujeres y el VIH y el sida en México*. México, disponible en: [http://www.censida.salud.gob.mx/descargas / epidemiología/V_V_S. Pdf](http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiología/V_V_S.Pdf).
- (2016). *Vigilancia epidemiológica de casos de VIH/sida en México. Registro nacional de casos de sida, actualizado al segundo trimestre*. México, disponible en: http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/RN_2do_trim_2016.pdf.
- (2016b). *Mujeres y VIH. Cierre 2014*. Versión corregida, México, disponible en: http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/MujeresyVIHComiteMyE2016_v_corregida.pdf.
- (2017). *Vigilancia epidemiológica de casos de VIH y sida en México. Registro Nacional de Casos de Sida, actualización primer trimestre*. Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología, México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/220364/RN_1er_trim_2017.pdf.
- (2017b). *Datos epidemiológicos/registro nacional de casos de VIH y sida, tercer trimestre*. México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/276683/RN_3er_trim_2017.pdf.
- (2017c). Día mundial del sida. México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/275582/Boletin_D_aMundial2017.pdf.
- (2017d). *Boletín de Atención Integral de Personas con VIH*. 3 (2), México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254117/Boletin_Nal_CENSIDA_AT_IN_abr_jun_2017.pdf.
- HERNÁNDEZ FORCADA, Ricardo (2017). Presentación en Power Point realizada en el CIESAS-Golfo.
- IPAS (2008). *Mortalidad materna por VIH/sida*. México.

- ONUSIDA (2017). *Hoja Informativa. Estadísticas de América Latina sobre el VIH*. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/sida, julio, disponible en: <http://www.unaids.org/es/resources/fact-sheet>.
- (2018). *Hoja Informativa. Últimas estadísticas sobre el estado de la epidemia del sida*. Programa Conjunto de la Naciones Unidas sobre VIH/sida, Centro de Prensa, disponible en: <http://www.unaids.org/es/resources/fact-sheet>.
- PONCE, Patricia, R. Muñoz, M. Stival, G. Núñez, D. Bernal y J. Dector (2016). Estado del arte sobre VIH y pueblos indígenas en América Latina. Informe final. ONUSIDA/SIPIA. Documento inédito.
- PONCE, Patricia, R. Muñoz y M. Stival (2017). *Salud Colectiva*. 13 (3): 537-554, doi 10.18294/sc, 2017.1120.
- SECRETARÍA DE SALUD DE VERACRUZ (2015). *Situación Epidemiológica del Programa de VIH, sida e ITS*. Disponible en: http://web.ssaver.gob.mx/enfermedadestransmisibles/files/2015/06/PAT.VIH_.2015l.pdf.
- TORRES PEREDA, María del Pilar (ed.) (2010). *Mujeres, adolescentes y niñas mexicanas: una mirada comprensiva en torno al VIH y el sida*. México: Ángulos del Sida/Censida/INSP.
- ONU-Mujeres (2016). *Hechos y cifras; el VIH y el sida*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/hiv-and-aids/facts-and-figures>.

POLÍTICA MIGRATORIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO. PROPUESTAS EDUCATIVAS PARA ATENDER A POBLACIÓN MIGRANTE DE RETORNO

CARLOS GARRIDO DE LA CALLEJA

—Diana, ¿cómo te sentiste con esa respuesta de la SEV [Secretaría de Educación de Veracruz]?

—¡Muy mal! Como si a nadie le importara aquí en tu país. Yo le dejé mis papeles [certificados en inglés] como en julio, y era noviembre y aún no me sabían decir si podía revalidar para entrar a la escuela... Llegó diciembre y nada.

—¿Nada?

—Sí, ¡nada! No me habían hecho la revalidación y se me pasaron las fechas de inscripción... Pero como sé lo del cabello, mis papás me apoyaron para poner una estética de mientras...

—¿De mientras?

—¡Ja ja ja! Bueno, ya llevo un año, pero ya me gustó, porque gano mi propio dinero.

—¿Y lo de la escuela?

—No sé. Así como te tratan acá, no te dan ganas de andar ahí perdiendo el tiempo con las oficinas; son puras vueltas y no te resuelven nada.

INTRODUCCIÓN

CON EL PROPÓSITO DE SER UN INSUMO para las instituciones que atienden a poblaciones migrantes, específicamente para quienes retornan de Estados Unidos con necesidades educativas, el texto que tiene el lector entre sus manos propone que, a través de la concurrencia de poderes, los gobiernos locales, como es el caso de Veracruz, promuevan el diseño

de una política migratoria incluyente, basada en los derechos humanos y en el reconocimiento a la diversidad cultural.

En términos de robustecer esta propuesta, el texto se nutre tanto de aportes académicos como de esfuerzos institucionales, pero, sobre todo, incorpora en sus renglones el hacer, pensar, sentir y proponer de los migrantes de retorno para atender sus necesidades educativas.

La propuesta no es un hecho aislado. Se redacta y se construye en el marco de la ausencia de una política migratoria integral en México. Esto como resultado de la desarticulación que existe entre el gobierno federal y sus gobiernos locales. En esta desarticulación (en el contexto de una política migratoria agresiva que promueve el gobierno de los Estados Unidos), el gobierno mexicano continúa asumiendo la política migratoria como un conjunto de acciones administrativas y normativas. Sin embargo, la realidad migratoria que vivimos es mucho más compleja. No puede seguir siendo atendida bajo esta lógica burocrática.

Es por ello que, al rebasar nuestra capacidad de respuesta institucional y disciplinar, la migración demanda una estrategia de atención multi-dimensional, haciendo impostergable el diseño de la política migratoria integral.¹

En otras palabras, al carecer de una política migratoria integral, basada en la inclusión y acompañada de políticas públicas específicas para su implementación, el gobierno mexicano desprotege a poblaciones migrantes, como es el caso de los niños y jóvenes en edad escolar, quienes, a su retorno voluntario o involuntario a México, no sólo tienen problemas de acceso a la educación sino que, derivado de éstos, al quedar fuera de las escuelas, recurren a la reemigración.

En este sentido, la ausencia de esta política integral pone de relieve que, en su conjunto, el gobierno mexicano no está preparado con políti-

1 Su diseño debe basarse en el trabajo concurrente, vinculante, intersecretarial, inter-institucional e interdisciplinar.

cas públicas para atender a esta población de retorno, población que no sólo presenta necesidades educativas sino también informativas, administrativas, escolares, pedagógicas, culturales, psicológicas y lingüísticas, entre otras.

En este contexto, y considerando que la investigación académica debe generar un diálogo continuo con poblaciones migrantes e instituciones, que dé como resultado el diseño de una política migratoria incluyente, en este texto se proponen algunas estrategias orientadoras que permitan diseñar una política migratoria regional integral. Aquí se sostiene que tal política debe basarse en el respeto a los derechos humanos, tener una perspectiva incluyente y reconocer la diversidad y la multiculturalidad de las poblaciones migrantes.

Finalmente, esta propuesta de política migratoria regional demanda que nuestro trabajo colectivo vaya más allá de la emergencia coyuntural que representa la política migratoria represiva y violatoria de Donald Trump. La política migratoria regional aquí propuesta debe resultar de un trabajo concurrente propuesto inicialmente por los Congresos locales,² a través de los cuales se articulen, armonicen y diseñen los reglamentos que permitan poner en operación programas migratorios federales, con esfuerzos estatales y locales. No es momento de continuar asumiendo una política migratoria basada sólo en acciones administrativas y normativas.

Con el propósito de ofrecer al lector un espacio que permita plantear y hacer operativa esta propuesta, el texto centra su atención en el territorio veracruzano, donde en los últimos 10 años se ha trabajado con poblaciones migrantes de retorno y con servidores públicos cuyas instituciones (estatales y delegaciones federales) tienen la misión de atender las necesidades de estas poblaciones.

2 Congresos en cuyos territorios concluyen diversos flujos migratorios, tal como el caso del estado de Veracruz.

EL RETORNO: ¿LA NUEVA ERA DE LA MIGRACIÓN MEXICANA?

De acuerdo con Giorguli, Angoa y Villaseñor (2014), entre 2005 y 2010, la migración de México a Estados Unidos disminuyó (cruces documentados e indocumentados).³ No así la migración de retorno, la cual se incrementó en casi dos millones de mexicanos retornados (Giorguli, Masferrer y Ugalde, 2016) voluntaria o involuntariamente (Garrido, 2016).

Esto nos habla de los actuales retos que debe enfrentar el gobierno mexicano antes los impactos del nuevo contexto migratorio. Por ejemplo, contar con una estrategia de atención a los mexicanos deportados (retorno involuntario), realidad que, ante la ausencia de una política migratoria integral, no es atendida a través del diseño y aplicación de políticas públicas específicas, enfocadas a la educación, salud, trabajo, derechos humanos, cultura, identidad y otras necesidades de esta población de retorno.

En este contexto, sin duda alguna, estos millones de migrantes mexicanos que han retornado en los últimos cinco años nos hablan de posicionar a la migración de retorno en la agenda pública nacional como un proceso social de emergencia.

Sin embargo, tanto la academia como las instituciones estatales aún no encuentran el punto que permita articular esfuerzos que den como resultado la tan anhelada e impostergable política migratoria integral en México. En los siguientes apartados se hace un esfuerzo por contribuir a esta articulación con insumos que pueden permitir a gobiernos locales, como es el caso de Veracruz, iniciar este trabajo articulador.

3 No obstante ser interpretaciones serias, basadas en los datos estadísticos del INEGI (2010, 2015), algunas entidades federativas como Veracruz siguen viviendo procesos de emigración fronteriza, internacional e interna, esta última exacerbada por la violencia (despojo, robo, secuestros) que se vive en zonas urbanas y rurales.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN MÉXICO: DISCUSIONES Y REFLEXIONES ¿PARA SU DISEÑO?

En el contexto de la migración México-Estados Unidos, hasta el año 2000 la gran mayoría de los estudios migratorios estaban centrados en temas muy específicos, por ejemplo: las causas de la migración mexicana (FitzGerald, 2011), el impacto de las remesas y el desarrollo en sus comunidades de origen, el cruce fronterizo (Bustamante, 1997) y cambios culturales con el retorno de mexicanos.

Paralelamente a estos trabajos, creció el interés de la academia por conocer también el impacto de la migración mexicana en el lado de Estados Unidos. Esto dio como resultado estudios específicos interesados en conocer los aportes de la migración mexicana a la economía norteamericana, la vida económica y social de los indocumentados (Giorgili, Gaspar y Leite, 2007), sus problemas de salud, así como las políticas dirigidas a ellos (Lopez, 2012), entre otros.

Los lamentables ataques terroristas del 11 de septiembre a Estados Unidos, y el dolor y repudio humano que representaron para el mundo, marcaron el rumbo de las pláticas sobre posibles acuerdos migratorios entre los gobiernos de México y Estados Unidos.⁴ Este impacto también se reflejó, de alguna forma, en el enfoque de la gran mayoría de los estudios académicos sobre migración (Carreto, 2012; Heredia, 2012).

A partir de este momento, surgieron trabajos académicos relacionados principalmente con la seguridad nacional de Estados Unidos (García, 2015) y con las características demográficas de sus nuevos inmigrantes (Lopez, 2012; nhla, 2012). Entre estos trabajos, algunos autores señalan, incluso, que la securitización de las fronteras (García, 2015; Ramos, 2015) llevó a los migrantes a buscar nuevas rutas de cruce fronterizo y nuevos destinos migratorios (Zúñiga y Hernández, 2005; Garrido, 2012;

4 Y quizás en el diseño de una política migratoria integral que, en su momento, Estados Unidos pedía al gobierno mexicano para regular sus migración interna y la centroamericana.

Leigh, 2013), arriesgando cada vez más sus vidas al enfrentar la naturaleza salvaje del desierto y los ataques de la delincuencia organizada.

A partir de este momento, la diplomacia pública migratoria entre ambos países tuvo un breve estancamiento. Ya no se habló más de reforma o de acuerdos migratorios; ahora se hablaba de control y de detención de flujos migratorios (Heredia, 2012).

En el caso específico de México, se implementó el plan frontera sur, el cual sigue siendo objeto de críticas, por violentar derechos humanos de los migrantes (Gutiérrez, 2014). En este contexto, algunos trabajos académicos hacen recomendaciones específicas para que ambos gobiernos mejoren el manejo de una agenda binacional migratoria; claro, sin descuidar sus propios asuntos internos migratorios (Fitz-Gerald, 2013; 2014).

Sin embargo, en este contexto, la realidad migratoria entre ambos países siguió y sigue siendo un tema de preocupación en la agenda común. Pese al contexto internacional actual, cada día hay realidades complejas, las cuales, para su atención, requieren, por un lado, una agenda migratoria equilibrada entre ambos países. Por el otro lado, sin duda, se requiere que el gobierno de México diseñe una política migratoria integral que atienda tanto a migrantes mexicanos como a no mexicanos.

Las deportaciones son un ejemplo de estas realidades migratorias complejas y desequilibradas: se dan en un contexto de violación flagrante de los acuerdos internacionales. De 2009 a la fecha, se han incrementado las deportaciones de mexicanos (Lopez and Motel, 2011; Preston, 2013), quienes, a su vez, conforman nuevos y grandes sectores de población flotante en estados fronterizos como Baja California (Tijuana, Mexicali), Sonora y Tamaulipas (Reynosa), población que demanda a los gobiernos locales servicios sociales y servicios públicos. Paralelo a esta realidad, por el lado norteamericano, se incrementa un nuevo problema social no previsto por los gobiernos de Estados Unidos y México: las familias separadas por las deportaciones, lo cual impacta y sigue impactado la salud mental y emocional de los migrantes (esposas,

esposos e hijos), y las economías de ambos países (Lopez, Taylor, Funk y Gonzalez, 2013; Perelló, 2013; Pastrana, 2014).

Este complejo contexto migratorio supone que la diplomacia mexicana trabaje de cerca con el gobierno norteamericano para que, a través de sus embajadas, consulados y del programa de mexicanos en el exterior, se atiendan las necesidades de sus migrantes deportados (Ortega, 2013). Tal atención debe centrarse en las necesidades que los migrantes presentan en cada una de las etapas de la migración mexicana (véase el anexo 1) así como en las diferentes tipologías (migratorias) (véase el anexo 2) que confluyen en territorio mexicano (Garrido, 2012).

Por lo anterior, se puede argumentar que los trabajos académicos y los gobiernos locales mexicanos no deben seguir abordando la migración como un fenómeno social, sino que deben asumirla como una realidad social compleja, concreta y determinada. Una realidad migratoria que ha rebasado la capacidad de respuesta del gobierno federal mexicano, el cual se encuentra ante una migración que demanda una atención integral, intersecretarial, interinstitucional y, desde luego, articulada con los gobiernos locales.

En otras palabras, el breve análisis precedente sugiere al gobierno mexicano establecer mecanismos e instrumentos claros para el manejo de su migración interna y externa. Tal manejo y atención deben centrarse en cada una de sus etapas migratorias y en los diferentes flujos y tipologías migratorias que confluyen en el territorio mexicano (véase los anexos 1 y 2).

GOBIERNOS LOCALES: COYUNTURAS PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL. CASO VERACRUZ

A la luz de lo anterior, se entiende el reclamo académico y social por esta política migratoria integral, reclamo donde el gobierno federal continúa considerando la migración como un proceso administrativo. Ante esta coyuntura de sesgos y de opacidad federal, se sugiere que los gobier-

nos locales⁵ sean quienes propongan un trabajo concurrente que resulte en una política migratoria integral.

Al igual que otras entidades con tradición migratoria como Michoacán, Jalisco, Zacatecas y Puebla, el estado de Veracruz está llamado a ser unos de los protagonistas en el diseño de esta política.

Sabemos que la administración estatal actual tiene un margen de tiempo corto pero suficiente para diseñar, paralelamente, los proyectos tanto de ley como de política migratoria regional, así como una urgente estrategia operativa de atención integral a migrantes veracruzanos y no veracruzanos. En este orden de ideas, se sugiere que tales acciones se fundamenten en la facultad de concurrencia que ofrece la Constitución Política. No es momento de continuar señalando a la migración como facultad exclusiva de la federación. La Constitución Política ofrece facultades concurrentes para que los Congresos locales legislen en temas relacionados con la migración, como se ilustra en los cuadros 1 y 2:

CUADRO 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el marco legal de las políticas migratorias regionales

ARTÍCULO	ARGUMENTOS
2, apartado B, fracción VIII	Faculta a la Federación, a los Estados y a los Municipios para establecer políticas sociales protectoras de la migración de los pueblos indígenas, en el territorio nacional y en el extranjero, en lo relativo a derechos laborales de los jornaleros, condiciones de salud de las mujeres, educación, nutrición de los niños y de los jóvenes, así como el respeto a sus derechos humanos y la difusión de su cultura.

(Continúa)

5 Quienes viven directamente los impactos de los diversos flujos migratorios que confluyen en sus territorios.

ARTÍCULO	ARGUMENTOS
11	Contiene el derecho fundamental de libertad de tránsito, limitada por las leyes migratorias.
73, fracción XVI	Facultad del Congreso para dictar leyes sobre migración.
89, fracción I	Facultad del presidente para promulgar y ejecutar leyes (en este caso, las de migración).
117, fracción IV	Prohibición de las entidades federativas de gravar el tránsito de personas que atraviesen por su territorio

FUENTE: tomado y adaptado de Garrido (2012).

A la luz de estos preceptos constitucionales, los servidores públicos estatales se encuentran en condiciones propicias para lograr la concurrencia de poderes en el tema migratorio. En correspondencia con la Carta Magna, la Constitución local, establece los derechos que gozarán las personas que habiten en territorio veracruzano (sin importar nacionalidad), así como las mismas garantías y libertades consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

Ambos marcos legales son claros: enfatizan el trabajo que deben hacer autoridades e instituciones estatales para promover las condiciones necesarias que garanticen el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas en territorio veracruzano. Al mismo tiempo, otorgan facultades para diseñar y ejecutar mecanismos que garanticen derechos y promuevan el desarrollo personal, familiar y de la personalidad.

6 Sin distinción alguna por origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

CUADRO 2. Constitución Política del Estado de Veracruz: el marco legal de la política local migratoria local

ARTÍCULO	ARGUMENTOS
4	Estipula el goce de garantías y libertades consagradas en la Constitución, leyes federales y tratados internacionales, entre los que se encuentran los relativos a migración, así como los que se reserve el pueblo de Veracruz.
33 fracciones IV, XVI, inciso g)	<p>Contiene la atribución del Congreso del Estado para legislar; no menciona directamente el tema migratorio, pero refiere al Plan Veracruzano de Desarrollo, donde debe incluirse y, residualmente, puede legislar en asuntos de su competencia.</p> <p>Atribución de autorizar a los ayuntamientos la celebración de convenios con la federación, estados y municipios, donde puede incluirse el tema migratorio.</p>
49 fracción I	<p>Atribución del Gobernador del Estado de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales, así como las leyes que de ella emanen, donde se encuentran las de migración.</p> <p>Facultad reglamentaria local.</p>

FUENTE: tomado y adaptado de Garrido (2012).

Hoy en día, la ausencia de esos mecanismos para poblaciones migrantes de retorno permite suponer que, en materia migratoria, en el estado de Veracruz, tanto servidores públicos como instituciones han interpretado

sesgadamente estos marcos constitucionales,⁷ acción u omisión que limita una armonía constitucional en términos de legislar para atender las necesidades específicas de las poblaciones migrantes, veracruzanas y no veracruzanas.

Cabe señalar que este trabajo concurrente debe eliminar de forma estructural el quehacer institucional veracruzano reactivo y mediático que en materia migratoria prevalece.

Si bien es cierto que la improvisación constituye una constante en las oficinas de atención a migrantes, a lo que se suma el poco control de los recursos que ejercen y la implementación de programas y servicios sin planeación estratégica ni indicadores de evaluación (Ortega, 2013: 24), en Veracruz se rebasa la lógica de lo aceptable, simulando acciones articuladas: ofreciendo despensas a los albergues, frazadas a los migrantes en temporada invernal, proporcionando a los medios de comunicación información infundada,⁸ señalando, por ejemplo, que el paso de migrantes centroamericanos por territorio veracruzano descendió en 60 por ciento.

Es evidente que tales actividades no representan en lo más mínimo una acción de trabajo concurrente.⁹ Mucho menos refleja un trabajo colaborativo entre instituciones, cuyo protagonismo impide intervenciones basadas en un trabajo interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario.

Esta acción, incluso, es criticada por diferentes sectores (académicos, sociales, humanitarios) a los que se suman organismos internacio-

7 Entrevistas con diputados locales y directores de área confirman el desconocimiento de estos marcos constitucionales, cuya concurrencia permita a Veracruz legislar en sus asuntos migratorios (entrevistas personales, enero de 2017).

8 A los cuales no se acompaña ni de criterios de medición estadística ni de una clara y detallada metodología de trabajo.

9 Lamentablemente, en Veracruz, servidores públicos que “atienden” los asuntos migratorios asumen la concurrencia de poderes como la cooperación institucional para ofrecer despensas o para llevar botiquines de primeros auxilios a migrantes centroamericanos lastimados ante percances que sufren los trenes de carga, su principal medio de transporte por tierras veracruzanas.

nales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Human Rights Watch (HRW) y la misma Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Con el objeto de contribuir a la promoción estatal de un trabajo articulado e incluyente, en el siguiente rubro se propone una estrategia concreta para atender a poblaciones migrantes de retorno. Especialmente, se sugieren estrategias que aseguren su acceso al sistema educativo mexicano, es decir, a escuelas veracruzanas.

LA REALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO VERACRUZANO ANTE POBLACIONES MIGRANTES DE RETORNO: BREVE DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

No obstante los marcos legales presentados en párrafos previos, a la ausencia de una política migratoria integral en México se suma la carencia de políticas públicas específicas que atiendan las necesidades de poblaciones migrantes de retorno. En consecuencia, el gobierno mexicano las desprotege, como es el caso de los niños y los jóvenes en edad escolar, nacidos o crecidos en Estados Unidos, quienes a su retorno¹⁰ demandan su acceso a la educación. El estado de Veracruz no escapa a esta realidad. El burocratismo, desconocimiento de la norma y negligencia de servidores públicos constituyen el primer obstáculo de acceso a las escuelas. Esto limita su derecho a la inscripción o, incluso, algunos directivos les piden “abandonar” los salones de clase.

El caso de la señora Cristina y de su hija Lucy¹¹ es uno de los 50 registrados en los últimos meses en escuelas veracruzanas. Lo inadmisiblemente y lamentable es que 70% de ellos sucede en un contexto donde el trámite de la apostilla de documentos para educación básica y media

10 Quienes retornan de forma involuntaria (deportados) o voluntaria (debido al ambiente xenofóbico que se propagó en contra de la población mexicana indocumentada en los Estados Unidos).

11 Diciembre de 2016, trabajo de campo, Poza Rica, Veracruz.

superior se eliminó por Decreto.¹² Sin embargo, autoridades administrativas de la Secretaría de Educación de Veracruz siguen requiriendo este trámite:

— Cuando nosotros llegamos de allá de Estados Unidos, mi hija traía el nivel siete y quisimos inscribirla aquí en una escuela de Veracruz. Lo que pasó es que antes de que entraran a la escuela llevamos los papeles americanos para que los vieran y nos dijeron que sí, que no había problema, que sí me la podían inscribir.

—¿Algún problema?

—¡No! Ninguno. Hasta nos dieron lista de útiles y compramos todo. Mi hija entró en agosto, pero un día, en octubre, nomás me la sacan así. Me dijo la maestra de secundaria que mi hija no podía continuar porque traía estudios americanos, que era muy complicado, que era mucho trámite que los padres tenían que hacer, que ellos como institución no nos podían ayudar.

—¿Las apoyaron en el trámite?

—¡No, para nada! Entonces nos mandaron a la SEV a Xalapa. Ahí un licenciado nos recibió y él prometió ayudarnos, Nos citó al siguiente día [como pudimos pagamos hotel y comidas para arreglar esto de mi hija]. Al siguiente voy y me dicen que el licenciado se había ido de vacaciones.

—¿Qué hizo?

—Me regresé... [mueve su cabeza varias veces de un lado a otro y clava su mirada en suelo; después de un par de segundos, respira profundamente y responde] Pienso que tal vez se fue porque como no sabía qué hacer con el caso de mi hija, mejor optó por irse.

Yo no sé qué pasa aquí: no estamos preparados... es muy triste ver que en nuestra tierra a nosotros nos hagan esto. Porque uno viene con el

12 Ni traducción por peritos ni apostilla para documentos escolares a partir de junio de 2015; en: http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Direccion_General_de_Acreditacion.

sueño de regresar a su tierra y se encuentra con estos problemas muy grandes.

El caso de la señora Cristina no es un caso aislado. Padres de niños y de jóvenes migrantes de retorno en edad escolar entrevistados¹³ señalaron la *falta de información* como el principal obstáculo encontrado en las instituciones, donde recibieron respuestas confusas al momento de preguntar acerca de cómo inscribir por primera vez, revalidar o reinscribir a sus hijos nacidos o crecidos en Estados Unidos. Un breve análisis de estos argumentos se presenta en el cuadro 3.

Los siguientes casos muestran la realidad cotidiana que prevalece en el interior de las áreas de la Secretaría de Educación de Veracruz, encargadas de la educación básica, media y media superior. Específicamente, se pone en evidencia el desconocimiento de acuerdos federales, así como la desarticulación interna entre sus áreas, oficinas y escuelas. La opacidad de esta realidad impide sistematizar y conjuntar información clara, útil, pertinente, la cual ofrezca el acceso educativo a estas poblaciones migrantes. El caso de Diana sigue ilustrando esta realidad institucional:

—Diana, ¿cómo te sentiste con esa respuesta de la SEV?

—¡Muy mal! Como si a nadie le importara aquí en tu país. Yo le dejé mis papeles [certificados en inglés] como en julio y era noviembre y aún no me sabían decir si podía revalidar para entrar a la escuela... Llegó diciembre y nada.

—¿Nada?

—Sí, ¡nada! No me habían hecho la revalidación y se me pasaron las fechas de inscripción... Pero como sé lo del cabello, mis papás me apoyaron para poner una estética de mientras...

—¿De mientras?

13 Trabajo de campo en proceso del 1 de diciembre de 2016 al 25 de febrero de 2017. Lugares visitados: Perote, Coatepec, Xalapa, Actopan, Cardel, Úrsulo Galván, Poza Rica, Tihuatlán y Cosamaloapan.

CUADRO 3¹

CATEGORÍA ANALIZADA: INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN SOLICITADA A LA SEV FUE:	PADRES DE FAMILIA (50)	COMENTARIOS
Clara	No (50)	Llamábamos a la SEV y de ahí nos mandaban a la escuela a donde queríamos inscribir a nuestra hija. Que ahí tenían la información de qué papeles pedir a México (DF) o a los Estados Unidos donde había estudiado.
Confusa	Sí (50)	Mire, la SEV nos mandó a la Delegación de la SEP, y de la SEP –¡no lo va a creer!– nos mandaron a la SEV de vuelta. Eso fue ahorita hace como dos semanas.
Consultada fácilmente en una página web o aplicación de la SEV	No (50)	Al menos, mis hijos que saben de eso [redes sociales] entraron a internet de la SEV y no hay nada de cómo hacer los trámites directo.
Consultada fácilmente en una página web o aplicación de la SEP	No (50)	Todo está confuso: la página dice que ya no piden apostilla y en las escuelas y la SEV sí la piden. ¿A quién le vamos a creer, oiga? ¹⁴

—¡Ja ja ja! Bueno, ya llevo un año, pero ya me gustó, porque gano mi propio dinero

—¿Y lo de la escuela?

—No sé. Así como te tratan acá no te dan ganas de andar ahí perdiendo el tiempo con las oficinas; son puras vueltas y no te resuelven nada.¹⁵

14 Doña Bety, de Actopan, hace referencia a las preguntas frecuentes 2 y 3 del portal de la SEP (<http://www.mexico.sep.gob.mx/pfrecuentes.html>), donde se aclara que las escuelas de nivel básico y medio superior no deben requerir los documentos apostillados. Sin embargo, en el mes de febrero (2017), escuelas de Actopan, Cardel y Xalapa se los solicitaron al momento de solicitar informes de inscripción para su hija.

15 Diana, estudiante preparatoriana quien, al día de hoy, no recibe respuesta de la SEV al trámite de revalidación de sus certificados de estudios que trajo de California.

POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA PARA ATENDER A POBLACIONES MIGRANTES DE RETORNO EN VERACRUZ: PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN

Todo este escenario de burocratismo e inoperancia institucional es el que enfrentan actualmente los jóvenes y los niños migrantes que retornaron, están retornando y quienes posiblemente sean deportados bajo la administración de Donald Trump.

En este sentido, ante un proceso de deportación de familias con niños y jóvenes veracruzanos en edad escolar, las instituciones veracruzanas, especialmente la Secretaría de Educación del estado de Veracruz, están llamadas a rediseñar su actual política educativa o, en su caso, diseñar estrategias innovadoras que den respuesta educativa a esta población de retorno, la cual día con día se hace visible en zonas urbanas, rurales e indígenas de Veracruz. Para efectos de contribuir al diseño de esta estrategia interinstitucional, se propone lo siguiente:

La Secretaría de Educación de Veracruz debe promover, con sus pares estatales, el diseño de una plataforma virtual o aplicación tecnológica que contenga la información requerida (clara, detallada y necesaria) para ingresar a las instituciones educativas.¹⁶ La información debe facilitar el reingreso, ingreso por primera vez o revalidación de estudios.¹⁷ En tal estrategia, es la Secretaría de Educación Pública la instancia encargada de conjuntar y construir esta propuesta, así como de armonizar la información con las delegaciones federales, las secretarías de edu-

16 Propuesta similar que hicieron, para el caso del ingreso a la educación superior, un grupo de estudiantes migrantes de retorno, alumnos de la Universidad Veracruzana, quienes el pasado 8 de diciembre recibieron del senado el premio ViveConciencia. Proponen la creación de una app o plataforma virtual informativa. El proyecto presentado se tituló: Migrantes retorno, también tenemos derecho a estudiar.

17 Es inadmisibile que, no obstante haber sido eliminado por decreto el requisito de apostillar documentos para continuar estudios en nuestras instituciones, del año 2015 a la fecha no se hayan dado talleres de capacitación que permitan a los administradores escolares en Veracruz conocer esta información. Es por demás reprochable que actualmente se siga solicitando la apostilla en algunas escuelas de educación básica y media superior.

cación estatales, las supervisiones escolares, los grupos colegiados y los directivos de instituciones educativas, sin perder de vista que, en esta tarea, los grupos o asociaciones de padres de familia son aliados fundamentales.

Paralelo a lo anterior, y en términos de preparar la reinserción educativa ante un posible retorno involuntario de nuestros niños y jóvenes mexicanos y mexico-americanos, se sugiere involucrar en esta tarea a la Secretaría de Relaciones Exteriores (de la cual dependen los Consulados), al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), así como a los clubes, federaciones y confederaciones de migrantes mexicanos,¹⁸ actores que juegan un papel importante en la difusión de información y en la atención de necesidades de nuestros connacionales radicados en Estados Unidos.

El trabajo es titánico y no se agota aquí. En el marco operativo de la actual Reforma a la Ley de Educación (la cual subraya facilitar la revalidación de estudios a la población migrante¹⁹) y de las tareas del sistema educativo mexicano, las instituciones educativas veracruzanas están llamadas a diseñar estrategias de evaluación flexibles, las cuales, enfocadas a las competencias y no tanto al conocimiento formal, permitan el ingreso de esta población a nuestras aulas. La tarea no sólo es administrativa y escolar. En lo psicopedagógico, se requiere del trabajo colegiado que acompañe y dé tutoría en la formación escolar de esta población migrante, asegurando así su permanencia, continuidad, movilidad, internacionalización²⁰ y egreso.

18 En el caso de los veracruzanos, se tiene conocimiento de dos federaciones en el estado de California y una en el estado de Carolina del Norte.

19 Reforma aprobada por el Senado de la República el 28 de febrero de 2017. Para mayor información consúltese: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/34623-senado-aprueba-reforma-a-ley-de-educacion-que-facilita-revalidacion-de-estudios-a-migrantes.html>.

20 Para el caso de jóvenes en edad de cursar estudios superiores, no debemos pasar por alto su condición de alumnos bilingües, la cual les permite participar con mayor facilidad en los procesos de internacionalización universitaria, realizando estancias académicas o posgrados en el extranjero.

A lo anterior se suma la imposterizable tarea de diseñar programas específicos que atiendan las diversas necesidades que puedan tener los niños y los jóvenes migrantes de retorno, como problemas lingüísticos, sentido de pertenencia, traumas psicológicos,²¹ inserción cultural,²² *bullying* y realización de trabajos académicos, entre otros.

La estrategia de atención educativa es integral. No sólo involucra lo administrativo, sino también lo curricular, lo pedagógico y lo humano. Esto se traduce en promover talleres de formación permanente cuyos resultados sean:

- Contextualizar el trabajo docente de acuerdo con las necesidades de una población estudiantil culturalmente diversa, la cual merece reconocimiento, respeto e inclusión.
- El diseño de material didáctico (textos básicos, tareas, recortables y de consulta) así como material audiovisual bilingüe.
- El aprovechamiento de la tecnología educativa: diseño de plataformas, aplicaciones, blogs, comunidades virtuales, entre otros.
- El diseño de técnicas pedagógicas pertinentes a la diversidad cultural de la población estudiantil.
- El diseño y la aplicación de estrategias de evaluación flexible.

En otras palabras, la realidad educativa que enfrenta esta población migrante debe atenderse con una política migratoria integral, acompañada de políticas públicas específicas que promuevan su acceso a escuelas y universidades. Pero, sobre todo, se requiere de servidores públicos cuyas aptitudes y actitudes permitan informar y acompañar la atención y solución de cada realidad educativa que vivan los migrantes de retorno. Es y será siempre reprochable e inaceptable que se repitan casos

21 Por ejemplo, en el retorno involuntario, algunas familias migrantes sufren escenarios de violencia, sobre todo quienes regresan por carretera.

22 Ayudar a adaptarse a las normas de convivencia, costumbres, tradiciones, patrones alimenticios, entre otros.

como los de la señora Cristina y de su hija Lucy, así como el de Diana y demás casos que, hasta el día de hoy, no han sido atendidos en instituciones educativas veracruzanas.

REFERENCIAS

- BUSTAMANTE, J. (1997). *Crossing the Line. Mexican Migration to the United States*. México: FCE.
- CARRETO, L. (2012). “The Reconfiguration of Insecurity in the United States after the Attacks of September 11 and its Impact on the Immigration Issue”, *Mexico-US Migration. Introductory Texts*. Puebla: BUAP.
- FITZGERALD, David (2011). *Mexican Migration and the Law, in Beyond the Border: The History of Mexico-US Migration*. Editado por Mark Overmyer-Velázquez, Oxford: Oxford University Press.
- (2014). *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its Migration*. Estados Unidos: University of California Press.
- FITZGERALD, David y Rafael Alarcón (2013). “Migration: Policies and Politics”, *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*. Editado por Peter H. Smith y Andrew Selee, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- GARCÍA, M. (2015). *U.S. Immigration Policy from 2001 to 2012: The Securitization of Migration*. México: UNAM.
- GARRIDO, C. (2012). “Comprehensive Immigration Reform in the United States of America: A Binational Review and Reflections for its Design”, Harriet Romo, Carlos Garrido y Olivia López (coords.), *A Bilateral Perspective on Mexico-U.S. Migration*. San Antonio: University of Texas/Universidad Veracruzana.
- (2016). “Las representaciones de los migrantes retorno en Veracruz”, *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*. III (5), enero-junio, 2016.
- GIORGULI, S., Claudia Masferrer y Víctor Ugalde (2016). *A Migration System in the Making: Demographic Dynamics and Migration Policies In North America and the Northern Triangle of Central-America*. México: CEDUA/ COLMEX.

- GIORGULI, S. y Rodrigo Villaseñor (2014). “Los retos ante el nuevo escenario migratorio entre México y Estados Unidos. Patrones regionales y políticas locales”, Silvia E. Giorguli Saucedo y Vicente Ugalde (coords), *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira. México: CEDUA/COLMEX.*
- GIORGULI, Silvia, Selene Gaspar y Paula Leite (2007). *Mexican Migration and the US Labor Market. Trends, Perspectives and ¿Opportunities?* México: Coespo.
- GUTIERREZ, Ilse (2014). *The Mexican Immigration Policy and the Situation of the Human Rights of Central America Transmigrants. 2006-2012.* México: UNAM.
- HEREDIA, C. y Rafael Velázquez (2012). *Migration perspectives. The pending agenda of migration.* México: CIDE.
- LEIGH, Binford (2013). *Tomorrow We're All Going to the Harvest. Temporary Foreign Worker Programs and Neoliberal Political Economy.* Estados Unidos: University of Texas Press.
- LOPEZ, Mark y Ana Gonzalez (2012). *Latinos and immigration policy.* Washington, DC: Pew Research Center Hispanic Trends, disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2012/10/11/latinos-and-immigration-policy/>.
- LOPEZ, M., A. Gonzalez y Seth Motel (2011). *As Deportations Rise to Record Levels, Most Latinos Oppose Obama's Policy.* Washington, DC: Pew Research Center Hispanic Trends, disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2011/12/28/as-deportations-rise-to-record-levels-most-latinos-oppose-obamas-policy/>.
- LOPEZ, M., Paul Taylor, Cary Funk y Ana Gonzalez (2013). *On Immigration Policy, Deportation Relief Seen as More Important than Citizenship.* Washington, DC: Pew Research Center Hispanic Trends, disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2013/12/19/on-immigration-policy-deportation-relief-seen-as-more-important-than-citizenship/>.
- NATIONAL HISPANIC LEADERSHIP AGENDA (2012). *Hispanic Public Policy Agenda.* Washington.

- ORTEGA, A. (2013). "Migratory Federalism in Mexico: State Migrant Offices in a National Comparative Model", *International Migration*. 7 (1), Tijuana: Colef, A. C., disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15129650004>.
- PASTRANA, D. (2014). "Migrants Deported from the USA in a Limbo on the Mexican Border", *Observatory of Migration Law and Policy*. Tijuana: Colef.
- PERELLÓ, I. (2013). "The Humanitarian Emergency Situation of Migrants Repatriated from El Bordo, In Tijuana, B. C.", *Observatory of Migration Law and Policy*. Tijuana: Colef.
- PRESTON, J. (2013). "Amid Steady Deportation, Fear and Worry Multiply among Immigrants", *The New York Times*. Sección U. S, 22 de diciembre, disponible en: http://www.nytimes.com/2013/12/23/us/fears-multiply-amid-a-surge-in-deportation.html?_r=0.
- RAMOS, J. (2015). "Critical Note. Mexico's Migration Policy and Border Security with the United States: Change and Continuity, 2012-2014", *State and Society*. 64, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v27n64/v27n64a11.pdf>.
- WONG, K. y Nancy Guarneros (2015). *Dreams Deported: Immigrant Youth and Families Resist Deportation*. Estados Unidos: Universidad de California en los Ángeles.
- ZÚÑIGA, Víctor y Roberto Hernández (2005). *New Destinations: Mexican Immigration in the United States*. Nueva York: Russell Sage.

ANEXOS

ANEXO 1. Etapas del proceso migratorio

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS CONTEXTUALES: ECONÓMICAS, POLÍTICAS, SOCIALES, PERSONALES
Premigratoria	Situaciones contextuales que determinan la decisión de emigrar. Discusión de la situación vivida con la familia y la decisión por emigrar Discusión, organización y diseño de proyecto migratorio Contacto con la red migratoria: coyotes (la tipología de éstos determina la seguridad y la llegada del veracruzano al lugar de destino: zona fronteriza o Estados Unidos)
Migratoria/ operativa	Salida del pueblo Solucionar los “pendientes” doméstico/agrícola/financieros
Transitoria	Desapariciones y muertes en el trayecto al lugar destino
Fronteriza	Desprotección institucional, menores abandonados y deportados. Desapariciones y muerte
Llegada	Arribo al destino (fronterizo o estadounidense) Violaciones laborales Ausencia de servicios médicos Ausencia de información básica sobre derechos y obligaciones
Retorno	Ausencia de políticas fiscales y jurídicas de apoyo a la inversión de remesas en proyectos familiares. Niños migrantes de retorno en edad escolar: son rechazados por las escuelas por hablar inglés
Re-emigratoria	Regreso a Estados Unidos

FUENTE: elaboración propia.

ANEXO 2. Tipología migratoria

MIGRACIÓN INTERNA	Al tradicional flujo del campo a la ciudad, ahora se suman flujos migratorios intermunicipales, los cuales crecen exponencialmente. Éstos se pueden ver en los cruceros de las principales avenidas, sobre todo en las áreas urbanas.
MIGRACIÓN DE PASO	Conformada por centroamericanos, cubanos, sudamericanos, asiáticos, árabes, rusos y africanos, quienes utilizan medios de transporte terrestre, o bien, caminan a través de zonas agrícolas, boscosas o montosas, abriendo nuevas rutas migratorias.
MIGRACIÓN JUBILADA	Conocidos como los “expat”. Son trabajadores jubilados estadounidenses, canadienses y europeos, quienes llegan a rentar, construir o comprar lugares donde vivir.
MIGRACIÓN CALIFICADA A EUROPA	Generalmente recurren a ella mujeres profesionales que cuidan ancianos en países europeos.
MIGRACIÓN FORZADA/ DESPLAZADOS	Resultan de la violencia, guerra o narcotráfico. México no ha querido reconocer la existencia de esta tipología migratoria que paulatinamente va en expansión.
MIGRACIÓN DE LUJO	Son aquellos mexicanos que por diversas circunstancias (negocios e inseguridad) emigran a Estados Unidos donde compran viviendas e instalan sus factorías (como es el caso de los regiomontanos que están emigrando al estado de Texas, específicamente a San Antonio) o los juarenses, quienes emigran a El Paso.

FUENTE: elaboración propia.

VIOLENCIAS Y ACCESO A LA JUSTICIA

DESAPARICIONES, VIOLENCIA ORGANIZADA Y COLECTIVOS DE VÍCTIMAS EN MÉXICO. EL CASO DE LA REGIÓN GOLFO/SURESTE

JOSÉ ALFREDO ZAVALETA BETANCOURT

Los desaparecidos son la realidad, son el tema, el tema a pensar en estos momentos. El tema que no tiene que estar sucediendo.

LUCÍA DÍAZ, Colectivo Solecito, Veracruz Puerto

ESTE TRABAJO DESCRIBE LA RESPUESTA ESTATAL a las demandas de los familiares de los desaparecidos en la región del Golfo de México-Sureste (Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas). Para tal efecto, analiza estadísticas gubernamentales de desaparecidos (2015), describe el lento proceso de negociación de leyes y creación de instituciones para atender a las víctimas de la violencia y reflexiona acerca del repertorio de acciones de resistencia de organizaciones de la sociedad civil, en una región en la cual se desarrolla una parte importante de nuestro conflicto “interno”.

I. LAS DESAPARICIONES

En este trabajo utilizamos el concepto de conflicto interno en lugar de otros como guerra, campo de guerra, estado de guerra, guerra civil, que predominan en trabajos sobre la violencia en México (Illades y Santiago, 2014; González, 2014).

Considerándolo desde esta perspectiva, las desapariciones pueden observarse como una práctica ilegal que afecta la vida social y pública, mientras que el Estado puede conceptuarse como un conjunto de prácticas burocráticas cuyos regímenes implican siempre relaciones y

encuentros entre actores sociales y políticos regionales (Abrams, Gupta y Mitchell, 2015).

En esta lógica, establecemos una diferencia entre desaparición y desaparición forzada, las ubicamos en el contexto del conflicto interno, la economía ilegal y las estatalidades que se configuran en la región de estudio. Para hacer énfasis en la acción colectiva ilegal que conduce a las desapariciones, conceptuamos a las tales como una forma de violencia organizada.

En el análisis de las desapariciones, consideramos pertinente la diferenciación entre los victimarios y las víctimas, para evitar la criminalización de estas últimas y la atribución de todas las desapariciones a un sólo tipo de actor. Para el abordaje de la narrativa de las víctimas indirectas, utilizamos la perspectiva sociológica del trauma cultural y otras reflexiones acerca de la posible conversión del sufrimiento en diálogo público (Alexander, 2012; Das, 2008).

Durante los años de conflicto interno (de 2006 a la fecha) se ha incrementado el número de desaparecidos y se han diversificado los tipos de desapariciones. En efecto, en el contexto del último ciclo de reformas económicas y políticas, se han incrementado las desapariciones al grado de que ponen de manifiesto un tipo de necropolítica (Fuentes Díaz, 2012).

Del conjunto de esas reformas es de particular interés, en la región, la Reforma de Justicia Penal (2013-2016). La implementación de esta reforma en los estados de la región, un proceso desigual, diferencial, heterogéneo, no ha representado un cambio sustantivo en la atención al problema de las víctimas y del acceso a la justicia, porque predominan las prácticas judiciales del viejo régimen. La reforma de la justicia penal no ha sido hasta ahora una solución eficaz para la violencia social acumulada en la región, que es resultado de las bajas capacidades institucionales de las instituciones de justicia.

En la región de estudio, en años recientes, la violencia se convirtió en un problema social central. Las violencias de género, intrafamiliar, escolar, juvenil, policial se encadenaron en ocasiones con la violencia

organizada (Schedler, 2015). Es evidente que aquí la violencia organizada sobredetermina diferentes formas de violencia social.

En la disputa por el control de mercados ilegales en las zonas metropolitanas de la región, se utilizan las desapariciones como un recurso para el control de territorios.

Es verdad que las desapariciones han sido parte de la historia política de nuestro país, pero las desapariciones de la violencia social en la actualidad no tienen comparación con lo acontecido en los años setenta. Respecto de este punto, Auyero, Bourgois y Scheper-Hughes (2015) han observado una relación entre las técnicas de la guerra sucia de las dictaduras y las nuevas formas de desaparición que se utilizan ahora en muchos países. El aprendizaje de esas técnicas es un elemento básico del uso de la fuerza en la violencia organizada, particularmente en los casos de desaparecidos.

En efecto, las redes ilegales utilizan la desaparición como un mecanismo de extracción de renta económica o como práctica que precede a la ejecución de rivales o de otros actores sociales o políticos.

Estas prácticas ilegales representan formas graves de violaciones a los derechos humanos, tienen efectos en los cuerpos de las víctimas e implicaciones para la soberanía estatal. La mayor parte de las desapariciones ocurren en territorios controlados por redes ilegales o en aquellas localidades en las que no existen las instituciones estatales.

Puede observarse, en la región, que la violencia organizada –incluidas las desapariciones forzadas– se produce en un contexto de crecientes inversiones extranjeras en minería y en hidroeléctricas, así que la violencia no inhibe la inversión extranjera (Correa, 2013). Sin embargo, no hay evidencia acerca de que en los estados de la región existan vínculos entre empresas y redes delictivas, como en casos en los cuales las redes ilegales prestan servicios de seguridad a empresas extranjeras (Lemus, 2015). Más bien la violencia organizada se practica contra ciudadanos, empresarios, comerciantes y profesionistas, y tiene efectos en las instituciones estatales. Las desapariciones pueden ser resultado del

desenlace de un secuestro, el castigo por no aceptar extorsiones de una red delictiva o el recurso de la venganza contra opositores.

Ahora bien, desafortunadamente no existe en México un único registro confiable del número de víctimas de desapariciones. Incluso hay quienes piensan que tal cosa es una "... falsa creencia de que la conformación de un registro único es un objetivo de política prioritario y deseable" (Observatorio Nacional Ciudadano [ONC], 2017). Los datos de los registros de los gobiernos federal y estatales son parciales, tanto como los que fueron registrados por los colectivos de familiares de víctimas. Los datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPD) se integran con aquellos casos en los cuales existe queja ante alguna comisión de derechos humanos o bien denuncia en fiscalías o en agencias del ministerio público.

La depuración de los datos se realiza mediante el cotejo de las listas de sujetos vinculados a proceso en el fuero común o federal. Los datos de las fiscalías estatales en la región se utilizan políticamente con el propósito de bajar la presión de los medios de comunicación y de colectivos mediante una estrategia de diferenciación de personas desaparecidas y no localizables. Los colectivos, por su parte, sin intercambio de bases de datos, debido a su dispersión territorial, no han logrado hasta ahora la integración de registros estatales de desaparecidos.

En estas circunstancias, pueden utilizarse los datos gubernamentales para ubicarlos en su justa dimensión, según los índices de denuncia y de cifra negra en el país, como una autodescripción de la acción pública. Para tal efecto, es necesario advertir que los datos del RNPD representan sólo un porcentaje mínimo del problema, debido a las bajas tasas de denuncia de los delitos en México. El valor de estos datos es cualitativo: pueden ser un indicio para el análisis de la lógica de las desapariciones y de la relación de ésta con otros procesos de violencia organizada.

De acuerdo con el RNPD, existían, hasta 2015, 26 898 desaparecidos. Del total, 19 714 (73.3%) son hombres y 7 184 (26, 7%) son mujeres.

El 28.2% (7 594) tiene entre 15 y 24 años. El total de hombres y de mujeres desaparecidos se distribuyen en 989 (8%) para el fuero federal y 24 734 (92%) para el fuero común.¹ Los desaparecidos en el fuero federal se concentran en Guerrero, 247 (25%); Veracruz, 165 (16.7%); Tamaulipas, 137 (13.9%) y Coahuila, 53 (5.4%), mientras que en el fuero común se concentran en Tamaulipas, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Chihuahua.

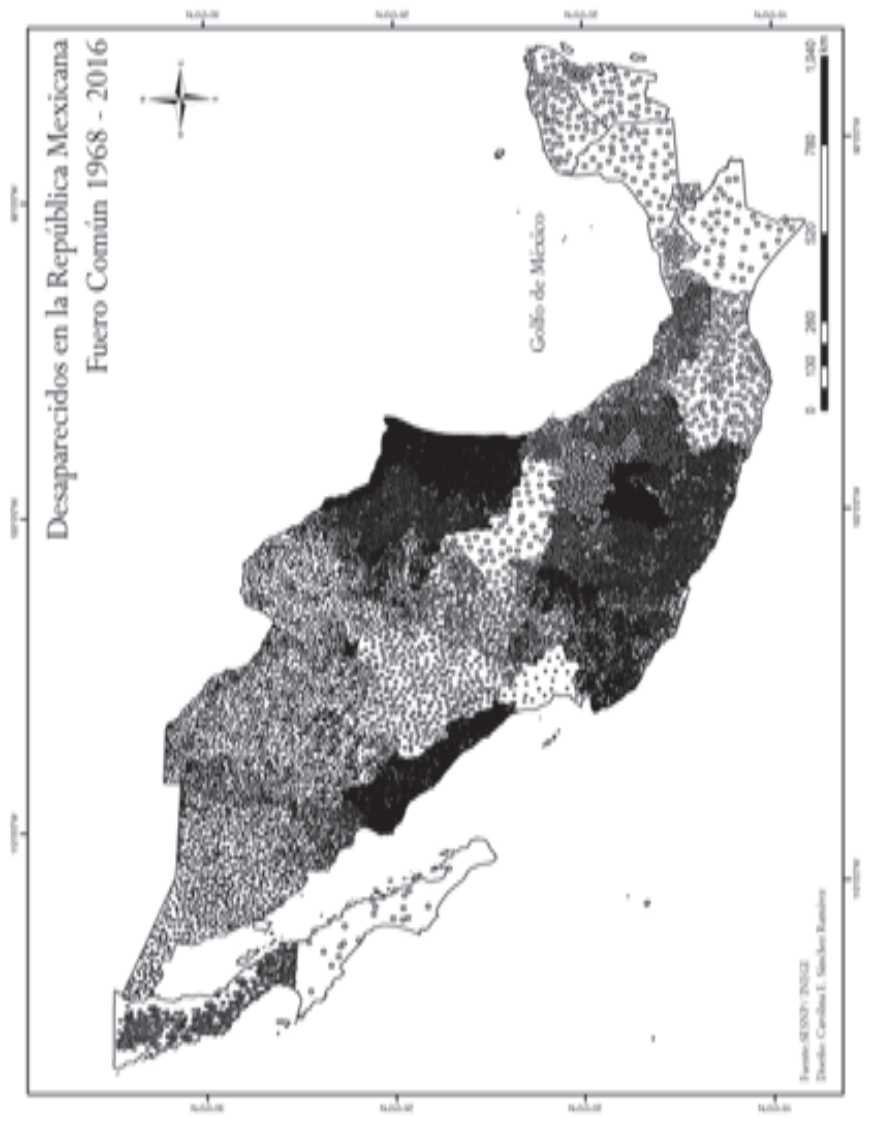
Las entidades con mayor número de personas desaparecidas o no localizadas al 31 de diciembre de 2015 son las siguientes: el 20.9% (5 622) se vio por última vez en Tamaulipas, el 10.3% (2 774), en el Estado de México; el 8.3% (2 230), en Jalisco y Nuevo León cada uno; el 6.9% (1 848), en Sinaloa, y el 6.8% (1 823) en Chihuahua. La suma acumulada de las personas [...] que permanecían como desaparecidas o no localizadas en estas seis entidades federativas representó el 61.4% del total nacional (RNPED, 2106) (véase el mapa en la p. 278).

Es evidente que los desaparecidos se concentran en los estados en los cuales existe una fuerte presencia de redes ilegales (véase el mapa en la p. 279).

Puede sostenerse que el conflicto “interno” multiplicó las desapariciones. Las dimensiones de la violencia organizada y extrajudicial han dañado el régimen democrático. En este escenario complejo, la consolidación de las reformas de las instituciones de seguridad y justicia implementadas bajo el actual escenario de violencia e impunidad es improbable.

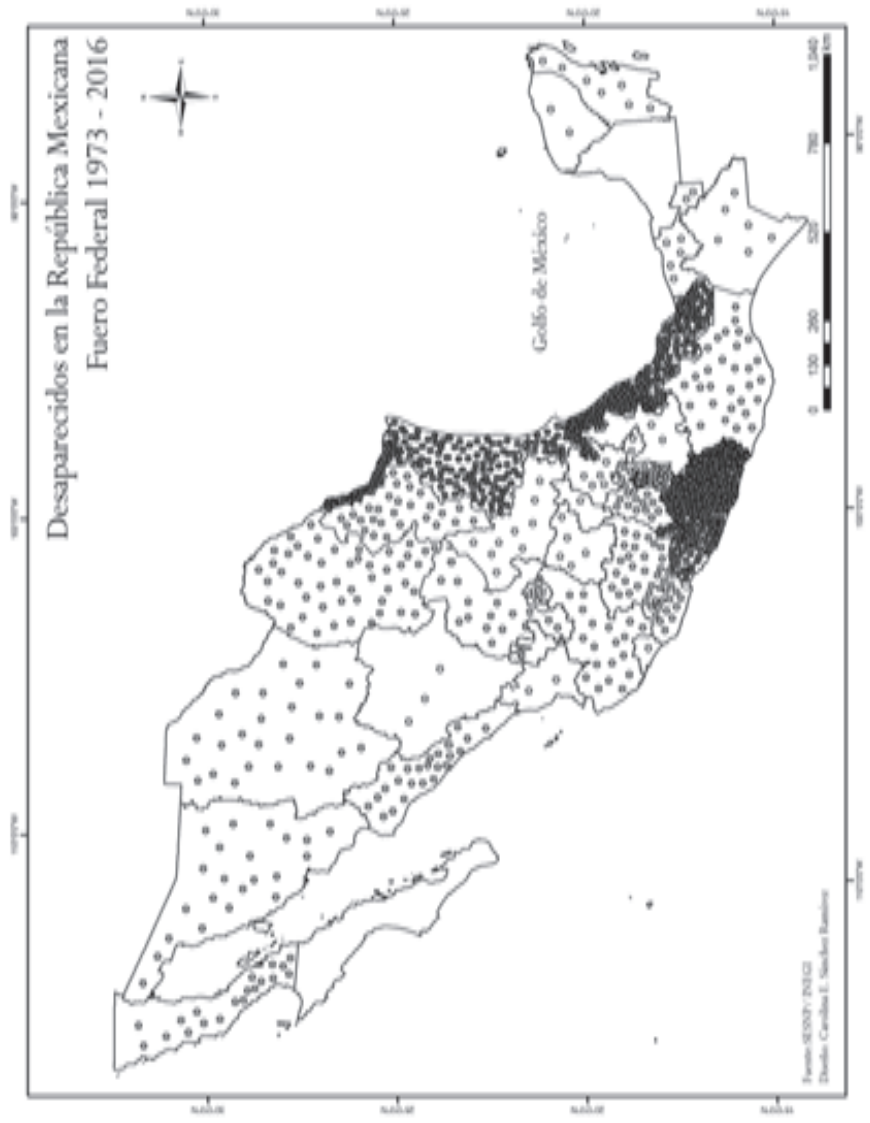
1 “En el RNPED existen dos categorías de registro: la de fuero federal y la de fuero común. La primera concentra todas aquellas investigaciones que han sido atraídas por la Procuraduría General de la República (PGR) bajo los supuestos de que se trata de desapariciones forzadas o de que son desapariciones realizadas por el crimen organizado. La segunda, las de fuero común, hacen referencia a las indagatorias de desaparición de personas que las procuradurías o fiscalías locales siguen en sus respectivos estados” (Migues, 2015).

Desaparecidos en la República Mexicana Fuero Común 1968 - 2016



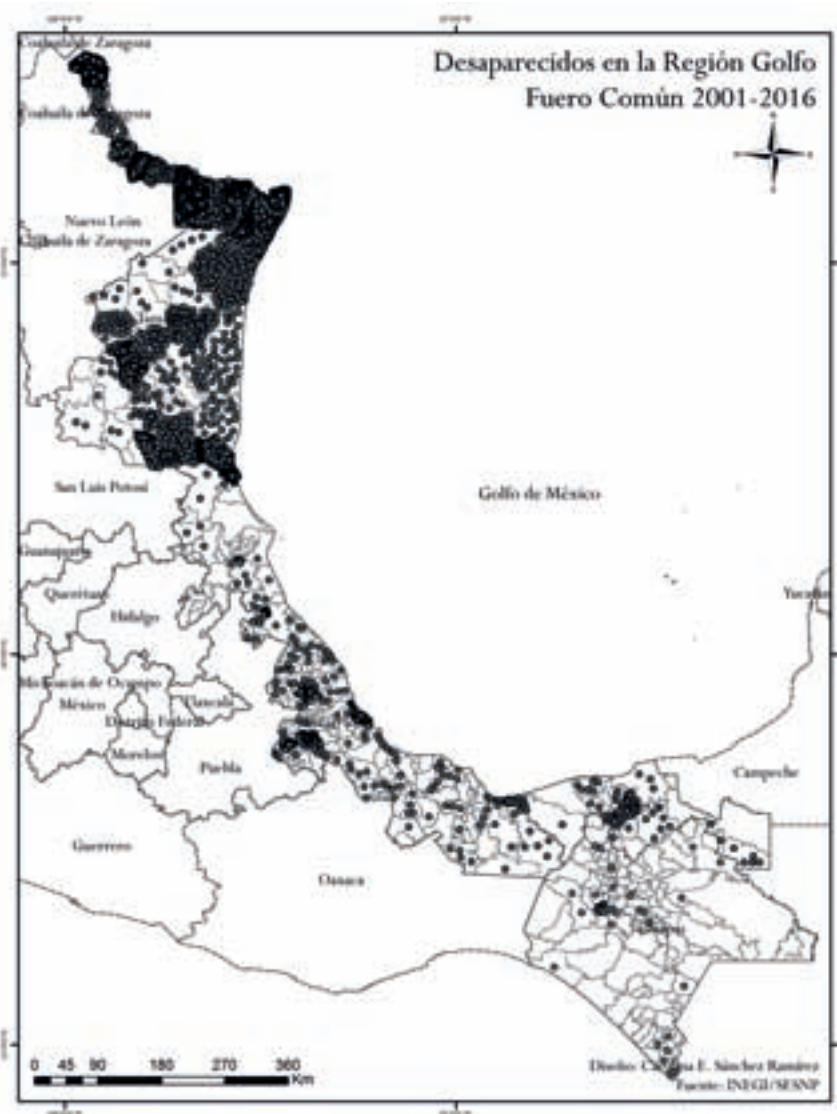
Fuente: ISTAT (2022)
Diseño: Carolina E. Sánchez Ramírez

Desaparecidos en la República Mexicana Fuero Federal 1973 - 2016



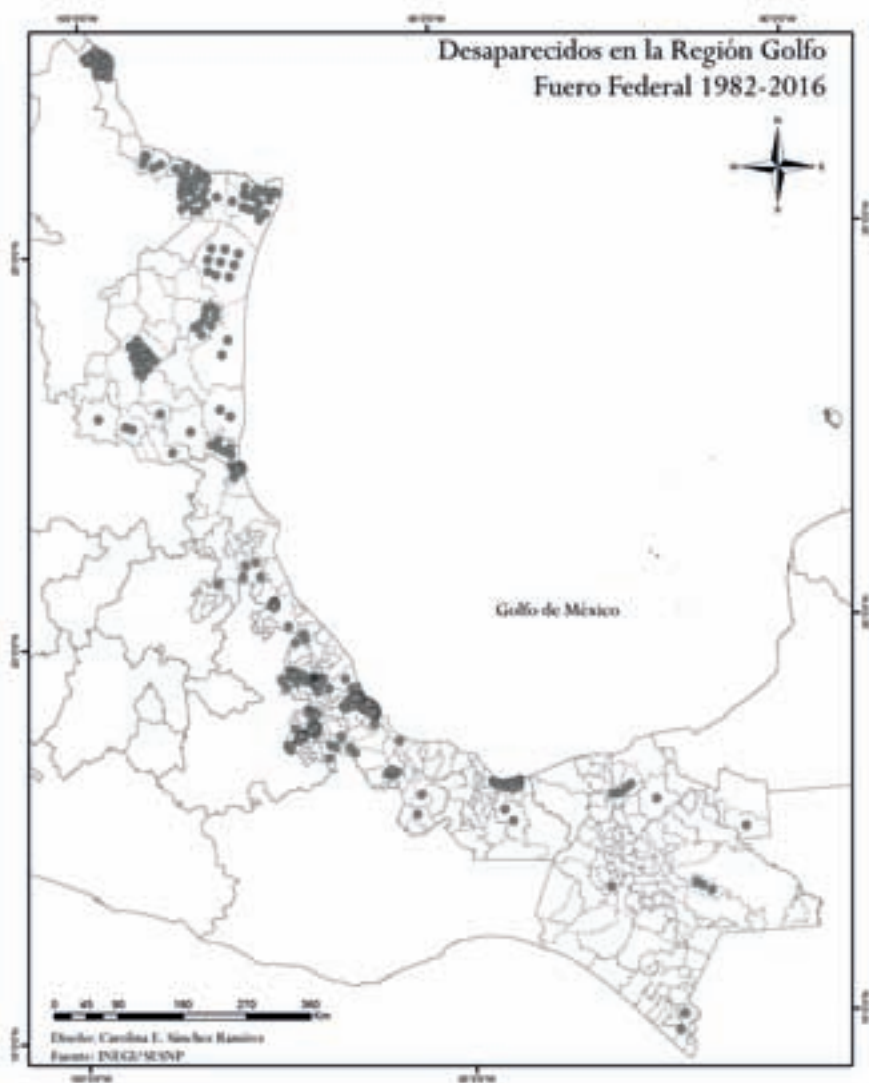
Fuente: SEDENA/ENIG
Diseño: Carolina E. Sánchez Ramírez

Desaparecidos en la Región Golfo Fuero Común 2001-2016



Diseño: Carolina E. Sánchez Ramírez
Fuente: INEGI/SENP

Desaparecidos en la Región Golfo
Fuero Federal 1982-2016



Ahora bien, los datos gubernamentales para la región dentro del fuero común indican que las desapariciones se concentran en Tamaulipas y en Veracruz, a diferencia de Tabasco y de Chiapas, donde las desapariciones no representan un grave problema. Es evidente que, en la ruta hacia la frontera norte, conforme las redes ilegales enfrentan mayores problemas para el control territorial, de mercados delictivos y de cooptación institucional (porque tiene que enfrentar los operativos conjuntos), recurren más a las desapariciones, tal como puede observarse en el mapa de la p. 280.

La lógica de las desapariciones registradas en el fuero federal es similar, pero la concentración se invierte de Tamaulipas a Veracruz. En años recientes, en Veracruz, las desapariciones se han incrementado como resultado, en parte, del incremento de la violencia organizada que reaccionó a la implementación del Operativo Conjunto Tamaulipas y de otros factores ligados al final del viejo régimen (véase el mapa en la p. 281).

Particularmente, puede observarse que las desapariciones registradas en ambos fueros se concentran en los estados que aglutinan un mayor número de zonas metropolitanas.

Los siguientes cuadros muestran que el registro de desaparecidos del fuero común se incrementa en los estados en los cuales las redes ilegales tienen organizaciones institucionalizadas; asimismo que, para el caso del fuero federal, las desapariciones se concentran en los estados de alta presencia de redes delictivas.

CUADRO 1. Personas desaparecidas o no localizadas según entidad federativa, en donde se les vio por última vez. Fuero común y fuero federal

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS	ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS
Aguascalientes	254	Nayarit	19
Baja California	1 280	Nuevo León	2 255
Baja California Sur	24	Oaxaca	230

(Continúa)

DESAPARICIONES, VIOLENCIA ORGANIZADA Y COLECTIVOS DE VÍCTIMAS

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS	ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS
Campeche	34	Puebla	876
Chiapas	33	Querétaro	271
Chihuahua	1 842	Quintana Roo	63
Coahuila	1 478	San Luis Potosí	52
Colima	142	Sinaloa	1 868
Distrito Federal	690	Sonora	1 102
Durango	349	Tabasco	43
Guanajuato	521	Tamaulipas	5 759
Guerrero	1 136	Tlaxcala	24
Hidalgo	211	Veracruz	658
Jalisco	2 254	Yucatán	51
México	2 800	Zacatecas	336
Michoacán	1 073	Extranjero	20
Morelos	107	No especificado	22
Nayarit	19	<i>Total</i>	27 877

FUENTE: información de personas sin localizar (PGR), hasta el 31 de diciembre de 2015.

CUADRO 2. Personas desaparecidas o no localizadas en Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, en donde se les vio por última vez. Fuero común

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS
Chiapas	27
Tabasco	37
Tamaulipas	5 622
Veracruz	493
<i>Total</i>	6 179

FUENTE: información de personas sin localizar (PGR), hasta el 31 de diciembre de 2015.

CUADRO 3. Personas desaparecidas o no localizadas en Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, en donde se les vio por última vez. Fuero federal

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS
Chiapas	6
Tabasco	6
Tamaulipas	137
Veracruz	165
<i>Total</i>	314

FUENTE: información de personas sin localizar (PGR), hasta el 31 de diciembre de 2015.

CUADRO 4. Personas desaparecidas o no localizadas en Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, en donde se les vio por última vez. Fuero común y fuero federal

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS
Chiapas	33
Tabasco	43
Tamaulipas	5 759
Veracruz	658
<i>Total</i>	6 493

FUENTE: información de personas sin localizar (PGR), hasta el 31 de diciembre de 2015.

En el caso de esta región de estudio, las desapariciones del fuero común se concentran en Tamaulipas y las del fuero federal, en Veracruz. Estos datos regionales hablan de la complejidad de un enclave de violencia social y de disputa por los recursos naturales, en el marco del final del régimen político abierto por las primeras alternancias estatales.

II. LA HETEROGENEIDAD DEL “ESTADO MEXICANO”

En el apartado anterior argumentamos que, para la comprensión de la función de las desapariciones como un mecanismo de violencia organizada de redes ilegales, es útil ubicarlas en el contexto del conflicto interno que el país ha experimentado en los años recientes.

En estas circunstancias, es útil focalizar nuestra observación en las interacciones entre funcionarios y ciudadanos, para luego interrogarnos acerca de los encuentros, diálogos y respuestas estatales al problema de las desapariciones como parte de la gubernamentalidad del conflicto interno en la región. Es pertinente entonces asumir la descripción antropológica del “Estado mexicano” como una pluralidad de regímenes, para comprender mejor los encuentros entre funcionarios y las víctimas de la violencia organizada y de la desaparición forzada. Respecto de esta perspectiva, decía Foucault (2008: 242): “¿... si el estado no fuera más que una forma de gobernar? ¿Si no fuera otra cosa que un tipo de gubernamenta-

lidad?” Esta idea foucaultiana ha llevado a Gupta (Abrams, Gupta y Mitchell, 2015: 73) a sostener que, en el análisis etnográfico de las instituciones estatales, es necesario observar “las prácticas cotidianas de las burocracias locales, tanto como la construcción discursiva en la cultura política”.

En años recientes, “el Estado mexicano” experimentó transformaciones legales e institucionales para enfrentar el entorno de violencia y para canalizar la presión de organismos globales de defensoría de derechos humanos y movimientos de protesta de víctimas. Estas reformas han representado un repliegue de los agentes estatales en la seguridad nacional e interna, perspectiva desde la cual plantean acuerdos con las organizaciones de la sociedad civil regional.

A) LA NUEVA MORFOLOGÍA DEL ESTADO MEXICANO

Para algunos autores, el estado de excepción, es decir, la supresión legal de los derechos para el restablecimiento del orden, funciona en muchas regiones del país y adopta una forma “molecular” (González, 2015; Ramírez, 2016).

Estas descripciones advierten acerca de los riesgos de la militarización de las policías y de la corrupción institucional de policías preventivas de todos los niveles de gobierno.

En esta lógica, se enumeran las reformas del código militar orientadas al control interno de militares que cometen delitos en funciones de policía y la institucionalización del nuevo modelo de justicia penal en tribunales militares, no obstante que se aprobó el estado de excepción mediante reformas al artículo 29 constitucional, el cual faculta al presidente para la supresión de garantías mediante la autorización del Congreso.

Asimismo, la militarización de las policías ha sido la base de la aprobación del mando mixto, de los mandos únicos en las policías estatales y de policías municipales certificadas.

B) LAS PRESIONES DE ORGANISMOS GLOBALES DE DEFENSORÍA

En este contexto, en respuesta a distintas presiones de organismos internacionales de derechos humanos y también a redes de movimientos que constituyeron el Movimiento por la Paz, Justicia y Dignidad –en cuya conformación participaron diferentes organizaciones y colectivos de la región Golfo-Sureste, incluido el Colectivo por la Paz de Xalapa–, el “Estado mexicano” aprobó un conjunto de leyes: la Ley General de Víctimas (2012), reformada por presiones de colectivos (2016) y las Leyes Estatales de Atención y Protección a Víctimas, mismas que, valoradas en conjunto, permiten ver que no garantizan el acceso a la justicia a víctimas, ni la reparación del daño.

En general, mediante un análisis de la conformación de la información del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de los sistemas estatales de Atención a Víctimas, específicamente de las comisiones estatales –que son los organismos operadores de este sistema–, podemos percatarnos de que, en la región del Golfo-Sureste, las atribuciones otorgadas a las organizaciones de la sociedad civil dependen del tipo de gobernabilidad subnacional, de la intensidad de la violencia regional y de la influencia política de las organizaciones civiles, entre ellas, los colectivos.

Para el caso de Veracruz y de Chiapas, las organizaciones de la sociedad civil y los colectivos de víctimas no forman parte del sistema, como sí sucede en los casos de Tamaulipas y Tabasco. Lo mismo acontece respecto de otras formas de coadyuvancia en las cuales la sociedad civil puede participar; por ejemplo, la búsqueda de sus desaparecidos. En sentido estricto, con este sistema de víctimas creado a partir de la presión de organismos y de colectivos, pasa algo semejante a lo que acontece con las comisiones estatales de derechos humanos de la región y, específicamente, a lo que, en años recientes, sucede con la intervención de la Subsecretaría de Derechos Humanos del gobierno federal, que está en todos los casos de desapariciones forzadas que representan un riesgo de gobernabilidad, pero que no garantiza ni el fin de las inves-

tigaciones ni la reparación de los daños. En las actuales condiciones de subordinación ante los gobernadores, sin autonomía, las comisiones estatales de derechos humanos acompañan a las víctimas que denuncian, pero no contribuyen sustantivamente a la materialización de las leyes de víctimas. Entre las comisiones de derechos humanos y las recientemente creadas comisiones de atención a víctimas, existe una yuxtaposición, un conflicto de facultades, sin que sea clara la jurisdicción y los mecanismos de cooperación entre ellas, excepto en el caso del principio de reparación de daños.

Por otra parte, el nuevo modelo de justicia penal se ha instituido muy lentamente en los estados de la región. La reforma constitucional de 2008, que hipotéticamente debería haberse instituido en todo el país en 2016, no ha implicado un cambio sustantivo en la cultura de la legalidad; los militares son cada vez más requeridos en sus funciones de policía, las policías resisten la capacitación para el nuevo modelo penal, las fiscalías estatales han experimentado pocos cambios en su desempeño y aún están subordinadas a los gobernadores. Las reformas de las procuradurías y del poder judicial todavía no garantizan el debido proceso y la disminución del encierro penitenciario. En este contexto, el Estado mexicano ha tenido que negociar la reforma de la Ley General de Víctimas (2016) y aprobar una Ley de Desaparición Forzada (2017), que tampoco parecen hacer mucha diferencia.

III. LAS RESISTENCIAS DE LOS COLECTIVOS DE FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS

En el contexto de las innovaciones legales e institucionales referidas arriba, las desapariciones en México han producido un trauma cultural para los familiares de las víctimas (Alexander, 2012). El miedo a la desaparición representa uno de los principales componentes del sentimiento de inseguridad en la región; por ese motivo, la catarsis mediante la cual los familiares de las víctimas han procesado la victimización ha

sido un proceso marcado por la lenta respuesta gubernamental y por la imposibilidad del duelo.

En efecto, la experiencia que los familiares tienen de las desapariciones se ha configurado mediante un repertorio de acciones narradas mediante diferentes discursos. La resistencia de los familiares de las víctimas a la retórica gubernamental, que en años recientes ha negado la importancia de la investigación de los casos de desaparecidos, en definitiva, parte de la revictimización, y se ha realizado mediante oraciones colectivas, marchas, mítines, encuentros, documentales e intervenciones en medios de comunicación nacionales e internacionales, para ejercer presión sobre los gobiernos de la región.

En general, los colectivos son la forma que la indignación adquirió contra la violencia del conflicto interno. La indignación de las víctimas en México se ha expresado en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y en un conjunto de movimientos de colectivos que han mantenido su autonomía, después del largo proceso que logró la aprobación de la Ley General de Víctimas, leyes estatales de atención y protección a víctimas, cuyo uso ha terminado en “un elefante blanco, en una máscara al servicio de la injusticia y de un proyecto político gestor de las grandes empresas económicas” (Sicilia, 2016, pp. 48).

Las intervenciones públicas de los colectivos han representado, en el amplio repertorio de acciones a las cuales han recurrido, una “apertura del conflicto interno” hacia el debate público y a la acción colectiva, y han producido los colectivos como una nueva forma de subjetividad política (Wieviorka, 2004; Ramírez, 2016; Verástegui, 2016). Los colectivos en la región han logrado la transformación del sufrimiento individual en diálogo público que presiona a las autoridades gubernamentales a la institucionalización del problema como parte de la agenda pública. Respecto de este punto, Das (2008) ha reflexionado acerca de cómo el sufrimiento personal puede convertirse en un diálogo público. Dice una integrante de un Colectivo: “Nos fuimos encontrando otras mujeres y hombres que atraviesan el mismo infierno y de ahí poco a poco se fueron confor-

mando los colectivos [...] de un modo de trabajar distinto, pero a partir de la presión ejercida hemos ido ganando terreno en la interlocución e incidencia con distintas autoridades” (A, 031216).

En esta dimensión, los trabajos pioneros de Villarreal (2016) han descrito las diferentes formas de resistencia de los colectivos en México para “elaborar un duelo social” por los desaparecidos. Los análisis de Villarreal sostienen que las mesas de seguimiento de casos de desaparecidos, entre funcionarios de los gobiernos estatales y familiares de las víctimas, representan –a pesar de distorsiones, tales como irregularidad de asistencia de funcionarios, manipulación de entrevistas con familiares, búsqueda de responsables y no de desaparecidos– el mecanismo más logrado de la lucha de los colectivos. En efecto, las mesas de seguimiento de casos han sido un mecanismo que familiares de víctimas han utilizado en la región después de marchas, caravanas, albergues y denuncias fallidas ante procuradurías y fiscalías.

La acción de los colectivos descrita por Villarreal ha dado lugar a una nueva forma de intervención mediante la búsqueda de desaparecidos en fosas de cuya existencia se han enterado por mensajes anónimos o rumores. Esta búsqueda ha estado sujeta a debate público entre organizaciones de la sociedad civil, acerca de si los colectivos deben realizar estas investigaciones sustituyendo a las funciones gubernamentales de investigación ministerial. Para el análisis de este proceso, es oportuno establecer el contexto en el cual los colectivos deciden dar un paso más adelante de las mesas de seguimiento de casos, para realizar búsquedas de familiares en lugares que han registrado como eventuales fosas.

... yo creo que al colectivo le faltan algunas acciones y los colectivos en general están haciendo opciones que no es su papel, pero que las están adaptando frente a la ineficacia de las respuestas de las instituciones, es decir, los colectivos no tendrían por qué estar haciendo búsqueda en campo como lo está haciendo el Colectivo de Solecito de Veracruz; el colectivo no tendría por qué hacer este trabajo, es de la propia fiscalía y,

como te dije, la fiscalía recibe más de mil millones de pesos al año para hacer ese trabajo; el hoyo de la investigación no lo tendrían que estar haciendo los familiares o los colectivos. Sin embargo, es una tarea que los colectivos han adoptado frente a la ineficacia o a la nula respuesta de las autoridades; entonces, esta ha sido como la fortaleza de los colectivos y eso falta un poco más de trabajo de información y de sensibilización, para colocarlo como un tema de víctimas realmente y no de criminales, como lo quiere poner el Estado [...] han logrado acumular la fuerza suficiente y la visibilidad para tener reuniones tanto en instancias estatales como federales (AP, 2012).

Para el análisis de estos encuentros es muy útil recurrir a Gupta (Abrams, Gupta y Mitchell, 2015), quien ha sostenido que, para la observación de las fronteras entre estado y sociedad, es conveniente observar la relación cotidiana entre funcionarios y ciudadanos.

Las búsquedas realizadas por activistas de los colectivos son resultado de un conjunto de acontecimientos y de la experiencia acumulada en otras regiones del país, que Villarreal (2016a) llama el aprendizaje de “grupos solidarios preexistentes”. Las brigadas de búsqueda nacional que realizaron excavaciones en Guerrero, Nuevo León y Coahuila incentivaron dos jornadas de búsqueda en Córdoba, Veracruz, Amatlán y Paso del Macho, en el estado de Veracruz.

... a las afueras de Veracruz, en la entrada, más bien, en el predio Colinas de Santa Fe, y nosotras estamos ahí, contemplando fosas que contienen cuerpos de seres humanos que perdieron la vida de la manera más atroz posible. No se les dio ninguna oportunidad ni a ellos ni a su familia; no se les respetó absolutamente nada. Se dispuso de ellos de la misma manera que se dispone de algo inorgánico, por no decir la palabra más rústica de basura. Es algo terrible [...] sin embargo, en dos años nos preparamos, en dos años conseguimos recursos, hicimos rifas, preparamos botanas, venta de ropa usada, todo lo que pudiéramos hacer para hacernos de recursos,

una cuenta de banco que hicimos con una compañera administradora que juntamos los recursos [compramos herramientas, conseguimos los excavadores, nos preparamos nosotros, tomamos talleres de antropología forense, medicina forense, de todo tipo de preparación para llegar a ese momento y entramos a ese predio donde no habían entrado las autoridades, donde no había entrado nadie a sabiendas que ahí estaba eso [...]] Es imposible para una madre rendirse; la madre puede estar muerta y yo estoy segura de que seguirá luchando] (LD, 2016).

Por otra parte, la opción de la búsqueda de desaparecidos en fosas se produjo en medio del incremento de linchamientos en algunos lugares –afortunadamente no todos terminan de forma fatal–, pero también de formas de participación ciudadana, como los observatorios ciudadanos (algunos vinculados al Observatorio Nacional Ciudadano [ONC]) y las mesas de seguridad.

El mecanismo de mesas de seguimiento de casos advierte cómo los colectivos –sean redes de familiares de víctimas de Ciudad Victoria, Xalapa, Veracruz, Coahuila, Villahermosa² lograron convertir el dolor y el sufrimiento en debate público, elevarse por encima del miedo para identificar un problema no como privado, sino como un asunto público. Este proceso de publicidad del dolor compartido ha representado una respuesta al trauma cultural de las desapariciones y está cargado de drama. Es frecuente, en las intervenciones de las activistas de colectivos, la referencia a la insensibilidad de funcionarios y de ciudadanos que no se solidarizan con las víctimas. De acuerdo con la narrativa de los colectivos, es imposible vivir normalmente sin la consider-

2 En Tamaulipas, Desaparecidos Justicia, Ciencia Forense Ciudadana, Colectivo 21 de Mayo; en Veracruz, el Colectivo por la Paz Xalapa, Familiares Enlaces Xalapa, Buscando a Nuestros Desaparecidos, Solecito, Solecito Córdoba-Orizaba, Familiares de Desaparecidos Córdoba-Orizaba, Madres en Búsqueda en Coahuila, Familiares en Búsqueda María Herrera en Poza Rica y Red de Madres en Veracruz Puerto; en Tabasco, CODEHUTAB, entre otros.

ción de las dimensiones de la desintegración social que representan las desapariciones y las fosas.

En algunas intervenciones, las activistas de colectivos invitan a interrogarnos sobre cómo vivimos la vida diaria, el trabajo, el tiempo libre; sobre si sabemos que en entradas o en salidas de nuestras ciudades hay fosas clandestinas en las cuales se enterró a personas que fueron desaparecidas. La interpelación tiene resonancias; sin embargo, el miedo paraliza a los ciudadanos, excepto en algunos casos en los cuales ciertos sectores se han movilizadado para la exigencia de presentación de desaparecidos.

Esta decisión de buscar por cuenta propia a los familiares desaparecidos es una evidencia de la baja capacidad de las instituciones gubernamentales para garantizar el acceso a la justicia. La búsqueda de familiares desaparecidos es una alternativa que no sustituye a las autoridades. Una nueva posibilidad de cooperación se encuentra en las leyes estatales de víctimas, aunque a la fecha los funcionarios son incapaces de aceptar que, gracias a la presión de los colectivos, se han visto obligados a construir, al fin, bancos de datos, mientras que, por legitimidad institucional, siempre hablan de que los colectivos trabajan en coadyuvancia con las fiscalías especializadas o generales.

Otras variables para analizar los límites de la institucionalización de las comisiones de víctimas son el uso de los fondos para reparación de daños y el grado de burocratización del acceso a la justicia para las víctimas indirectas. En la región, en algunos estados, los fondos no llegaron nunca a las comisiones, porque se utilizaron para otras cosas, o porque el Congreso decidió no otorgarlos, debido a que no existe un reglamento para el funcionamiento de aquellas. No hay hasta ahora un trato diferenciado según el tipo de victimización; se presentan dificultades para hacer la denuncia en el fuero común o para el acceso al registro nacional del fuero federal, y no existe la suficiente coordinación interinstitucional de todas las secretarías que deberían participar del proceso de reparación del daño. Dice un activista de colectivo:

[...] En el año 2014 me parece, aprobaron la ley, la ley estatal de víctimas, y ahí habla de diferentes mecanismos para las familias de personas desaparecidas; una cuestión es el fondo de apoyo, ayuda y reparación integral del daño; es decir, que es un fondo con el cual se apoya a las familias, no como un favor sino como un derecho que tienen como víctimas (AH, 2016).

[...] hay gente que no se atreve a poner una denuncia porque en sí mismo ya se siente amenazado e inseguro y, por otro lado, [hay elementos de los mismos sistemas de seguridad pública o de investigación como son las procuradurías, que intimidan a la gente] y les dice no busque, no ponga la denuncia, mejor espérese (AH, 2016).

En un diálogo público en torno del problema, un colega austriaco decía, a propósito de la Ley General de Víctimas: “Es poesía legal”. Esa expresión contundente, inicialmente refería la idea de que es irrealizable, porque el estado mexicano no cuenta con los recursos suficientes ni con voluntad política para la reparación de daños a los familiares de las víctimas de la violencia, particularmente a las víctimas indirectas de las desapariciones.

Puede decirse entonces que, si el Estado no puede ni quiere resolver el problema de las desapariciones, respecto del cual ya había advertido que sería uno de los costos del conflicto interno, entonces la pregunta es ¿a quién le corresponde determinar la agenda de la reforma de las instituciones de seguridad y justicia y el acceso a la justicia de las víctimas?

La respuesta de nuevo la han dado los colectivos de familiares de víctimas, en esta ocasión mediante la alternativa de las brigadas de búsqueda. Eso nos recuerda, además, lo que Bauman (2011) decía a propósito de una de las consecuencias de la modernidad: “La sociedad ya no está protegida por el Estado”.

CONCLUSIONES

Las desapariciones se han incrementado en la región sin que las instituciones encargadas de la seguridad, la justicia y el acceso a la justicia hayan desarrollado capacidades institucionales eficientes para la reparación del daño.

Esta situación se caracteriza por la inexistencia de un registro integral de víctimas, el subregistro de casos en las fiscalías, la parcialidad de los registros de los colectivos y la baja colaboración y eficiencia de las instituciones implicadas en los procesos de reparación de daños establecidos en la nueva legislación.

Para que los sistemas de protección de víctimas funcionen, es necesario darles autonomía, asignarles regularmente fondos, construir una interinstitucionalidad regulada, sujetar esas instituciones a la rendición de cuentas ante las víctimas, en el marco del nuevo modelo de justicia penal. Estas metas requieren de espacios de encuentro de colectivos para el intercambio de experiencias en la búsqueda de familiares, y el diseño de un observatorio de víctimas autónomo que garantice la denuncia anónima de casos, al margen de las quejas interpuestas en las instancias legales correspondientes.

La alternativa que los colectivos se han dado para buscar a sus familiares en fosas clandestinas que han ido descubriendo es un derecho establecido en las leyes y ha obligado a las autoridades gubernamentales a realizar algunas actividades de acompañamiento psicológico y a construir un banco de datos, sin que se haya dado una respuesta satisfactoria a las víctimas. La consolidación de los sistemas de protección a víctimas en la región deben partir de las experiencias de los colectivos e incluirlos no subordinadamente a las comisiones estatales, y garantizar la atención expedita, descentralizada y eficaz a las víctimas, según el tipo de victimización. Las reformas pendientes a las leyes y a las instituciones de víctimas a nivel subnacional no pueden hacerse a espaldas de las víctimas y del escrutinio público. De otra forma va a consolidarse

una nueva burocracia del dolor público. Estas condiciones de implementación de los sistemas de protección de víctimas, basadas en resistencias y desencuentros, bien pueden caracterizarse como omisión u otorgamiento por presión, pero lejos estamos de un sistema eficaz de protección de las víctimas de desaparición en la región Golfo/Sureste.

REFERENCIAS

- ABRAMS, Philip, Akhil Gupta y Timothy Mitchell (2015). *Antropología del Estado*. México: FCE.
- ALEXANDER, Jeffrey C. (2012). *Trauma. A Social Theory*. Cambridge: Polity Press.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro (2015). “Violaciones a los derechos humanos por parte de actores no estatales y presión internacional”, Ariadna Esteves y Daniel Vázquez (coords.) (2015). *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. México: FLACSO/CISAN/UNAM.
- AUYERO Javier, Phillipe Bourgois y Nancy Scheper-Hudges (2015). *Violencia en los márgenes*. Oxford: Oxford Press.
- BAUMAN, Zigmunt (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México: FCE.
- (2008). *Archipiélago de excepciones*. Barcelona: Katz.
- CALVEIRO, Pilar (2012). *Violencias de estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. México: Siglo XXI.
- CORREA, Guadalupe (2013). “Violence and FDI in Mexico. The Economic Impact of the War against Drugs”, *Voices of Mexico*. México: CISAN-UNAM.
- DAS, Veena (2008). *Sujetos de dolor, agentes de dignidad*. Bogotá: UNC.
- DUQUE DAZA, Javier (2015). *Corrupción, organizaciones criminales y accountability*. Cali: Universidad del Valle.
- ESTEVEZ, Ariadna y Daniel Vázquez (coords.) (2015). *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. México: FLACSO-CISAN-UNAM.
- FAZIO, Carlos (2015). *Estado de emergencia. De la guerra de Calderón a la guerra de Peña Nieto*. México: Grijalbo.

- FOUCAULT, Michel (1992). *Genealogía del racismo*. Madrid: La piqueta.
- (2008). *Seguridad, territorio, población*. Madrid: Akal.
- FUENTES DÍAZ, Antonio (2012). *Necropolítica, violencia y excepción en América Latina*. Puebla: BUAP.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Sergio (2015). *Los 43 de Iguala. México: verdad y reto de los estudiantes desaparecidos*. Barcelona: Crónicas-Anagrama.
- (2014). *Campo de guerra*. Barcelona: Anagrama.
- ILLADES, Carlos y Teresa Santiago (2014). *Estado de guerra*. México: Era.
- LEMUS, Jesús (2015). *Tierra sin dios*. México: Grijalbo.
- MASTROGIOVANNI, Federico (2014). *Ni vivos ni muertos. La desaparición forzada como estrategia de terror*. México: Grijalbo.
- MBEMBE, Achille (2011). *Necropolítica*. España: Melusina.
- MIGUES, Darwin (2015). “La opacidad en el registro de desaparecidos en México”, *Revista Plural*. México: ITESO.
- PÉREZ, Ana Lilia (2016). *Verdugos. Asesinatos brutales y otras historias secretas de militares*. México: Grijalbo.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, Paola Alejandra (2016). Comunidades políticas de pérdida y duelo. Ponencia al V Congreso Nacional de Ciencias Sociales. La agenda emergente de las ciencias sociales, conocimiento, crítica e intervención, CMECSO, México.
- REA, Daniela (2015). *Nadie les pidió perdón. Historias de impunidad y resistencia*. México: Tendencias Crónicas.
- SCHEDLER, Andreas (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México: CIDE.
- SICILIA, Javier (2016). *El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*. México: Era.
- WIEVIORKA, Michel (2004). *La violence. Voix et regards*. París: Balland.
- VALDÉS, Guillermo (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.
- VERÁSTEGUI, Jorge (2016). La desaparición forzada de personas en el contexto de la violencia actual y sus implicaciones. Ponencia al V Congreso Nacional de Ciencias Sociales. La agenda emergente de las ciencias sociales, conocimiento, crítica e intervención, COMECSO, México.

VILLARREAL, María Teresa (2016). “Desaparecidos: la lucha por la verdad y la memoria”, *Levadura*. 29, México.

ZÁRATE VIDAL, Margarita del Carmen y María Gabriela Hita (coords.) (2014). *Actores sociales, violencias y luchas de emancipación. Lecturas desde una antropología crítica*. México: UAM-Juan Pablos.

OTRAS FUENTES

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2013). *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*. México.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (2013). *El resurgimiento de la desaparición forzada en México*. México.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. OEA, disponible en: www.cidh.org.

HUMAN RIGHTS WATCH (2013). *Los desaparecidos en México. El persistente costo de una crisis ignorada*. Estados Unidos.

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO (2017). *El registro estadístico de la desaparición: ¿Delito o circunstancia?* México.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2016). *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad*. Resumen ejecutivo.

REGISTRO NACIONAL DE DATOS DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS (2015). *Informe anual*. Segob, México.

ANEXOS

CUADRO 1. Personas desaparecidas o no localizadas según entidad federativa a nivel nacional, en donde se les vio por última vez . Fuero común

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO	ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO
	DE DESAPARECIDOS		DE DESAPARECIDOS
Colima	142	Querétaro	268
Distrito Federal	648	Quintana Roo	58
Durango	348	San Luis Potosí	56
Guanajuato	516	Sinaloa	1 848
Guerrero	889	Sonora	1 077
Hidalgo	207	Tabasco	37
Jalisco	2 230	Tamaulipas	5 622
México	2 774	Tlaxcala	20
Michoacán	1 024	Veracruz	493
Morelos	92	Yucatán	49
Nayarit	17	Zacatecas	321
Nuevo León	2 230	No especificado	22
Oaxaca	199	<i>Total</i>	26 898
Puebla	875		

FUENTE: información de personas sin localizar (PGR), hasta el 31 de diciembre de 2015.

CUADRO 2. Personas desaparecidas o no localizadas según entidad federativa a nivel nacional, en donde se les vio por última vez. Fuero federal

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESA-	ENTIDAD FEDERA-	REGISTRO DE DESA-
	RECIDOS	TIVA	PARECIDOS
Aguascalientes	9	Oaxaca	31
Baja California	22	Puebla	1
Chiapas	6	Querétaro	3

(Continúa)

DESAPARICIONES, VIOLENCIA ORGANIZADA Y COLECTIVOS DE VÍCTIMAS

ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS	ENTIDAD FEDERATIVA	REGISTRO DE DESAPARECIDOS
Chihuahua	19	Quintana Roo	5
Coahuila	53	San Luis Potosí	6
Distrito Federal	42	Sinaloa	20
Durango	1	Sonora	25
Guanajuato	5	Tabasco	6
Guerrero	247	Tamaulipas	137
Hidalgo	4	Tlaxcala	4
Jalisco	24	Veracruz	165
México	26	Yucatán	2
Michoacán	49	Zacatecas	15
Morelos	15	Extranjero	20
Nayarit	2	<i>Total</i>	989
Nuevo León	25		

FUENTE: información de personas sin localizar (PGR), hasta el 31 de diciembre de 2015.

CON LA MUERTE RONDANDO. PERIODISMO Y VIOLENCIA EN EL VERACRUZ DE JAVIER DUARTE

CELIA DEL PALACIO MONTIEL¹

SABEMOS QUE, CON JAVIER DUARTE DE OCHOA, Veracruz se convirtió en un infierno para los periodistas. Las organizaciones internacionales llegaron a calificar al estado como el lugar más peligroso para ejercer el periodismo. Según la organización Artículo 19, hubo más de 200 agresiones a periodistas en los años de la gestión de este gobernador.

Una contabilidad propia² ha dado como resultado 19 periodistas asesinados y cuatro más desaparecidos en este mismo periodo. Si tomamos en cuenta estas agresiones, vemos que se ha vulnerado gravemente la libertad de expresión y el derecho a la información, fundamentales para el ejercicio de la democracia. Durante los pasados dos años, hemos realizado una investigación en torno a la violencia ejercida contra los periodistas en el estado de Veracruz. He aquí algunos de los resultados de dicha búsqueda.

Antes que nada, he de aclarar de qué manera voy a abordar la violencia ejercida contra estos trabajadores. ¿Por qué dividirla? ¿Por qué ir más allá de llamarla simplemente violencia? A diferencia de algunos periodistas que me han hecho esta crítica, argumentando que al “ponerle apellido” a la violencia de alguna manera se la minimizaba, creo que es preciso hacer un análisis de cómo se ha estudiado este fenómeno y

1 Centro de Estudios de la Cultura y la Comunicación de la Universidad Veracruzana.

2 La contabilización de las agresiones es desigual. Artículo 19 sólo reconoce 18 periodistas asesinados entre 2000 y 2015 (Artículo 19, 2016) y la FEADLE sólo reconoce 16 asesinatos en el mismo periodo (FEADLE, 2015). Mi recuento está basado en la información hemerográfica recuperada entre 2011 y 2016.

adoptar un enfoque teórico, a fin de comprender mejor las causas del mismo; el propósito es, pues, analítico.

He adoptado para este estudio el concepto de Johan Galtung (2003), el llamado Triángulo de la Violencia, que divide a ésta en tres: violencia estructural, que “se centra en el conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades y se concreta, precisamente, en la negación de las necesidades” (La Parra y Tortosa, 2003: 60); la violencia directa que es la más visible, se concreta a través de comportamientos específicos y puede ser la respuesta a actos violentos (La Parra y Tortosa, 2003); finalmente, la violencia cultural (simbólica) que “crea un marco legitimador de la violencia y se concreta en actitudes” (La Parra y Tortosa, 2003: 60). La violencia cultural tiene la función de legitimar los otros dos tipos de violencia e inhibir la respuesta de quienes las sufren; además, sirve como justificación para que los humanos no sólo se destruyan, sino que reciban una recompensa por hacerlo (Galtung, 2003). De esta violencia se ha dicho que impide la solidaridad, la identificación del “nosotros”. Si aplicamos este triángulo de la violencia a las agresiones sufridas por los periodistas en Veracruz, podemos distinguir las diversas agresiones del modo que a continuación presentamos.

VIOLENCIA DIRECTA

La violencia directa es la más evidente, la más grave, la que más urge erradicar. En este tipo de violencia se encuentran ataques como homicidios, desapariciones, agresiones físicas, intimidaciones, amenazas, privación de la libertad, ataques a medios (*hackeos*, robos, incendio, bombas). Antes de entrar en la materia a que refiere este tipo de violencia, hagamos una breve contextualización de dichas agresiones en la historia reciente de México.

Según los informes de Artículo 19, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), el promedio anual de agresiones a la prensa era de 182. Aunque se pensó que en el cambio de gobierno esta cifra iba a disminuir, lamentablemente no fue así: en los tres primeros años del

CUADRO 1. Agresiones a periodistas en México, 2013-2015

AÑO	NÚMERO DE AGRESIONES
Promedio 2006-2012	182
2013	330
2014	326
2015	395

FUENTE: Artículo 19, MIEDO, 2016.

gobierno de Enrique Peña Nieto, las agresiones aumentaron 80% con respecto al promedio anual. Incluso, si comparamos dicho promedio con el número de agresiones sufridas por los periodistas en 2015, vemos que hubo un aumento de más de 100%, como lo muestra el cuadro 1.³

Y si revisamos las agresiones a periodistas, por estado, en 2015, veremos que Veracruz se encuentra en primer lugar, junto con la Ciudad de México, con la diferencia de que en ésta las agresiones a los comunicadores fueron leves (golpes o despojo de cámaras durante manifestaciones), mientras que, en el caso de Veracruz, sólo en 2015, hubo 5 asesinatos (véase el cuadro 2).

CUADRO 2. Agresiones a periodistas por estado

ESTADO	NÚMERO DE AGRESIONES 2015	NÚMERO DE AGRESIONES ENERO-JUNIO 2016
Veracruz	67	31
Ciudad de México	67	28
Guerrero	56	27
Puebla	38	17
Oaxaca	35	15

FUENTES: Artículo 19, MIEDO, 2016 y reporte semestral enero-junio de 2016.

3 Adoptaré la contabilidad de Artículo 19 en sus informes anuales, no porque se crea que es la definitiva o la única, sino porque, para fines demostrativos, es suficiente. Este trabajo no tiene como fin hacer un seguimiento detallado de dichas agresiones. Para ver el recuento más específico que hice con base en el seguimiento hemerográfico de los casos entre 2011 y 2015, consúltese Del Palacio (2015).

La misma fuente (Artículo 19) informa que, para el periodo que va de enero a junio de 2016, las agresiones no han disminuido: se puede hablar de un periodista asesinado cada 26 días; 8 homicidios, 2 ejecuciones extrajudiciales; 218 agresiones (69, de enero a marzo; 149, de abril a junio); 46 agresiones físicas, 37 intimidaciones, 35 amenazas, 32 privaciones de la libertad y 16 ataques a medios. Puede verse dónde ocurrió la mayor cantidad de agresiones en la columna respectiva del cuadro 2.

En cuanto a los agresores, la organización nos proporciona las cifras que se registran en el cuadro 3.

Esto último puede mostrar, por sí mismo, la posible colusión entre las autoridades y los delincuentes, los márgenes (Das y Poole, 2008), las fronteras porosas en las que los ataques a los periodistas se perpetran. La tendencia a la alza se ve claramente en las cifras que se muestran para el primer semestre del 2016 (véase el cuadro 4).

CUADRO 3. Quién agrede, México, 2009-2015

AGRESORES	NÚMERO DE ATAQUES
Funcionarios de los tres órdenes de gobierno	165
Grupos del crimen organizado	35
No hay elementos suficientes para conocer la identidad del agresor	85

FUENTE: Artículo 19.

CUADRO 4. Quién agrede, México, enero a junio, 2016

AGRESORES	NÚMERO DE ATAQUES
Servidores públicos	101
Grupos criminales	7

FUENTE: Artículo 19.

Estas cifras muestran no sólo las fronteras porosas, sino la clara responsabilidad de las autoridades en los ataques a periodistas a nivel nacional. Esto se explica en parte por la cantidad de agresiones menores que se cometen en contra de los trabajadores de la prensa, en manifestaciones y marchas, sobre todo en la Ciudad de México, pero también en otros lugares del país, resultando que algunas de dichas agresiones no pueden calificarse como “menores”. En el caso del estado de Veracruz, podemos ver en el cuadro 5 las cifras que ha dado a conocer Artículo 19.

Es preciso aclarar que, mientras entre 2009 y 2010 hubo 37 agresiones, entre 2011 y 2015 –periodo que comprende la gestión de Javier Duarte de Ochoa– pueden contabilizarse, según Artículo 19, 203 agresiones. El gran número de ataques que proviene de funcionarios (118) puede resultar sorprendente, aunque la cifra engloba diversos tipos de ataques que no se contabilizan por separado: en el número que aquí se muestra, se incluyen desde la agresión verbal y amenazas, hasta golpes y homicidio.⁴

CUADRO 5. Quién agrede, Veracruz, 2009-2015

AGRESORES	NÚMERO DE ATAQUES
Funcionario	118
Se desconoce	55
Particular	41
Fuerza partidista	14
Crimen organizado	12
<i>Total</i>	240

FUENTE: Artículo 19.

4 Recordemos que el alcalde de Medellín, Omar Cruz Reyes, acusado de ser el autor intelectual del asesinato del periodista y activista Moisés Sánchez en enero de 2015, se encuentra todavía prófugo.

Asimismo, resulta frustrante y alarmante que en 55 casos se desconozca quién fue el perpetrador de la agresión. Esto nos habla no sólo de la posible colusión de autoridades con el crimen, sino también de una gran ineficiencia en las investigaciones ministeriales y judiciales en Veracruz. De cualquier modo, por la cantidad de agresiones, es importante analizar, aunque sea de manera somera, qué tipo de funcionarios perpetran dichas agresiones. Veamos sólo los resultados para 2015 en el cuadro 6.

A estas agresiones hay que sumar las seis de los particulares, las seis de partidos políticos, para alcanzar un total de 45. Este panorama es preocupante, ya que muestra cómo los funcionarios estatales, en particular los cuerpos policiacos estatales, son los que cometen la mayor cantidad de agresiones contra los comunicadores.

Las agresiones más graves contra los periodistas son los homicidios. Esta es la mayor violencia directa que puede ejercerse contra un ser humano y en el estado de Veracruz se encuentra el mayor número de periodistas asesinados en los últimos años. Mencionaré aquí sólo los nombres de quienes perdieron la vida por el ejercicio de su profesión durante el sexenio de Javier Duarte (véase el cuadro 7).

Los periodistas desaparecidos en ese mismo periodo son los siguientes:

CUADRO 6. Quién agrede, Veracruz, 2015, funcionarios

TIPO DE FUNCIONARIO AGRESOR	NÚMERO DE AGRESIONES
Estatal	32
Municipal	9
Federal	3
Marina	1
Se desconoce	10

FUENTE: Artículo 19.

CUADRO 7. Asesinatos a periodistas 2010-2016

NOMBRE	FECHA
Noel López Olguín	1 junio 2011
Misael López Solana	20 junio 2011
Miguel Ángel López Velasco	20 junio 2011
Yolanda Ordaz de la Cruz	27 julio 2011
Regina Martínez	28 abril 2012
Gabriel Hüge	3 mayo 2012
Esteban Rodríguez	3 mayo 2012
Guillermo Luna	3 mayo 2012
Víctor Báez Chino	14 junio 2012
Gregorio Jiménez	11 febrero 2014
Octavio Rojas Hernández	12 agosto 2014
Moisés Sánchez	2 enero 2015
Armando Saldaña	4 mayo 2015
Juan Mendoza	2 julio 2015
Rubén Espinoza (CDMX)	31 julio 2015
Juan Heriberto Santos Carrera	13 agosto 2015
Anabel Flores Salazar	9 febrero 2016
Manuel Torres González	14 mayo 2016
Pedro Tamayo Rosas	20 julio 2016

FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 8. Desapariciones de periodistas en Veracruz, 2011-2015⁵

NOMBRE	FECHA
Gabriel Manuel Fonseca Hernández	17 septiembre 2011
Miguel Morales Estrada	19 julio 2012
Sergio Landa Rosado. (ya había sido secuestrado y liberado en noviembre de 2012. Huyó del estado y regresó en enero de 2013)	22 enero 2013
Tomás David Matus	26 octubre 2014

FUENTE: elaboración propia.

5 No incluyo en este cuadro la desaparición forzada de Moisés Sánchez en enero de 2015. Se incluye como asesinato en el cuadro de arriba.

El sexenio de Javier Duarte se ha distinguido por todo tipo de agresiones a comunicadores. Se habla de 203 entre 2011 y 2015 (Artículo 19).⁶ Entre ellas, figuran los robos a casa habitación, despojo de materiales de trabajo, privación ilegal de la libertad, insultos y despidos injustificados, entre otros (Del Palacio, 2015).

Sólo en 2015, Artículo 19 (2016b) afirmó que el medio con mayor número de agresiones en el país había sido *AVC Noticias*, que sufrió 18 ataques, que van desde *hackeos* a su portal y allanamiento de las oficinas, hasta homicidio de uno de sus colaboradores. La misma fuente contabilizó, para 2015, 29 ataques físico/materiales, 9 amenazas, 7 intimidaciones, 6 hostigamientos y acoso, 5 ataques a medios, 4 casos de privación ilegal de la libertad, 4 periodistas desplazados, 1 desaparición forzada, 1 intrusión no autorizada y 1 violencia institucional (Artículo 19, 2016b). Este tipo de violencia, sin embargo, tiene como precedente al segundo tipo del cual habla Galtung.

VIOLENCIA ESTRUCTURAL

Este segundo tipo de violencia considerado por Galtung en su análisis "... se centra en el conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades y se concreta, precisamente, en la negación de las necesidades" (La Parra y Tortosa, 2003). Precede y puede explicar a la violencia directa y se basa en la explotación.

Cuando se está estudiando la violencia, ésta queda eclipsada por la violencia directa, y pocas veces se toma en cuenta y se le llama por su nombre. Con el fin de explicarla de mejor manera en su relación con la violencia hacia los periodistas, cito aquí varios factores que inciden en su crecimiento y perpetuación.

6 Veamos las agresiones por año: 2011, 29; 2012, 28; 2013, 38; 2014, 41; 2015, 67 (Artículo 19, 2016).

FACTORES ECONÓMICOS

En Veracruz podemos hablar de que los públicos son fragmentados, ya que es un estado donde existen más de 10 ciudades medias y ni un solo periódico verdaderamente estatal. Estos públicos fragmentados son los consumidores de medios. Por otro lado, la historia económica de Veracruz nos habla de que ha sido el estado el que controla una buena parte de la actividad productiva y las principales ciudades sobreviven de los empleos en la burocracia estatal y universitaria, así como de servicios, y los empresarios privados existentes no son suficientes para mantener a flote a los periódicos sólo con publicidad (Del Palacio, 2015).

Mellado (2015) afirma que por lo menos 60% de los ingresos de los medios a nivel nacional viene de publicidad oficial, y en Veracruz esto es especialmente cierto. Lo que ocurre en Veracruz es representativo de lo que ocurre en otros estados, y el periodismo en la mayor parte de México sigue funcionando con las bases de esa forma de acercamiento al poder.

De hecho, las prácticas periodísticas en ciudades como Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México (el llamado por Larrosa, 2015, “triángulo dorado” de la publicidad) constituyen la excepción no siempre documentable que difícilmente se aplica al resto del país. Este punto va estrechamente ligado con el siguiente.

PRÁCTICAS PERIODÍSTICAS DE COLUSIÓN CON EL PODER

Para ilustrar este punto, diré que ya otros estudiosos del periodismo han estudiado las prácticas que han tenido lugar entre los periodistas y el poder desde el siglo XIX y, sobre todo, a lo largo del siglo XX en México (Márquez, 2015; De León, 2012; Hernández, 2010). Se habla de un modelo “liberal capturado” (Márquez, 2015), en el cual la prensa nunca ha sido un verdadero contrapeso del poder y su extrema cercanía con el mismo ha creado una relación de dependencia y de falta de respeto del

propio poder hacia los medios, ya que los considera sus empleados. En las últimas décadas, la creciente violencia auspiciada por la guerra contra el narcotráfico de Felipe Calderón sólo ha exacerbado esta condición de dependencia de la prensa frente al poder constituido, pero también frente a los nuevos poderes fácticos.

Aunque, sin duda, el periodismo en México sufrió transformaciones importantes desde la década de 1990 con la implementación del Tratado de Libre Comercio (Hernández, 2006) y no obstante que la transición política iniciada a fines del siglo xx ha permitido que estudiosos como Hughes (2006) hablen de una prensa posautoritaria, otros muchos académicos (De León, 2012) resaltan las continuidades e, incluso, la conveniencia de diferenciar los cambios ocurridos en la prensa por regiones (Del Palacio, 2016; Martínez, 2016).

En este sentido, es preciso reconocer que, aunque hubo una transición política, ésta puede llamarse “larga e inconclusa” (Olvera, 2011), es decir, habría que considerar la existencia de un país democrático, con alternancia política a nivel nacional, que convive con regímenes autoritarios a nivel estatal o subnacional, en donde se constata la existencia de gobernadores todopoderosos que manejan enormes cantidades de recursos y ostentan un poder omnímodo que hay que conseguir (y conservar) a toda costa. Entre los recursos utilizados está la compra de medios y el clientelismo descarado para legitimarse, como han probado Martínez (2016) y Del Palacio (2016).

El punto común en esto es la dependencia de convenios comerciales entre medios y gobiernos, los cuales se establecen hasta ahora en total opacidad y con base no en criterios objetivos de circulación o de influencia del medio, sino con base en el compadrazgo y en valores entendidos.

Esto ha causado, como ya han estudiado otros académicos (De León, 2012; Hernández, 2016), que la relación entre prensa y poder tenga como base criterios comerciales: hay un cliente (el gobierno) al que hay que satisfacer a través de la publicación de información a modo,

olvidándose así la función de responsabilidad social que los medios deberían ejercer en una democracia.

Esta situación ha tenido como resultado condiciones laborales muy precarias para los periodistas en Veracruz, las cuales incluyen ausencia de protocolos de seguridad, ausencia de seguridad laboral, salarios bajos, falta de respeto por el trabajo de los periodistas, a cuyos textos a menudo se les incorporan o se les quitan frases, incluso párrafos completos (Del Palacio, 2015).

A lo largo del régimen e, incluso, desde el sexenio anterior, hubo una total secrecía en las asignaciones de recursos a medios. Diversas personas pidieron los datos a través de los mecanismos de acceso a la información, pero nunca se atendieron las solicitudes (Del Palacio, 2015) ya que, desde la administración de Fidel Herrera, se emitió un decreto que ponía esta información bajo resguardo. Mientras que las cifras oficiales hablan de 50 millones de pesos en 2011 como presupuesto para la oficina de comunicación social del gobierno de Veracruz y 304 millones de pesos para 2016 (Carvajal, 2016), en realidad el presupuesto ejercido fue muy superior y permanece aún desconocido. Otras fuentes hablan de que el total del gasto en comunicación social en la administración duartista fue de 8 548 millones de pesos (Roldán, 2017).⁷ Si esto fuera verdad, hemos de señalar que esta enorme cantidad equivale a dos años de subsidio a la Universidad Veracruzana, por ejemplo.

Además de lo gastado, “Duarte adeuda 400 millones 146 mil pesos a medios de comunicación, periodistas, agencias informativas, diarios locales y nacionales, publicistas y encuestadoras...” (Carvajal, 2016). Gracias a un documento enviado por el Órgano de Fiscalización Supe-

7 “Para periódicos se usaron 2 mil 582 millones; en revistas 157 millones y en caricaturistas, 15 millones. En radiodifusoras se gastaron mil 315 millones de pesos; en televisoras, 2 mil 749 millones; en páginas web, 776 millones y 515 millones en otros espacios. Además destinaron 380 millones de pesos para espectaculares, 40 millones en impresiones, 6 millones 500 mil pesos en vallas móviles y 8 millones 143 mil pesos en anuncios en vinil” (Roldán, 2017).

rior del Gobierno del Estado (Orfis), pudo conocerse la lista de los acreedores.

Muchos de esos medios no tienen ninguna circulación, como es el caso de *Grillo Político* o el de *Proyectos Políticos*, a quienes se les adeudaba un millón de pesos a cada uno. El diario *Marcha*, a quien se le debían cuatro millones de pesos, anunció su desaparición el 15 de junio de 2016 (De Luna, 2016) y el *Diario AZ*, en Veracruz, a quien se le adeudaban 27 millones, fue puesto en venta en septiembre del mismo año (Velázquez, 2016).⁸ Los casos se siguen acumulando; incluso meses después del fin del régimen duartista, se encontraron pagos millonarios a medios absolutamente desconocidos.⁹ El gobernador Yunes Linares declaró en febrero de 2017 que se investigaría a dos voceros de Duarte: Gina Domínguez Colío (encargada de Comunicación Social entre el 1 de diciembre de 2010 hasta el 20 de febrero de 2014) y Alberto Silva (21 de febrero de 2014 a octubre de 2015, con un breve lapso en que pidió licencia para contender por una diputación federal). Ambos tienen cargos por desvío de recursos y pago a compañías que no existen.¹⁰

8 Otros acreedores son: *Olmecca TV* (2 668 000 pesos), *Notisur* (4 millones), *Compañía Voz del Istmo* (aquí se incluyen también el *Diario del Istmo* y el diario *Imagen*, 25 millones), Grupo Editorial Sánchez (que agrupa al *Diario de Poza Rica* y los *Heraldo* en varias ciudades, 8 497 000), *La Opinión de Poza Rica* (8 millones), XEU (3 millones) (Carvajal, 2016). Los medios que anunciaron su cierre a fin de sexenio son: *Marcha* (15 de junio), *Capital Veracruz* (a fines de abril), *Radio Ver* (17 de junio) (*Plumas Libres*, 17 de junio de 2016) y se pusieron en venta *Marcha* y *AZ Veracruz* (Luis Velázquez, 3 de septiembre de 2016).

9 En un artículo del 25 de enero de 2017, se revela que hubo más pagos multimillonarios en el sexenio de Duarte a medios totalmente desconocidos, como es el caso de Comercial Patrol, que recibió 6 millones de pesos, o bien PC y Comunicación, que recibió 19 millones. Así lo afirmó el nuevo coordinador del Comunicación Social del gobierno estatal de Miguel Ángel Yunes, Elías Assad (Topete, 2017).

10 Además de las ya referidas, se cree que los dos funcionarios pagaron millonarias cantidades a compañías fantasma como Servicios de Estrategia y Comunicación, Gman Smart Bussiness, Promoción y Comunicación, Servicios Integrales de Mercadotecnia, Comercializadora JISAR, Saervicios Oktagonales, Merca Carrey y Mogarver. Como ejemplo, tomaré la compañía Saervicios Oktagonales, a la cual se le hicieron en dos días (7 y 8 de octubre de 2014) seis depósitos de un promedio de 2 millones de pesos cada uno, algunos de ellos separados por solo unos minutos. Lo más grave fue que dichas cantidades fueron desviadas de otras dependencias del gobierno de Veracruz, como Protección Civil, Salud, Educación, Seguridad Pública

Dos diarios de larga vida como *La Política* (a quien Duarte quedó a deber 3 millones, según el mismo Carvajal, 2016) y el *Diario del Sur*, en Acayucan, propiedad de la misma compañía periodística que alguna vez fue de Ángel Leodegario Yayo Gutiérrez, desaparecieron súbitamente el 31 de enero de 2017 (González, 2017). El semanario *Punto y Aparte*, de Froylán Flores Cancela, terminó el sexenio de Javier Duarte con 5 046 000 pesos no pagados por el gobierno (Carvajal, 2016) y desapareció igualmente en los últimos días de enero de 2017 (Molina, 2017). Con la muerte de estos periódicos de larga estirpe, estamos presenciando el fin de una época. Otros, tienen serios problemas para subsistir. Incluso el longevo *Diario de Xalapa* tuvo que disminuir el costo de sus suscripciones en enero de 2017 y ofrecer regalos especiales a quien decidiera renovar su suscripción.¹¹

Al no hacerse transparentes la cantidad ni los conceptos en los convenios publicitarios, estos han encubierto la corrupción sistemática a los dueños de medios, brindando apoyos económicos a cambio de información a modo. Muchos periodistas recibieron igualmente, en propia mano o a través de sus empleadores, subvenciones económicas en efectivo o en especie, a cambio de informar de las actividades de las autoridades de manera favorable (Comunicaciones personales).

Estas prácticas no son nuevas y, por supuesto, no son privativas del estado que nos ocupa; pero en los últimos dos sexenios encontraron en Veracruz un campo fertilizado por la opacidad en el uso de los recursos

y Desarrollo Social. Respecto de esta última, los recursos estaban etiquetados para comprar “productos para la población vulnerable que nunca llegaron a su destino” (Roldán, 2017).

11 Carta recibida en mi casa el 1 de febrero de 2017, como exsuscriptora del periódico. De 720 pesos semestrales, la suscripción bajó a 580 pesos. Además, se ofrecen 12 boletos para el sorteo millonario, “un vale para dos cafés lecheros en La Parroquia o bien un par de tortas del Duende Loko”. Algunas de las publicaciones desaparecidas o en grave riesgo de desaparecer buscaron, a finales de enero de 2017, otras formas de sobrevivencia, a través de negocios con agencias internacionales o mediante la posibilidad de recibir becas o subsidios de fundaciones internacionales (Comunicación personal).

gubernamentales. El clientelismo político fue así usado de manera irrestricta con los periodistas.

VIOLENCIA INSTITUCIONAL

Los periodistas han sufrido este tipo de violencia, que puede agrupar aquí casos de acoso administrativo, criminalización (desde el poder), demandas civiles “contra el honor” (aunque en Veracruz aún no se han visibilizado los casos), “uso del sistema judicial y administrativo para atacar a medios y periodistas”, (Artículo 19, 2016a), como en el caso de la entonces funcionaria del ayuntamiento de Boca del Río, Maryjose Gamboa, quien en sus columnas del diario *Notiver* había atacado sistemáticamente al gobierno de Duarte. Tras cometer homicidio imprudencial, se le aplicó todo el peso de la ley, con enorme saña, privándosele de algunos de sus derechos como el acceso a instrumentos de escritura y negándosele la libertad bajo caución a la que tenía derecho (Periodistas Digitales, 2014).

Un ingrediente adicional que viene a contaminar aún más el de por sí rancio caldo de cultivo de la violencia, y que es a la vez causa y resultado de todo lo antedicho, y sin duda forma parte de la violencia institucional, es la impunidad. Se afirma que 89% de los casos no se resuelve nunca y que, en el caso de la FEADLE, sólo se habían logrado 93 consignaciones de 751 averiguaciones existentes hasta 2015 (Del Palacio, 2015). Con ello, se muestra una grave incapacidad del estado para dar seguimiento a las agresiones y lograr justicia. En algunos casos, pareciera que hay, incluso, omisión deliberada, y así como ocurre a nivel estatal también se da la culpabilización, la criminalización de las víctimas a nivel federal.

Hace algunos años, el caricaturista Patricio publicó una caricatura en la que se muestra a un funcionario haciendo una declaración a una periodista: “No señorita, en México no hay impunidad. Lo que sucede es que la mayoría de los delitos se cometen dentro del marco de la ley.

Muy distinto”. Esto que pareciera un contrasentido o una paradoja, es en realidad la expresión de la debilidad del Estado, que se da en los márgenes (Das y Poole, 2008), las fronteras porosas entre lo legal e ilegal: las prácticas ilegales que incluso están protegidas por la ley.

En el caso de los periodistas, hemos mostrado algunas de estas prácticas: el hecho real de que los empresarios dan salarios bajos y ninguna prestación de ley, o bien otras prácticas como el outsourcing que, siendo perfectamente legal, da la vuelta a compromisos laborales. En el caso de los convenios entre los medios y los gobiernos, hemos hablado de la protección (i)legal de la información sobre las cantidades asignadas a medios, llevándose a cabo, como diría Mellado (2015), “en lo oscuro”. Y a oscuras permanecen estas transacciones, gracias a las leyes que impiden su consulta.

Asimismo, hemos hablado del “uso del sistema judicial y administrativo para atacar a medios y a periodistas” (Art. 19, 2016b), sea con detenciones arbitrarias en marchas o coberturas de movimientos políticos y sociales o aplicando penas que no corresponden a los delitos cometidos.

En la penumbra permanecen también los agresores, no sólo los que no son atrapados por fallas en el sistema de justicia, sino aquellos que provienen del interior de los gobiernos y que lanzan acusaciones veladas o claras a través de las redes o por medio de columnistas a modo.

Considero que también flotan en esta zona gris las cifras que nunca coinciden, los procesos que se han enredado y acciones que van más allá de la simulación, vislumbrándose una voluntad por parte de las autoridades de alentar cualquier posible resultado. Del mismo modo, encontramos en esta zona gris a las autoridades que atacan, en vez de defender, llamando a los periodistas “manzanas podridas”, “miembros del crimen organizado”, sin ninguna prueba.

En los márgenes están también los órganos de protección que no protegen. El papel de la Comisión Estatal para la Atención y Protección a Periodistas (CEAPP) fue cuestionado por el gremio a lo largo del sexe-

nio y, aunque algunos periodistas reconocen haber recibido apoyo cuando lo requirieron, otros acusan al organismo de excesiva burocracia e ineficiencia y a sus miembros de representar los intereses gubernamentales y no los de los periodistas (Comunicaciones personales).

VIOLENCIA CULTURAL (SIMBÓLICA)

Finalmente, abordaré la violencia cultural o simbólica, la cual cumpliría una función legitimadora de la violencia directa y estructural y misma que también es usada para inhibir o reprimir las respuestas de quienes la sufren, ofreciendo justificaciones para que los humanos no sólo se destruyan mutuamente, sino que además sean recompensados por hacerlo (Galtung, 2003).

En este tipo de violencia, podemos incluir las campañas de desprestigio orquestadas desde cuentas anónimas en Twitter, correos electrónicos masivos con remitentes desconocidos, redes sociales como Facebook e, incluso, desde las columnas de los propios periodistas cooptados. Desde ahí se distribuyen mensajes más o menos velados en los que se ofrecen datos de la vida personal o profesional de los periodistas a fin de desprestigiarlos.

Una de las posibilidades de desprestigio es acusar a los periodistas de tener vínculos con el crimen organizado. Esta criminalización puede ser incluso más directa y provenir de las propias autoridades. Así lo prueban las declaraciones desafortunadas que hicieron los funcionarios en el caso del homicidio de Regina Martínez, a quien se acusó de haber estado conviviendo (bailando y bebiendo) con los asesinos, o los casos tanto de Yolanda Ordaz como de Anabel Flores, respecto de las cuales, sin mediar presentación de pruebas, se dijo que tenían vínculos con el crimen organizado.

Esto no ocurrió sólo a nivel estatal: en la Ciudad de México se presentó a Rubén Espinosa como consumidor de drogas (*La Razón*, 2015) e, incluso, como conocido de los homicidas (*Letra Roja*, 2015).

Estas estrategias de criminalización dan como resultado que la sociedad tenga la percepción de que los periodistas reciben lo que merecen y, si los agreden, “es porque en algo turbio andaban”. Es preocupante percibir que la gente no tiene empacho en declarar, como lo hizo un transeúnte en una marcha en la ciudad de Xalapa, que si matan a los periodistas “es porque se lo merecen: son unos chismosos” (fui testigo presencial). No hay culpa alguna al “matar dos veces” a los periodistas (Rocha, 2015). Eso nos lleva a reflexionar en torno a la percepción que tiene la sociedad sobre los profesionales del periodismo, asunto que, aunque debe ser tratado en otro espacio, guarda una estrecha relación con esta violencia simbólica presente en Veracruz.

No podemos negar que los medios de comunicación tienen un papel importantísimo en la circulación de las representaciones de la violencia, en la diseminación de la violencia cultural, la cual se visibiliza no sólo en la sección policiaca sino a través de todos los contenidos del periódico. En lo que toca a la nota roja, encontramos ahí la espectacularización de los hechos violentos, la cosificación de los seres humanos, que devienen sólo cuerpos, tanto cadáveres sanguinolentos como mujeres casi desnudas, que se exhiben juntos para buscar ganancias. Aquí encontramos las “imágenes insorportables” y las “estadísticas livianas”, presentadas sin mayor reflexión o contexto, de las que habla Schedler (2015).

Es por eso que habría que poner especial interés en la construcción social de la violencia que se hace desde los medios. Esta construcción social depende de muchos factores, entre los cuales se encuentran los ya mencionados (precariedad laboral, explotación, búsqueda de ganancia económica por encima de la responsabilidad social, entre otros), lo cual ocasiona que no haya tiempo ni recursos para abordar la violencia de diferente forma. En la sección de nota roja podemos ver con claridad lo que apunta Galtung: se legitima la violencia y se ofrece la justificación perfecta para la destrucción. Si fueron abatidos por el ejército, si fueron atrapados por la policía y les dispararon mientras intentaban huir, “seguramente se lo merecían, ¡Qué alivio que acabaron con ellos!”

CONCLUSIONES

Este conjunto de elementos en los que se expresa la violencia contra los periodistas en Veracruz, que hemos intentado agrupar en diferentes tipos sólo con fines analíticos, ha dado como resultados los siguientes:

El silencio. Sea debido a la censura o a la autocensura, en un estudio anterior demostramos que la cantidad de notas en la sección de nota roja y la cobertura de las mismas fue muy inferior en 2015 que en 2011. Al final del sexenio de Duarte, sólo se encontraba la información sobre accidentes y los boletines oficiales sobre enfrentamientos que generalmente ocurrían en otra parte (Del Palacio, 2015).

La desconfianza mutua. Si bien los propios periodistas reconocen que no son un gremio unido, en el sexenio de Duarte de Ochoa la desconfianza entre los profesionales, pero también hacia cualquiera que se acercara a ellos, fue manifiesta. Se sabía de la presencia de periodistas espías (“orejas”) que acudían a las marchas sólo para reportar sobre los asistentes (Comunicaciones personales). Esto impidió una mínima solidaridad y la creación de un deseable frente común, que habría facilitado la defensa.

Podemos concluir que hay un intento constante de colonizar el espacio público a través de prácticas de coerción y de corrupción sistemática, como hemos visto más arriba. Asimismo, va consolidándose el control a los “sujetos ingobernables” (léase periodistas críticos y activistas), y el ejercicio del poder sobre los cuerpos y vidas de los periodistas, quienes devienen “desechables” y a la vez “intocables” (Agamben, 1998).

El silencio creció por miedo, en medio de la “niebla de la guerra” (Schedler, 2015). Miedo de ellos, los periodistas, a escribir, a salir a protestar; miedo de nosotros, a salir a defender a los comunicadores. Siguiendo a Schedler (2015), en el caso de los periodistas, ocurre que la sociedad no apoya porque los periodistas nos son lejanos, no sabemos sus nombres, una gran mayoría de la población no lee los periódicos: sólo 13.7% de los habitantes de Veracruz refirió hacerlo (Encuesta de Capital Social Vera-

cruz, 2011). ¿Por qué arriesgar la propia seguridad frente a agresiones que no es claro de dónde vienen, por defender a personas que no conocemos ni leemos ni respetamos?

Es preciso decir que también ha habido algunos avances. Entre ellos se cuentan los órganos de protección, tanto estatales como nacionales: FEADLE, CEAPP, CNDH. Aunque sus funciones han sido cuestionadas con frecuencia, sí se reconoce que han brindado ayuda a periodistas y a sus familiares. Organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, como Periodistas de a Pie, Freedom House, Artículo 19, además de ayuda económica, emocional y legal, han brindado visibilidad internacional a los casos de violencia contra periodistas en Veracruz.

Otro avance importante es el inicio de algunas redes internas, como Voz Alterna o el Consejo de Periodistas de la Cuenca del Papaloapan que, a pesar de operar en Oaxaca, se encuentran prácticamente en la frontera con Veracruz (Tuxtepec) y atienden un problema regional que concierne a los dos estados. Como puede verse, las resistencias son todavía minúsculas, aunque la visibilidad internacional del problema ha sido fundamental.

Estas son, hasta ahora, algunas de las reflexiones que surgen de cifras inexactas y cambiantes en los informes de las agencias internacionales y nacionales, entrevistas a periodistas a lo largo de cuatro años e investigación hemerográfica entre 2010 y 2016. Algunos de estos resultados han sido ya publicados en otros espacios y el presente trabajo ha sido un intento de sistematizar la información obtenida de acuerdo con el “triángulo de la violencia” de Galtung.

En los inicios del nuevo gobierno de dos años a cargo de Miguel Ángel Yunes Linares, momento en que esto se escribe, aún no puede hacerse ninguna comparación y no queda sino la esperanza de que la violencia que sufrieron los periodistas veracruzanos en el anterior sexenio quede atrás. No resulta muy alentador ver la carta que enviaron 89 periodistas de todas partes del estado el 5 de febrero de 2017 al nuevo fiscal, Jorge Winckler, exigiendo que se les facilite la información sobre

los casos de violencia ocurridos en los últimos meses. Los comunicadores arguyen que la información sólo la filtran a medios afines al gobierno y que se pretexto el nuevo sistema penal para mantener en secreto la mayor parte de los detalles en los hechos de violencia (*Crónica de Xalapa*, 5 de febrero 2017). Lo que no parece ser posible es que se lleve adelante un cambio sustancial en las prácticas y cercanía de la prensa al poder político en el corto plazo, aunque, por necesidad ante la crisis financiera brutal que enfrenta, el gobierno estatal, en 2017, ha tenido que dejar de hacer convenios con los medios y éstos se ven obligados, por primera vez en más de 80 años, a buscar recursos provenientes de otras fuentes. Tal vez con ello también se comience a buscar la cercanía con sus lectores, más allá de los actores políticos cuya munificencia buscaron siempre en primer lugar.

REFERENCIAS

- AGAMBEN, G. (1998). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- ARTÍCULO 19 (2016a). MIEDO: *Medios, impunidad, estado, democracia, opacidad*. México.
- ARTÍCULO 19 (2016b). *Agresiones contra la prensa. Enero a junio 2016*. México, disponible en: <https://readymag.com/Articulo19/581184/2/>, recuperado el 17 de septiembre.
- CARVAJAL, I. (2016), “Duarte busca pagar, con impuestos, 400 millones que debe a la prensa nacional y local”, *Sinembargo.mx*. 10 de julio de 2016, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/10-07-2016/3064987>, recuperado el 11 de julio de 2016.
- Crónica de Xalapa* (2017) “Alto al cerco informativo en la FGE”. 5 de febrero de 2017, disponible en: <http://cronicadexalapa.com/alto-al-cerco-informativo-en-la-fge-periodistas-de-veracruz/>, recuperado el 7 de febrero de 2017.

- DAS, V. y D. POOLE (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas", *Revista Académica de Relaciones internacionales*. 8, 1-39.
- DE LEÓN, S. (2012). *Comunicación pública y transición política: los rasgos de lo global en el periodismo local*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- DE LUNA, F. (2016). "Cierran los medios oficiales *Marcha, Radiover y Capital Veracruz*", *Plumas Libres*. 17 de junio de 2016, disponible en: <http://plumaslibres.com.mx/2016/06/17/cierran-los-medios-oficiales-marcha-radiover-capital-veracruz/>, recuperado el 17 de junio de 2016.
- ENCUESTA DE CAPITAL SOCIAL VERACRUZ 2011 (2011). Xalapa: Centro de Estudios de Opinión, Universidad Veracruzana.
- FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN A DELITOS CONTRA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (FEADLE) (2015). *Informe estadístico de la fiscalía para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión*. Noviembre de 2015, disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/INFORMES/Noviembre2015/ESTADISTICAS%20noviembre%202015%20totales.pdf>, recuperado el 25 de enero de 2017.
- GALTUNG, J. (2003). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Gernika Bakeaz/Gernika Gogoratuz.
- GONZÁLEZ CEBALLOS, A. (2017). "Dejan de circular el *Diario Política* en Xalapa y el *Diario del Sur* en Acayucan", *Alcalorpolitico.com*. 30 de enero de 2017, disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/dejan-de-circular-el-diario-politica-en-xalapa-y-diario-del-sur-en-acayucan-225367.html#.WJPlh-knVER>, recuperado el 1 de febrero de 2017.
- HERNÁNDEZ, M. E. (2006). *La professionalisation du journalisme au Mexique: le discours modernisateur de Carlos Salinas de Gortari sur les relations presse-gouvernement*. Tesis de doctorado en Ciencias de la Información, Universidad de París 8.
- (2010). "Franquicias periodísticas y sinergias productivas en la prensa mexicana: en busca de nuevos modelos de financiamiento", María Elena Hernández (coord.), *Estudios sobre periodismo*. Marcos de

- interpretación para el contexto mexicano*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- (2016). “La frágil circunstancia de los periodistas en Jalisco, 2015”, *Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD)*. Informe sobre la situación de Derechos Humanos, Guadalajara.
- HUGHES, S. (2006). *Newsrooms in Conflict: Journalism and the Democratization of México*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- LA PARRA, D. y J. M. Tortosa (2003). “Violencia estructural. Una ilustración del Concepto”, *Documentación social*. 131, 57-72.
- La Razón* (2015). “Rubén Espinosa, positivo en marihuana y cocaína”, *La Razón*. 14 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article272814>.
- LARROSA, Juan (2016). Twenty Years of Economic Changes of Guadalajara’s Newspapers: Journalistic Standardization, the Emergence of the Golden Triangle, and the Hawkers’ Death. Ponencia presentada en el XXXIV International Congress of Latin American Studies (LASA), Nueva York, 27-30 de mayo de 2016.
- Letra Roja* (2015). “Homicidas eran conocidos de Rubén Espinosa: PGJDF”, *Letra Roja*. 3 de agosto de 2015, disponible en: <http://letraroja.com/articulo/homicidas-eran-conocidos-de-ruben-espinosa-pgjdf>, recuperado el 25 de enero de 2017.
- MÁRQUEZ, M. (2015). “El impacto de la violencia criminal en la cultura periodística posautoritaria: la vulnerabilidad del periodismo regional en México”, Celia del Palacio (coord.), *Violencia y periodismo regional en México*. México: Juan Pablos Editor/Conacyt.
- MARTÍNEZ MENDOZA, S. (2016). Persecución y campañas de difamación en contra de periodistas en Chiapas. Ponencia presentada en el XXXIV International Congress of Latin American Studies (LASA), Nueva York, 27-30 de mayo de 2016.
- MELLADO, P. (2015). “La publicidad y el control de medios en Jalisco”, *Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD)*. Informe sobre la situación de Derechos Humanos, Guadalajara.

- MOLINA, M. (2017) “El punto final de *Punto y Aparte*”, *Alcalorpolitico.com*. 2 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/columnas.php?idcolumna=12202&c=75#.WJPMQOknVEQ>, recuperado el 2 de febrero de 2017.
- OLVERA, A. J. (2011). “¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales”, Guillermo O’Donell, Osvaldo Iazzeta y Hugo Quiroga (coords.), *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- PALACIO, C. del (2015). “‘En Veracruz se aprende a vivir con miedo’. Violencia y medios de comunicación en Veracruz, 2010-2014”. Celia del Palacio (coord.). *Violencia y periodismo regional en México*. México: Juan Pablos Editor/Ponacyt.
- (2016). Me das, te doy y tan tan. Clientelismo y prensa en un contexto de violencia. Veracruz, México. Ponencia presentada en el 8o Congreso Internacional de CEISAL. Salamanca, 2 de julio de 2016.
- PERIODISTAS DIGITALES (2014). “Pide defensa de Maryjose intervención de la comisión nacional de Derechos Humanos”, *Plumas Libres*. 28 de julio de 2014, disponible en: <http://plumaslibres.com.mx/2014/07/28/pide-defensa-de-maryjose-intervencion-de-la-comision-nacional-de-derechos-humanos/>, recuperado el 25 de enero de 2017.
- ROCHA, Ricardo (2015). “Quién mató dos veces a Rubén Espinosa?”, *Letra Roja*. 5 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.lettraroja.com/articulo/quien-mato-dos-veces-a-ruben-espinosa>, recuperado el 25 de enero de 2017.
- ROLDÁN, I. (2017). “Los piratas de la comunicación veracruzana”, *Revista Fundamentos*. 325, 20-27.
- SCHEDLER, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México: CIDE.
- TOPETE, J. (2017). “Gobierno de Yunes halla más pagos millonarios a medios desconocidos”, *Alcalorpolitico.com*. 25 de enero de 2017, disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/gobierno-de-yunes->

halla-mas-pagos-millonarios-a-medios-desconocidos-224802.html#.WIqTjeknVER, recuperado el 25 de enero de 2017.

VELÁZQUEZ, L. (2016). “*Marcha en venta, AZ en Veracruz en venta y Gina Domínguez en la mira*”, *El Piñero de la Cuenca*. 3 de septiembre de 2016, disponible en: <http://elpinerodelacuena.com.mx/epc/index.php/noticias-veracruz/127961-2016-09-03-09-04-16>, recuperado el 3 de septiembre de 2016.

LA CRISIS DE LA JUSTICIA EN VERACRUZ

VÍCTOR MANUEL ANDRADE GUEVARA¹

INTRODUCCIÓN

EL INCREMENTO DE LA INSEGURIDAD Y DE LA VIOLENCIA que ha vivido Veracruz desde hace por lo menos 12 años ha resaltado la importancia que guarda para la configuración de un Estado democrático de derecho la existencia de instituciones judiciales autónomas, eficaces, apegadas al principio de la legalidad y con un alto desempeño institucional. Si el pacto social que caracterizó al régimen posrevolucionario veracruzano había contribuido a que el poder judicial pasara relativamente desapercibido, en la medida en que estaba completamente subordinado al poder ejecutivo y los conflictos sociales se solucionaban centralmente desde las instituciones políticas, la ruptura parcial del pacto corporativo incrementó la importancia del poder judicial como el espacio donde debían dirimirse los conflictos y los litigios que cotidianamente viven las sociedades.

Desde 1994, las instituciones judiciales federales y locales han venido desarrollando un conjunto de reformas tendientes a elevar la autonomía y la eficacia de los poderes judiciales y del ministerio público. Durante los años noventa del siglo pasado y a principios del presente, había una expectativa positiva respecto de los cambios que podrían lograrse en esta materia; sin embargo, el crecimiento exponencial de la violencia y de la inseguridad, que vino de la mano con la alternancia

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

política en la presidencia de la república, ensombreció los escasos avances. Hacia 2008, en el marco de la guerra declarada por el gobierno federal al narcotráfico, se impulsó la creación e implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial como una de las estrategias centrales para combatir la inseguridad, la violencia y la expansión de la actividad delictiva.

Este proyecto no logró superar los obstáculos tradicionales que habían impedido a los ciudadanos, desde siempre, el acceso a la justicia: la dependencia del poder judicial y el ministerio público respecto del poder ejecutivo, la creciente corrupción, la ineficacia y la indolencia de las autoridades judiciales ante las víctimas de los delitos; por el contrario, en el caso de algunos estados como Veracruz, éstos se acentuaron.

En las líneas que siguen se pretende hacer un registro de este proceso, identificando algunos de los elementos que caracterizan esta crisis de la justicia que vive Veracruz, relacionada sobre todo con la subordinación del poder judicial respecto al poder ejecutivo, hecho que persiste. En función de lo anterior, abordamos la manera en que la dependencia del poder judicial respecto del ejecutivo se acentuó en los últimos años, así como la exposición de algunos indicadores que evidencian la impunidad estructural y funcional que vive Veracruz, reflejada de manera dramática en la incapacidad de las fiscalías para atender el problema de los desaparecidos y a las víctimas de este flagelo.

Posteriormente, se hace un recuento de los obstáculos que enfrenta la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), y una reflexión final sobre la imposibilidad de reformar el sistema de justicia en el marco de un régimen autoritario.

Este recuento lo hacemos poniendo en juego las herramientas proporcionadas por la sociología del derecho (Santos, 2009; Friedmann, 1975, Latour, 2001), de tal forma que se someten a observación no sólo los cambios normativos, sino la manera en que estos operan en la realidad cotidiana de los procesos judiciales. Para la obtención de la información, hemos realizado un análisis de la legislación, de los datos y de

la información institucional, así como una revisión hemerográfica y trabajo de campo en juzgados y agencias del ministerio público o fiscalías, incluyendo entrevistas con jueces, abogados, policías y el público que demanda los servicios de las instituciones judiciales.

1. RÉGIMEN ELECTORAL AUTORITARIO, CORRUPCIÓN Y FALTA DE AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL

La crisis política, económica y moral heredada por el gobierno de Javier Duarte arrastró consigo al poder judicial y al sistema de procuración e impartición de justicia en su conjunto. La corrupción de jueces, magistrados y funcionarios judiciales en general agravó las dificultades de la población más pobre y vulnerable para acceder a la justicia en el periodo que va de 2010 a 2016.

La dependencia del poder judicial respecto del poder ejecutivo, que proviene desde la gestación del régimen posrevolucionario en Veracruz (Concha Cantú y Caballero Juárez, 2001), se prolongó e, incluso, se acentuó, convirtiendo al primero en una dependencia más al servicio del segundo, incluyendo la disposición de recursos. En síntesis, las tendencias que se venían observando en el periodo anterior (Andrade, 2015; Olvera y Rodríguez, 2015) se consolidaron, a pesar de la puesta en marcha del llamado Nuevo Sistema de Justicia Penal.

La dependencia se hizo evidente en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), mismo que respondió totalmente a criterios políticos, antes que a una concepción que pusiera por delante la necesidad de mejorar el desempeño y la autonomía del poder judicial. Miembros prominentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que habían ocupado recientemente cargos políticos, fueron designados como magistrados, manchando de origen la credibilidad y la autoridad moral que debiera tener la principal institución encargada de impartir justicia. Así, la dependencia externa contribuyó a profundizar la dependencia interna, configurando una intrincada red

de corrupción entre jueces y magistrados que ha deteriorado extremadamente la impartición de justicia.

Lo mismo ocurrió con la Procuraduría General de Justicia (PGR), convertida en Fiscalía dotada formalmente de autonomía en 2015. Los señalamientos de corrupción, la deficiencia en la integración de las investigaciones ministeriales y de las carpetas de investigación, la incapacidad, la corrupción y el abuso de la policía ministerial, la insuficiencia de infraestructura y las bajas capacidades institucionales han sido la nota principal de esta institución.

Como se apunta en otro apartado de este libro, ello se debe a la persistencia de un régimen autoritario subnacional (Gibson, 2006) en Veracruz, que desbordó los frágiles diques establecidos por el incipiente proceso de democratización que se venía dando a escala nacional en los últimos años. Los rasgos específicos que han asumido las relaciones entre el régimen político nacional y el régimen político local, lejos de favorecer la democratización y la construcción de un Estado de derecho, contribuyeron a la profundización de los rasgos antidemocráticos, instituyendo un régimen electoral autoritario (Shedler, 2016).

Un elemento fundamental de este régimen lo constituye, sin duda, el control, por parte del ejecutivo, de los aparatos e instituciones judiciales, favoreciendo un uso político de la justicia. Esta relación es fundamental porque uno de los rasgos constitutivos del autoritarismo veracruzano es el uso ilegal de los recursos públicos para la reproducción de las relaciones de dominación. Al utilizar los recursos del Estado para financiar las campañas del partido hegemónico, o al utilizar los programas sociales como un mecanismo clientelar que condiciona el voto a favor de este partido, la corrupción adquiere un carácter sistémico, en el que juegan un papel fundamental las instituciones judiciales, ya que su omisión o complicidad se convierten en un factor clave para el funcionamiento de la maquinaria autoritaria.

Esto significa que la naturaleza de la corrupción en México y en Veracruz es diferente de la que se suele dar en otros regímenes, sobre

todo en los democráticos, en los cuales la corrupción es un comportamiento excepcional, una desviación a la regla, que eventualmente se puede corregir con la aplicación de las normas o el perfeccionamiento de las mismas. En nuestro caso, la corrupción no es circunstancial, no obedece al comportamiento espontáneo de algunos funcionarios, sino que constituye un elemento intrínseco al régimen político; para alcanzar o mantenerse en el poder, las élites de todos los partidos requieren hacer uso de recursos ilegales.

Ello explica que, en el periodo que nos ocupa, casi ningún partido político haya cuestionado o votado en contra de las cuentas públicas tanto de las entidades y dependencias estatales como de las municipales; ello explica también que, en la mayoría de los casos, salvo el nombramiento del magistrado Amadeo Flores, ningún partido de oposición haya cuestionado las propuestas del gobernador para la integración del TSJ. Esto fue muy claro cuando se votó el nombramiento, por ejemplo, del magistrado Eduardo Andrade, quien fue designado por unanimidad, a pesar de que había sido el coordinador de la fracción parlamentaria del PRI en la legislatura anterior a la que le otorgó la ratificación.

A este estado de cosas debemos agregar el agravamiento de la situación por el aumento exponencial de los índices de inseguridad y de violencia, derivado, entre otras cosas, del incremento de la delincuencia organizada, lo que demanda, más que nunca, instituciones judiciales eficaces para prevenir, perseguir y castigar adecuadamente el delito. Paradójicamente, cuando más se requiere de instituciones judiciales y de seguridad eficaces, con capacidades institucionales desarrolladas y con comportamientos éticos y apegados a las normas, es cuando más exhiben éstas su disfuncionalidad, su ineficacia y su corrupción.

De lo anterior se desprende que la modificación del régimen político tanto nacional como local, así como el funcionamiento eficaz y autónomo del poder judicial y el combate a la corrupción, no dependen solamente de modificaciones legislativas o de los diseños institucionales, aunque estos sean importantes, sino básicamente de un cambio político,

en el que las élites acepten su autolimitación y, para aspirar a la obtención de los privilegios que les son propios, se vean constreñidas a las reglas que configuran un Estado democrático de derecho. Ello no es posible, por supuesto, sin una fuerte participación tanto electoral, como en el seno del espacio público, para ejercer un control sobre el actuar de las élites.

Una vez señalados algunos de los elementos que enmarcan la crisis de la justicia que se vive en Veracruz, pasaremos a identificar algunos de los conceptos e indicadores que nos permitan dimensionar y describir los procesos internos que han determinado la falta de cumplimiento del derecho de acceso a la justicia.

2. LA IMPUNIDAD ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL EN VERACRUZ

Al revisar las relaciones entre el número de investigaciones ministeriales o carpetas de investigación iniciadas con el número de sentencias judiciales emitidas, salta a la vista la impunidad estructural que existe en Veracruz. De acuerdo con el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, en 2014, por ejemplo, de 82 587 investigaciones ministeriales (sistema de justicia tradicional) o carpetas de investigación (NSJP) levantadas, 78 083 se constituyeron como presuntos delitos. De estas últimas, sólo 28 235 fueron determinadas. Esta cifra es un indicador de las bajas capacidades de que dispone la Fiscalía General del Estado, al determinar solamente 36.16% del total de investigaciones o carpetas levantadas. El número total de inculpados o imputados ascendió a 52 464 (incluye investigaciones ministeriales o carpetas de años anteriores). Por otra parte, las causas penales abiertas en primera instancia el mismo año ascendieron a un total de 6 746. Es decir, de los 78 083 delitos denunciados, y de los cuales se abrió una investigación ministerial o una carpeta de investigación en el ministerio público, únicamente llegaron a manos del poder judicial 8.6%. A su vez, de estas 6 746 causas penales, se regis-

traron únicamente 3 228 sentenciados, de los cuales 2 890 recibieron sentencias condenatorias. Si tomamos en cuenta que la cifra negra considerada es de 91%, esto es, que de cada 100 delitos que se cometen sólo se denuncia uno, la probabilidad de que se castigue un delito disminuye exponencialmente, llegando a ser del orden de .004%, es decir, en términos prácticos, la probabilidad de que en nuestro estado se castigue un delito es prácticamente nula.

El Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CEIJ) ha elaborado el Índice Global de Impunidad, que permite establecer comparaciones entre países a partir de 14 indicadores. Al revisar los datos, resultó que México ocupó el segundo lugar en impunidad, de un total de 59 países, sólo por debajo de Filipinas. A su vez, construyeron para México el índice de impunidad, que les permitió comparar la información de los distintos estados de la república, seleccionando un conjunto de variables e indicadores muy específicos relacionados con los recursos y el personal destinado a garantizar la seguridad y a procurar e impartir justicia, así como los resultados obtenidos por la gestión de cada una de las áreas y la calidad del desempeño.

Al recabar la información nacional para estos indicadores, así como la información específica de cada estado y hacer una comparación entre ellos, se pudo establecer un rango de impunidad entre cada una de las entidades federativas. Los resultados de dicho estudio nos muestran que Veracruz se encuentra entre los estados con un índice de impunidad muy alta, compartiendo esa vergonzosa posición con estados como Baja California Sur, Oaxaca, Nuevo León, Querétaro, Yucatán, Coahuila, Guerrero, Tamaulipas, Durango, Baja California, México y Quintana Roo. Este último, aparece con el índice de impunidad más alto. Para ser más precisos, Veracruz es el noveno estado con el mayor índice de impunidad. Otros estados como Morelos, Sinaloa y Puebla tienen un índice de impunidad alto, mientras que Chiapas, Sonora, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Sonora tienen un índice de impunidad bajo; sólo los estados de Nayarit y Campeche presentan un

índice de impunidad muy bajo. En casi todos los indicadores, como se muestra a continuación, Veracruz está por encima de la media nacional en cuanto a condiciones de impunidad.

CUADRO 1. Indicadores sobre procuración e impartición de justicia en Veracruz en comparación con los indicadores nacionales

INDICADOR	VERACRUZ	MEDIA NACIONAL
Presuntos delitos por 100 000 habitantes	994.5	1 444.9
Personal en las procuradurías por 100 000 habitantes	38.0	75.7
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	130.7	241.0
Agencias del Ministerio Público por 100 000 habitantes	2.9	3.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	11.5	14.8
Personal del Ministerio Público por 100 000 habitantes	11.2	33.9
Agentes del Ministerio Público por 100 000 habitantes	3.6	7.6
Agentes del Ministerio Público por 1 000 delitos registrados	3.64	5.31
Peritos del Ministerio Público por 1 000 delitos registrados	0.68	1.73
Policías Judiciales por 1 000 delitos registrados	N. D.	7.72
Policías Judiciales por 100 000 habitantes	N. D.	11.1
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	19.4	28.4
Personal total destinado a funciones de seguridad pública por 100 000 habitantes	238.3	181.0
Personal operativo destinado a seguridad pública por 100 000 habitantes	205.2	152.0
Presupuesto ejercido por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura por 100 000 habitantes	148.0	206.5
Magistrados y Jueces por 100 000 habitantes	3.9	3.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 000 habitantes	20.9	34.3
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 000 habitantes	4.7	11.9

(Continúa)

LA CRISIS DE LA JUSTICIA EN VERACRUZ

INDICADOR	VERACRUZ	MEDIA NACIONAL
Número de secretarios por juez	1.2	3.4
Causas Penales en primera instancia entre número de jueces	21.7	51.7
Causas penales en primera instancia entre carpetas de investigación totales	0.08	0.13
Procesados en primera instancia por causas penales concluidas	1.5	1.2
Sentenciados en primera instancia entre procesados en primera instancia	0.4	0.43
Porcentaje de sentencias condenatorias	89.5	74.89
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	3.70	4.46
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.6	2.29
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	67.8	58.41
Porcentaje de encarcelados por robo, entre robos en averiguaciones previas iniciadas	4.8	10.3
Porcentajes de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	14.5	27.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia	40.1	35.7
Tocas penales en segunda instancia, entre sentenciados en primera instancia	1.9	1.01
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.1	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.0	1.3
Personal carcelario entre reclusos	0.1	0.2
Cifra negra	91.6	92.8

FUENTE: cuadro construido con datos del Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia (2016).

Como se puede observar, los datos del cuadro nos indican que los recursos y el personal que se destinan a la procuración e impartición de justicia, así como a garantizar la seguridad ciudadana, son insuficientes y están muy por debajo de la media nacional. Tanto el presupuesto de lo que ahora es la Fiscalía General del Estado como el asignado al Tribunal Superior de Justicia están por debajo del promedio en una magnitud considerable. Lo mismo sucede en cuanto al personal. Resulta altamente

preocupante, sobre todo, el muy bajo número de agentes del ministerio público y del personal adscrito, por cada 100 000 habitantes, que es tres veces más alto en el promedio nacional en cuanto a personal, y dos veces más alto que el número de agentes del ministerio público. Lo mismo se refleja en el número de peritos, que juegan un papel fundamental en el proceso judicial penal. Por cuanto hace al Poder Judicial, si bien en el número de jueces y magistrados estamos ligeramente arriba de la media, no sucede así con el total de personal adscrito a esta institución ni con el número de secretarios para los jueces.

Otro tanto ocurre con el personal destinado a la seguridad pública, ya que si bien el número de efectivos está por encima de la media nacional, tanto en el personal total como en el personal operativo, el porcentaje de policías que aprobaron los exámenes de confiabilidad es menor: 19.4% contra 28.4%. Esta situación se repite en el caso del personal que trabaja en las cárceles con respecto al total de reclusos, que apenas es la mitad del promedio nacional.

En suma, tenemos una impunidad estructural determinada básicamente por la insuficiencia de recursos y de personal destinados a la procuración e impartición de justicia, así como al cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de brindar seguridad a los ciudadanos.

Ahora bien, esa impunidad estructural se complementa con la impunidad funcional, relacionada con los indicadores de desempeño como el porcentaje de sentenciados condenados con respecto al total de delitos consumados, que es muy bajo, apenas de 3.70; es decir, de cada 100 delitos que se denuncian, sólo reciben castigo poco más de tres. Igual sucede con la relación entre personas que ingresan a los penales y el número de sentencias, que nos indica la existencia de un número elevado de detenidos que están purgando condena sin haber sido sentenciados, es decir, que están siendo violados sus derechos humanos.

Estos datos duros que nos revelan la impunidad estructural y funcional deben ser complementados con la información que nos proporciona el trabajo de campo en los juzgados y en agencias del ministerio

público, donde se revelan además: la corrupción, la desatención a los justiciables, la tardanza en la atención al público, la prepotencia de algunos funcionarios con los ciudadanos, la desigualdad en el trato dependiendo de los recursos económicos e influencia de que se disponga, el abuso por parte de algunos abogados litigantes para con sus clientes, así como las dificultades que padecen quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, ya sea por su pobreza, por su falta de conocimiento de las leyes y normas de funcionamiento del campo de la justicia o por su condición de mujer o hablante de otra lengua distinta del español; y más aún si se reúnen estas tres características en una sola persona; o bien, la apropiación que hacen los grupos criminales de los Centros de Readaptación Social para extorsionar a los reclusos o para ejecutar actividades delictivas desde el interior de los mismos (Andrade Guevara, 2015).

La impunidad funcional está asociada a la falta de capacidades institucionales pero, sobre todo, a la corrupción. El trabajo de campo en los juzgados y en agencias del ministerio público o fiscalías, así como las entrevistas a diversos abogados y usuarios del sistema de justicia y una amplia revisión hemerográfica, corroboran la imagen que de estas dependencias tienen los ciudadanos. En las agencias del ministerio público o fiscalías de todos los distritos judiciales son muy frecuentes las quejas de los abogados por el proceder arbitrario de agentes y fiscales que otorgan la libertad a los inculcados, aun cuando existan pruebas fehacientes de su responsabilidad, a cambio de cuantiosas sumas. Las numerosas notas en las que se quejan las barras de abogados o los ciudadanos son un síntoma de la acentuada corrupción que practican quienes deben procurar la justicia. Esta práctica se extiende a los secretarios de mesa, peritos y, sobre todo, a agentes ministeriales. Los sobornos son una práctica cotidiana que se ejerce para acelerar los procesos, brindar información confidencial o acceso a los expedientes.

Luego de señalar el cobro de cuotas por parte de algunos funcionarios para que pudieran permanecer en su cargo, en una carta abierta

aparecida en febrero de 2014, un grupo de policías ministeriales denunciaba las prácticas de corrupción que se estaban dando en ese momento:

Lo anterior, señor procurador no lo habíamos visto antes, y es obvio que muchos compañeros que no tienen incluso la capacidad para ser responsable de una comandancia, pero por el simple hecho de estar al frente paga esa cantidad, generándose con todo ello que los comandantes nos exijan en vez de trabajo, dinero, vender alguna orden de aprehensión, voltear alguna investigación, detener vehículos sospechosos como robados y cobrarle al conductor una fuerte cantidad de dinero a cambio de su libertad, para poder juntar el dinero del mes del jefe... y sus secuases (*sic*).²

A pesar de que la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado aprobada en 2015 establece la formación de un servicio de carrera judicial, hasta ahora no se ha implementado. Esto contribuye a que la selección del personal no se apegue a los estándares profesionales y éticos que se requieren para desempeñar una función tan delicada. La red de complicidades establecida al interior de la fiscalía da lugar a que una violación a las normas por parte de los agentes del ministerio público o fiscales sólo sea sancionada con un cambio de adscripción. Ello origina, a su vez, que las investigaciones carezcan de un seguimiento profesional y sistemático, lo que obstaculiza la resolución de casos tan graves como las desapariciones o los asesinatos de periodistas.

En el poder judicial ocurre lo mismo. En la mayoría de los distritos se han dado quejas por parte de las barras de abogados respecto del comportamiento de los jueces, secretarios y demás funcionarios de los juzgados. A pesar de que en el poder judicial existe un servicio civil de carrera para la designación de jueces, secretarios de estudio y demás funcionarios del poder judicial, algunos empleados han denunciado la

2 En *Plumas Libres* del 23 de febrero de 2014.

manera en que algunos ex presidentes del TSJ eludieron dichas normas para nombrar jueces y demás cargos, incluyendo algunos de los que deben atender el NSJP, sin someterlos a los exámenes y requisitos que establece el servicio civil del poder judicial, recurriendo a la modalidad de nombramientos con carácter de interino pero que, sin embargo, prolongan indefinidamente su permanencia.³

Son numerosos y escandalosos los casos de jueces, en los diferentes distritos judiciales, que han incurrido en corrupción, y que han sido sancionados por el Consejo de la Judicatura únicamente con su remoción a otro distrito, donde vuelven a ser denunciados y los vuelven a remover. Hasta ahora, han sido muy pocos los jueces que el consejo de la judicatura ha sancionado con suspensión definitiva. Cuando esto ha sucedido, algunos jueces se han amparado y han tenido que volver a ser reinstalados.

La corrupción de los jueces ha dado lugar a la movilización de las barras y los colegios de abogados en varios distritos, así como de la población en general, reclamando, a través de la toma de las oficinas de los juzgados, la remoción de los jueces y de otros funcionarios. Entre algunos de los hechos que han sido denunciados, podemos mencionar los siguientes: jueces que llegan a laborar a las doce del día; resoluciones de auto de libertad a inculpados a cambio de entregas de dinero, a pesar de que las evidencias apuntan claramente hacia la responsabilidad de éstos; cobro de sobornos a inculpados a cambio de dejar sin efecto los autos de formal prisión y las órdenes de aprehensión; otorgamiento arbitrario de la patria potestad de los hijos según la capacidad económica y la influencia de los padres que entran en litigio, en cuyos casos son las mujeres quienes resultan principalmente afectadas; resoluciones con autos de formal prisión o de vinculación a proceso de manera arbitraria, ejercidas en gran medida contra indígenas; sobornos a cambio de la “aparición” de expedientes

3 *Ibid.*, 2 de diciembre de 2015.

que, sin ninguna razón legal o técnica, simplemente desaparecen temporalmente de los juzgados, entre muchos otros.

3. EL PROBLEMA DE LOS DESAPARECIDOS Y LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS

Un problema que constituye, sin duda, el principal síntoma de la crisis de justicia y de violación a los derechos humanos que vive Veracruz es el de las víctimas de desaparición, forzada o no. Desde 2008 en adelante, este fenómeno se disparó, con el incremento de las denuncias tanto públicas como judiciales, por parte de ciudadanos de todos los estratos o clases sociales, sobre familiares desaparecidos. Casi simultáneamente empezaron a aparecer fosas clandestinas en diversos puntos de la entidad, con cadáveres muy difíciles de identificar dadas sus condiciones. Aparecieron en lugares como Tres Valles, Tihuatlán, Acayucan, Córdoba y, destacadamente, en un predio de la colonia Colinas de Santa Fe, en el municipio de Veracruz, donde se llegó a hablar de más de 280 cadáveres localizados, sin que la procuraduría, y después la fiscalía, hiciesen gran cosa para poder extraer los cadáveres y proceder a su identificación.

La desaparición de tan grande cantidad de personas dio lugar a la denuncia y movilización por parte de algunos familiares en lo individual y a la formación de colectivos que se organizaron para exigir a las autoridades la investigación correspondiente. Así, se formaron los grupos Colectivo de Familias de Desaparecidos, cuya principal activista es la profesora Araceli Salcedo Jiménez; el Colectivo Solecito de Veracruz, cuya representante más visible ha sido la señora Lucía de los Ángeles Genao; el grupo Madres en Búsqueda, de Coatzacoalcos, cuya representante es la señora Belén González Medrano. Y en la zona norte se formó el colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera, este último relacionado con la desaparición forzada de que fueron objeto un grupo de jóvenes por parte de integrantes de la policía municipal de Papantla.

Destaca, por otra parte, el señor Efraín Martíz, padre del joven Gibrán Martíz –quien fue víctima de desaparición forzada en Xalapa por parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, en enero de 2014–, que se dio a la tarea de investigar por su cuenta el paradero de su hijo ante la indolencia de la Procuraduría General de Justicia, convertida después en fiscalía.

Sólo a partir de la presión que realizaron estos colectivos y personas en lo individual se logró que las instancias judiciales prestaran mayor atención a los casos tan graves, sin que eso se haya traducido en eficacia. Los colectivos lograron establecer la formación de mesas de trabajo permanentes para darle seguimiento al estado de las investigaciones que se hacían sobre las distintas denuncias presentadas; sin embargo, la actitud incluso frívola que asumieron sobre todo los funcionarios de la fiscalía ha motivado la justa indignación de aquellos, ante tanta negligencia e irresponsabilidad.

En el foro realizado en febrero de 2017 sobre Seguridad Ciudadana, Acceso a la Justicia y Víctimas en Veracruz, organizado por la Universidad Veracruzana, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y El Colegio de Veracruz, Lucía de los Ángeles Genao se quejaba de la indolencia y de la ineptitud de las personas encargadas de las agencias del ministerio público, así como del nulo avance en las investigaciones. Aparte de que los expedientes estaban mal integrados y reflejaban la escasa atención que se había puesto para avanzar en las investigaciones, los problemas se agravaban debido a la constante rotación que se hacía de los agentes del ministerio público, lo que impedía que se llevara un seguimiento sistemático, ya que con cada nuevo nombramiento las agencias o fiscalías volvían a empezar prácticamente de cero.⁴

4 Registro de la intervención de Lucía de los Ángeles Genao en el foro citado, el 23 de febrero de 2017.

Hacia febrero de 2017, tan sólo en el predio Colinas de Santa Fe, del puerto de Veracruz, se habían hallado 116 fosas, de las cuales se habían exhumado 94, y de las cuales se habían extraído 189 cadáveres. Hasta diciembre de 2016, la fiscalía informaba que se tenían registrados en ese lugar 12 371 restos y 145 cráneos encontrados en la revisión de 67 fosas.⁵

Una de las críticas que se habían dirigido a la fiscalía es que ni siquiera se contaba con un registro del total de las denuncias por desaparición. Al momento de finalizar este texto, la fiscalía, con su nuevo titular, reporta un total de 5 934 denuncias por desapariciones, en el periodo que va de 2006 a diciembre de 2016, respecto de las cuales han sido localizadas 3 501 personas (59%), en tanto que siguen sin localizar 2 433 (41 %). De las 3 501 localizadas, 3 139 fueron halladas con vida, mientras que 362 fueron encontradas muertas; de estas últimas, 316 pertenecían al género masculino y 46 eran mujeres.

Que la fiscalía presente esta información de manera pública constituye un ligero avance, sobre todo si se considera que va acompañada de una base de datos en la que se registran al detalle las denuncias individuales y el municipio al que corresponden; no obstante, existe la certeza de que esas cifras distan mucho de reflejar el verdadero número de desaparecidos, debido a que muchos de los familiares deciden no presentar denuncia y a que aún quedan por descubrir fosas y depósitos de cadáveres, así como falta identificar a los que han sido hallados en las fosas descubiertas.

La incapacidad para llevar a cabo esto último ha puesto en evidencia las debilidades institucionales de la fiscalía, aparte de su indolencia, ya que ni siquiera cuentan con las herramientas tecnológicas ni con el personal necesario para hacer pruebas de ADN, ni con una logística que les permita hacer más eficiente el trabajo de identificación de los cuerpos localizados, muchos de los cuales presentan huellas de tortura. La severa crisis de la justicia por la que atraviesa Veracruz se

5 En *Animal Político*, 9 de febrero de 2017.

manifiesta, sobre todo, en esta incapacidad para identificar los cuerpos hallados y, pero aún, para identificar a los responsables de los homicidios.

Pero el asunto no para ahí. Esta crisis de los derechos humanos y la incapacidad de las instituciones judiciales para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas se agravan al percatarnos de que, en algunos casos, los responsables de las desapariciones han sido los propios cuerpos policiales, como ocurrió en el caso del ya mencionado Gibrán Martiz, cuyo padre logró desentrañar, por su cuenta, quiénes fueron los responsables de la desaparición de su hijo y la trayectoria que siguió una vez que fue secuestrado, encontrando que su teléfono móvil se mantuvo localizable en las instalaciones del colegio de policía durante varios días después de su desaparición y antes de que hubiese sido localizado muerto.⁶ Por otra parte, como ya señalamos, un juez determinó otorgar el auto de libertad a los policías que lo habían secuestrado, quienes únicamente dijeron que lo habían liberado, pero nunca dijeron dónde, ni por qué razón lo habían detenido sin reportarlo a la autoridad competente. El caso mereció una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la número CNDH/1/2014/353/Q, que fue aceptada por el gobierno estatal. Esta desaparición forzada, que se convirtió en homicidio, al igual que las desapariciones de cinco jóvenes ocurridas en Tierra Blanca, el 11 de enero de 2016, cuyos responsables fueron también policías que presuntamente los entregaron a miembros de la delincuencia organizada, y lo mismo que la desaparición de otros tres más, el 19 de marzo, en Papantla, ejecutada también por policías en complicidad con la delincuencia, ilustran la gravedad del problema que ha vivido Veracruz al tener capturados amplios tramos de los cuerpos policiales por el crimen organizado.

6 *Idem.*

4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Respecto de la implementación del NSJP, debemos remitirnos, en primer lugar, a los siguientes antecedentes:

El 3 de septiembre de 2009, más de un año después de la reforma constitucional que dio lugar a la creación del NSJP, el gobernador Fidel Herrera decretó la creación del Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en Veracruz. Dicho consejo estaba integrado por el propio titular del ejecutivo que lo presidía, 4 diputados del Congreso del Estado, 4 magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el secretario de Gobierno, el secretario de Seguridad Pública, el Procurador General de Justicia del Estado, el jefe de la Oficina de Gobierno y Consejería Jurídica, un representante de instituciones académicas y de investigación, un representante de los colegios y barras de abogados del estado (los dos últimos, a invitación expresa del ejecutivo), un representante del Observatorio Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (que curiosamente todavía no se había creado) y un secretario técnico designado por el gobernador.

Este consejo consultivo estaría encargado de planear, coordinar y conducir el proceso para la implementación del sistema de justicia penal en el estado. La secretaría técnica estaría encargada de operar y de ejecutar los acuerdos del consejo consultivo y sería un órgano desconcentrado, sectorizado a la Procuraduría General de Justicia.

Durante el periodo de gobierno de Fidel Herrera no hubo ningún avance sustantivo en relación con la reforma del sistema de justicia. En el Informe de Avances de la Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional en las Entidades Federativas, emitido por la Setec en 2011, Veracruz se encontraba ubicado entre los estados que apenas se encontraban en una etapa inicial, al igual que los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo

y Sinaloa. En los estados que se encontraban en esa fase, se priorizaban “aspectos relevantes como la planeación de la implementación, así como acciones concretas como la firma de un Acuerdo para la Implementación, planes de capacitación y proyectos de modificación normativa” (Setec, 2011: 9). En el cuadro 2 se identifican las etapas que se consideraron para evaluar el avance en la implementación, los estados que se encontraban en cada una de ellas y las características que definen a cada etapa.

Al medir los avances en cuanto a los ejes estratégicos, Veracruz mostraba un avance de 0.022 en materia de planeación, de 0.023 en normatividad, de 0.066 en capacitación y de 0.068 en materia de difusión; y ningún avance en reorganización institucional. Si sumamos estos índices, cuya calificación máxima posible es de 1.00, veremos que los avances durante el gobierno de Fidel Herrera fueron bastante menores, apenas 0.179, es decir, menos de dos décimas, o menos de 2 en una escala del 1 al 10 (Setec, 2011: 9-12).

CUADRO 2. Avance en la implementación de la reforma judicial en 2011

ETAPAS	ESTADOS	CARACTERÍSTICAS DEL AVANCE
Inicial	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz	Tener un acuerdo firmado de implementación y un organismo implementador, Convenio de Colaboración firmado con la Setec, haber realizado un diagnóstico sobre la impartición de justicia, haber desarrollado una planeación integral, haber asignado recursos presupuestales para la implementación de la reforma y haber sido beneficiado del subsidio Setec 2010.
Etapas de planeación institucional	Campeche, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Chiapas, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Jalisco, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Colima	Los estados se encuentran en la fase de operatividad de su planeación, tener un organismo implementador y propuestas de modificación o de elaboración de normatividad en materia penal, involucramiento del personal a través de la capacitación y de la sensibilización.

(Continúa)

Entrada en vigor	Yucatán, Guanajuato, Hidalgo y Puebla	Discusión o pre aprobación de todo el marco normativo en materia penal, creación de condiciones físicas y materiales y el fortalecimiento del capital humano para la implementación de la reforma.
------------------	---------------------------------------	--

Con la llegada del gobierno de Javier Duarte se hicieron algunas modificaciones legales para poner en marcha el NSJP, como la aprobación del Código 574 de Procedimientos Penales en 2012, que establecía los juicios orales, y la declaratoria de entrada en vigor del NSJP de manera progresiva que se hizo en mayo de 2013. Así, aunque en los distritos judiciales de Xalapa, Córdoba, Jalacingo y Coatepec, los juicios orales habían iniciado en mayo de 2013, se estableció que estos distritos, junto con los de Pánuco, Ozuluama, Tantoyuca, Huayacocotla, Chicontepec y Tuxpan, deberían iniciar en noviembre de 2014. Los distritos de Poza Rica, Papantla, Misantla, Huatusco, Orizaba y Zongolica entrarían a más tardar el 11 de mayo de 2015. Para los distritos de San Andrés Tuxtla, Acayucan y Coatzacoalcos, la entrada en vigor se fijó para el 11 de noviembre de 2015 y para los distritos de Veracruz y Cosamaloapan, el 11 de mayo de 2016. Como se puede observar, en los primeros cuatro distritos se tiene una experiencia de poco más de tres años al momento de redactar este texto; en los siguientes 6, se tiene una experiencia de dos años, mientras que en 5 se tiene una experiencia de poco más de un año; en los últimos dos, apenas acaban de arrancar (Gobierno del Estado de Veracruz, 2013).

El primer juicio oral realizado en Veracruz, que tuvo lugar en Xalapa, en mayo de 2013, reveló las dificultades que presentaba el NSJP, ya que, a pesar de tratarse de un caso de robo a un cajero, con detención en flagrancia de los imputados, dado que la Agencia del Ministerio Público no integró adecuadamente la carpeta de investigación, la juez de control tuvo que poner en libertad a los detenidos.⁷

Progresivamente, se fueron construyendo las salas de juicios orales con mucha premura y, en ocasiones, sin cumplir con todos los requeri-

⁷ En *Diario de Xalapa*, 13 de mayo de 2013.

mientos técnicos para desarrollar las funciones necesarias; por ejemplo, sin videocámaras que grabaran los procesos, o habilitadas de manera improvisada, en casas rentadas que no tenían el tamaño adecuado. Al momento de elaborar este texto, se han construido, o habilitado, 39 salas de juicios orales, ubicadas en las cabeceras de los 21 distritos judiciales.⁸ En distritos como Orizaba y Veracruz hubo quejas por parte de los abogados litigantes por el retraso en la construcción de las salas, así como por la falta de idoneidad. El propio presidente del TSJ del estado, el magistrado Alberto Sosa, reconoció públicamente que algunas de las salas instaladas no cumplían con los requisitos técnicos exigidos por la Setec. Un grupo de abogados de Orizaba llegó incluso a demandar al presidente del TSJ por estos retrasos (Andrade, 2015: 222-225). Por otro lado, en los distritos de Veracruz y Orizaba, existe una queja generalizada por parte de los abogados litigantes y de los familiares de presos que están sometidos a proceso, por no contar con un Centro de Readaptación Social (Cereso) en su cabecera distrital, ya que a los imputados que están detenidos los trasladan al penal de Córdoba o a otros más lejanos, violando los derechos humanos de los imputados y dificultando la comunicación entre éstos y sus abogados.

En noviembre de 2015, la titular de la Setec, María de los Ángeles Fromow, durante una visita que hiciera a Xalapa, declaraba que Veracruz había avanzado 57% en la implementación de los juicios orales, ocupando el lugar número 17 con respecto de las demás entidades; señalaba además, en esa ocasión, que los recursos iniciales calculados en un promedio de 500 millones se tuvieron que reducir a la mitad, debido a la crisis financiera que atravesaba el gobierno federal.⁹

En el quinto informe de gobierno, presentado en noviembre de 2015, en el apartado de procuración de justicia, se consignaba que el NSJP estaba implementado en 149 municipios, cubriendo una población

8 En *La Jornada Veracruz*, 18 de noviembre de 2016.

9 En *El Heraldo*, 21 de noviembre de 2015.

de 6 572 000 habitantes, que representaban 81.68% del total (Gobierno de Veracruz, 2015: 385). También se informaba ahí que la entonces Procuraduría General del Estado había participado en 163 procesos penales y que, por las apelaciones suscitadas, se habían radicado 213 tocas, de las cuales el Ministerio Público solicitó confirmar 102, modificar 48 y revocar 62. De estos, el Tribunal de Alzada resolvió confirmar 73, modificar 27 y revocar 31 (Gobierno de Veracruz, 2015: 385).

En una evaluación realizada por la Setec, en enero de 2016, en la que se presenta un mapa de niveles de implementación en las 32 entidades federativas, Veracruz quedaba clasificado con un nivel medio alto, asignándosele una calificación de 6.5 (Setec, 2016). Es importante señalar que la metodología utilizada para medir los avances en la implementación del NSJP en cada entidad federativa tiene, a juicio de un servidor, severos problemas para justificar la construcción de la fórmula y el apego a información veraz o relevante.

En efecto, la llamada Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas se apoyaba en tres fuentes de información básicas, a saber: 1. Una encuesta que se levantó entre personal de todas las instituciones involucradas. 2. El análisis de la legislación aprobada y 3. El análisis de la población cubierta. A estas tres fuentes de información se agregan los elementos que ya se contemplaban en los anteriores lineamientos; es decir, el análisis de la gestión y reorganización institucional, la capacitación, el uso de tecnologías de la información y comunicación y el equipamiento e infraestructura.

Suponiendo que la primera fuente de información: la encuesta encargada de ponderar la gestión y la reorganización institucional, la capacitación y el uso de las tecnologías e infraestructura arroje datos veraces y relevantes, el problema se presenta, sobre todo, con la tercera fuente de información, la dedicada a la cobertura de población.

En efecto, la segunda fuente de información es, sin duda, la más confiable, ya que la legislación aprobada es una información pública a la que todos podemos acceder; si bien debemos tener en cuenta siempre

que la existencia de una norma no implica de suyo su cumplimiento. Llama la atención que aun en ese rubro muchos estados tuviesen un bajo índice de avance en enero de 2016.

Por cuanto hace a la tercera fuente de información, es bastante imprecisa, en la medida en que no se especifica cómo se mide la cobertura. El procedimiento que se siguió fue identificar los distritos judiciales en donde estaban instaladas ya las salas de juicios orales y en donde estaban operando los funcionarios y las instituciones necesarias para poner en marcha el nuevo sistema penal. Sin embargo, al no especificar cuántas salas y funcionarios (sobre todo jueces de control y de juicio oral) son necesarios por número de población, y cuál es la distancia promedio en la que se deben ubicar, el dato recogido se vuelve impreciso, cuando no totalmente ilusorio, debido a que tres o cuatro salas de juicio oral, concentradas en las cabeceras de los distritos judiciales, de ninguna manera deben considerarse como garantes de la cobertura total de la población de un distrito judicial, especialmente si tiene un alto porcentaje de población rural cuyas comunidades están enclavadas en territorios de difícil acceso. En general, este criterio eleva desproporcionadamente el índice de avance de todos los estados y oculta la penosa situación de que en realidad la reforma procesal penal está muy lejos de cubrir todo el país.

Hacia febrero de 2016, informaba el magistrado del tsj, Raúl Pimentel, que de un total aproximado de 300 juicios orales que se habían radicado, sólo 20 de ellos contaban con sentencia.¹⁰

Con una metodología de medición más precisa, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) identifica un ranking más realista para cada entidad federativa. Otorgando al nivel óptimo la puntuación de 1 000, que debería haber sido alcanzada en 2016, y suponiendo que a finales de 2015 los estados deberían haber alcanzado una puntuación de 800, al medir los distintos rubros, estos investigadores ubicaban a

10 En *AVC Noticias*, 12 de febrero de 2016.

Veracruz en un nivel de avance de 368, que nos indica que ni siquiera alcanzaba las metas que debían haberse logrado en 2013 (CIDAC, 2016: 122); es decir, que para 2015 el estado de Veracruz tenía un retraso de más de dos años. Lo preocupante de los resultados obtenidos por la fundación CIDAC es que ninguno de los estados estaba cerca de cumplir con las metas en un grado óptimo, razón por la cual, en sus conclusiones, sostienen abiertamente que la consolidación del nsjp en todo el país está en riesgo (CIDAC, 2016: 127).

5. VALORACIÓN DE LOS ALCANCES DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN VERACRUZ

Si hacemos una reflexión sobre los avances en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal que registra la Setec para el caso del estado de Veracruz, comparada con la opinión de los principales actores y con el análisis más detallado de las cifras, así como con las situaciones encontradas durante el trabajo de campo, veremos que dichos avances son en realidad muy cuestionables y representan, en cambio, un mecanismo de simulación, que pretende generar en la opinión pública la impresión de que el NSJP se encuentra en un proceso de consolidación, cuando la verdad es que no termina de arrancar y, en algunos casos, se ha incurrido en retrocesos que probablemente se traduzcan en un fracaso total. Algunos de los elementos que pueden explicar ese fracaso en Veracruz son los siguientes.

INSUFICIENTE COBERTURA

Existe una cobertura insuficiente, que está lejos de las cifras que presentan oficialmente tanto la Setec como el gobierno de Veracruz. Ello tiene que ver con el hecho de que en algunos distritos existe sólo una sala de juicios orales, ubicada, además, en el municipio que funge como cabecera distrital. De esa manera, en la implementación del NSJP, se repro-

ducen los vicios que han caracterizado al sistema tradicional, relacionados con la falta de acceso para las personas que viven en municipios o en comunidades muy alejados de las cabeceras distritales. Así, por ejemplo, en el distrito judicial de Coatzacoalcos existe la queja, por parte de los usuarios y de los abogados, de que las salas estén concentradas en dicha ciudad, mientras que los habitantes de municipios como Las Choapas, que cuentan con comunidades localizadas a varias horas de camino de la cabecera municipal, difícilmente tienen acceso a los juzgados ubicados en Coatzacoalcos.

DÉFICIT EN LA CAPACITACIÓN DE FISCALES Y DE JUECES

Quizá el punto más débil en la implementación del NSJP radique en la deficiente preparación de los agentes del ministerio público o representantes de la fiscalía, que exhiben bajas capacidades para integrar correctamente las carpetas de investigación, para argumentar ante los jueces sus imputaciones y, según el lenguaje jurídico de los especialistas, exponer la teoría del caso. A pesar de que se hicieron en Veracruz un número considerable de cursos de capacitación, pesa mucho en los operadores jurídicos de la fiscalía la tradición del juicio inquisitivo, teniendo severas dificultades para argumentar sus imputaciones y solicitudes ante el juez. Ello va de la mano con una incorrecta presentación de evidencias. Asimismo, son frecuentes los casos en los que no se respetan los derechos humanos de los imputados; por ejemplo, al momento de la detención, en el que frecuentemente se les expone públicamente. Los déficits en la capacitación de los agentes del ministerio público y de los fiscales seguirán presentándose mientras no se establezca un servicio civil de carrera y se asignen las plazas a partir de concursos públicos, tomando en consideración los méritos en el desempeño, y mientras no se eviten las constantes rotaciones de los agentes adscritos a las diferentes fiscalías regionales, lo que impide que haya continuidad en la conducción de los procesos y en el conocimiento de los casos.

En el caso de los jueces, la capacitación ha sido, al parecer, más eficaz; no obstante, los problemas de la corrupción y la elusión de los mecanismos de selección a través del servicio judicial de carrera están afectando la calidad del personal encargado de operar el nuevo sistema de justicia penal. Situaciones como la queja de un grupo de abogados de Coatzacoalcos por el nombramiento de un juez adscrito a la sala de juicios orales, a pesar de haber sacado una baja calificación en los exámenes,¹¹ ilustran estos problemas. En otros casos, se han nombrado jueces de control a pesar de contar con antecedentes negativos, como ocurrió en el distrito de Zongolica, donde designaron juez de control a quien dictó el auto de libertad a los policías que intervinieron en la desaparición del joven Gibrán Martiz.¹² Ese mismo juez fue denunciado por los habitantes del municipio indígena por haber realizado múltiples resoluciones injustas, entre otras, la liberación de un profesor acusado de haber abusado de varias alumnas.

DEFICIENTES CAPACIDADES DE LAS POLICÍAS PREVENTIVA Y MINISTERIAL

Otro punto débil del Nuevo Sistema de Justicia Penal reside en las bajas capacidades de las policías, tanto la preventiva como la ministerial. En el caso de la primera, ello tiene que ver con la baja profesionalización y el alto porcentaje de efectivos que no han aprobado los exámenes de control de confianza que, como vimos más arriba, es apenas de 19.4%. Si bien se han hecho algunos esfuerzos de capacitación y algunos policías recién ingresados reflejan mayor capacitación y algún conocimiento, aunque sea vago, del NSJP, la escasa costumbre de actuar bajo protocolos bien establecidos les hace cometer errores que contribuyen a la invalidez de las evidencias. En otras ocasiones, aunque se conozcan

11 En *Plumas Libres*, 7 de diciembre de 2016.

12 En *La Jornada Veracruz*, 4 de abril de 2016.

los protocolos, no se cuenta con las condiciones materiales y técnicas para llevarlos a cabo. Es frecuente que no se delimite y se resguarde la escena del crimen, que no se transporten adecuadamente las evidencias ni se establezca correctamente la llamada cadena de custodia. Dado que la policía preventiva tiene que presentar un “informe policial homologado”, existen dificultades para elaborarlo. Escuchemos la intervención de un policía en un grupo focal:

Sí sabemos eso del nuevo sistema penal, sabemos que hay que resguardar bien las pruebas, pero eso es muy difícil, ya estando en el campo es otra cosa, porque las cosas pasan muy rápidamente. Le voy a poner un ejemplo: la otra vez hubo un caso de una riña en la que hubo un lesionado por arma blanca. A mí me tocó recoger el arma. Yo sabía que para recogerla se necesitaba hacerlo en un material especial, una bolsa que quedara bien sellada o algo así, pero no lo tenemos. Como pude, yo improvisé una bolsa y así traté de que quedara protegida, pero para hacer bien las cosas se necesitan materiales y no nos los proporcionan (Intervención de un policía en un grupo focal de Coatzacoalcos, 29 de noviembre de 2015).

Otra expresión común de los policías, cuando son entrevistados o participan en grupos focales, tiene que ver con la opinión de que la nueva legislación relacionada con el nuevo sistema de justicia y los derechos humanos “protegen a los delincuentes y dejan en una situación de desventaja a los policías, porque ellos pueden actuar como quieran mientras que nosotros tenemos que cuidarnos de no violar los derechos humanos; ellos te agreden y nosotros no podemos hacer nada” (Intervención de policía en grupo focal de Tuxpan, 13 de diciembre de 2015).

NÚMERO INSUFICIENTE DE DEFENSORES PÚBLICOS

El Nuevo Sistema de Justicia Penal obliga a las instituciones de justicia a proporcionar ayuda jurídica a los imputados que no cuenten con

recursos o que no estén en condiciones de contratar a un abogado defensor; sin embargo, el Instituto de la Defensoría Pública cuenta en el estado sólo con 35 defensores, la mayoría de ellos concentrados en el distrito judicial de Xalapa, desde el que atienden algunos casos de Coatepec. El número de defensores es a todas luces insuficiente para atender los casos que se presentan en el nuevo sistema de justicia, más aún, considerando que estos mismos defensores deben atender un gran número de asuntos en el sistema de justicia tradicional que sigue absorbiendo la mayor carga de trabajo.

RESISTENCIA CULTURAL DE OPERADORES JURÍDICOS Y DE ABOGADOS LITIGANTES

El régimen electoral autoritario fue de la mano, en Veracruz, con una cultura jurídica legalista, que combinó una inclinación discursiva por el positivismo jurídico y el sistema de justicia inquisitivo con prácticas orientadas a torcer el sentido del derecho y de la ley, en función de arreglos económicos o de la influencia política de los actores. Esa añeja cultura jurídica (Ferrajoli, 1999; Ansolabehere, 2008) se ha mantenido durante todo el periodo en que estuvo vigente el sistema de partido hegemónico.

Las concepciones, las prácticas y las rutinas que caracterizan a esta cultura jurídica están fuertemente arraigadas entre agentes del ministerio público, jueces, magistrados y abogados litigantes, mostrando gran resistencia ante las nuevas disposiciones en materia de derechos humanos y ante la puesta en marcha del NSJP. En diversas entrevistas que el autor ha realizado con jueces, agentes del ministerio público y abogados litigantes, en el norte, centro y sur del estado, salen a relucir estas resistencias y un fuerte escepticismo respecto de la consolidación del nuevo sistema penal. Algunos opinan, incluso con una actitud despectiva, que no estamos en Estados Unidos, que este sistema no va con la idiosincrasia de los mexicanos.

Así, por ejemplo, un abogado entrevistado por el conductor de un noticiero de radio se expresa en los términos siguientes: “El proceso penal mexicano se debió haber respetado, no cambiarse en una nueva estructura sin recursos humanos adecuados e insuficientes”.¹³

Algunos se muestran favorables al nuevo proceso, pero exigen que se cumplan las condiciones materiales y de capacitación del personal:

En este momento todo mundo sabe que se le saca la confesión a los inculcados con base en la tortura. Ahora cada enjuiciado enfrentará un proceso en el que el fiscal estará presente con elementos suficientes para vincularlo con el crimen. Además, la autoridad no podrá hacer barrabasadas debido a que todo será videograbado. Eso es lo importante, evidenciar. Lamentablemente la gente no está capacitada, ni están listas las investigaciones. Los investigadores jamás hicieron algún estudio o curso de este nuevo sistema.¹⁴

Otros, aunque discursivamente se manifiestan a favor, revelan en sus prácticas poca afinidad con las nuevas disposiciones legales. Por ejemplo, en algunas audiencias, en el distrito de Coatzacoalcos, se mantiene alejada la sala donde se ubica el público respecto del espacio reservado al juez, al agente del ministerio público y al imputado, y se habla, además, en un tono muy bajo, que no permite al público escuchar. En los hechos, muchas de estas audiencias transcurren en forma parecida a como se dan en el sistema procesal tradicional.

Algunos abogados, al ser cuestionados respecto de la actuación de jueces y de agentes del ministerio público, opinan que están realizando un buen trabajo, pero evidentemente son respuestas diplomáticas, que tratan de evitar cualquier crítica a los operadores jurídicos, pensando que pueden tener alguna represalia, a pesar de que se les asegura que la

13 En *Quadratin*, 20 de mayo de 2015.

14 *Idem*.

información que aporten será confidencial.¹⁵ Llama la atención que incluso algunos abogados del ámbito académico son escépticos respecto de los juicios orales; afirman, por ejemplo, que son una imposición de Estados Unidos: “Es una legislación que nos trajeron del extranjero y la trataron de poner sobre la sociedad mexicana, situación que ha generado dificultades para que tenga resultados favorables en el país y en Veracruz principalmente”.¹⁶

La carencia de infraestructura y de condiciones materiales adecuadas, cuestión que por lo demás es cierta, se ha convertido en un pretexto perfecto para dudar del funcionamiento de los juicios orales. La mayoría de las declaraciones de los dirigentes de las barras y colegios de abogados en este periodo de implementación progresiva ha ido en el sentido de cuestionar tanto la infraestructura como la capacitación de jueces y agentes del ministerio público. Existen, por otro lado, grupos de abogados vanguardistas, la mayoría de ellos jóvenes, o bien abogados que le apuestan a dignificar su profesión, que se han manifestado abiertamente a favor del Nuevo Sistema de Justicia Penal:

A pesar de que no nos preparamos, las instituciones no están listas y las universidades no prepararon profesionales al respecto, yo apuesto por un nuevo sistema de justicia penal adversarial. Si nosotros como abogados no hacemos que funcione, no va a haber nadie que lo haga. Este es un acontecimiento histórico y nos toca a nosotros hacer el cambio. Al que no le guste que no le entre, yo le apuesto a que acabaremos con la corrupción.¹⁷

La mención del papel de las universidades en el retraso respecto de la formación de los abogados para identificarse con el NSJP no podría ser más oportuna. En efecto, a pesar de que el inicio de su implementación

15 Entrevista con abogada del puerto de Veracruz, 17 de marzo de 2015.

16 En *Plumas Libres*, 10 de julio de 2015.

17 En *Quadratín*, 20 de mayo de 2015.

se dio desde 2008, es apenas en estos días que se acaba de aprobar la reforma al plan de estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, en el que se incluyen contenidos relacionados con los juicios orales. Esto quiere decir que, si bien nos va, tendremos la primera generación de abogados formados con contenidos orientados hacia el NSJP dentro de cuatro años. Mientras tanto, tendremos que conformarnos con los cursos de capacitación y programas de posgrado que se ofrecen en universidades privadas, la mayoría de ellos de muy dudosa calidad.

En el campo de los operadores jurídicos, parecen ser los abogados adscritos al Instituto de la Defensoría Pública los que mejor han asimilado el funcionamiento del nuevo sistema de justicia, si bien sus estrategias de litigio, más que orientarse a los aspectos sustantivos, atienden a detalles que, sin ser importantes en la argumentación jurídica, pueden hacer entrar en contradicción a los testigos o a los policías. Por ejemplo, en un juicio oral celebrado en el distrito judicial de Xalapa, al ofrecer testimonio un policía, los defensores públicos le pedían una descripción exacta de los hechos, preguntando detalles acerca de los movimientos del imputado, que estaba acusado de robo con violencia. El interrogatorio puso nervioso al policía, que no recordaba con precisión todos los detalles de los hechos. Las preguntas en realidad no eran importantes para el caso, pero lograron que el policía entrara en contradicciones, pues tenía severas dificultades para expresarse. Ni el agente del ministerio público ni la juez, por otra parte, intervinieron para señalar que las preguntas de los defensores públicos no eran relevantes.

Un capacitador señalaba públicamente, con preocupación, que algunos de los funcionarios judiciales le habían confesado sus dificultades para actuar con conocimiento de causa en un sentido correcto:

Muchos jueces y fiscales generales me han confiado que no saben cómo calificar una objeción; tampoco definir lo que es la duda razonable y menos comprobarla. A mí, como litigante, me preocupa que a 219 días de

iniciar la reforma en Veracruz y en todo México, aún existan esas lagunas de conocimiento, ya no digamos de acción.¹⁸

INSUFICIENCIA DE RECURSOS, CORRUPCIÓN Y MALA APLICACIÓN

Un factor que ha contribuido a la ineficacia en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal ha sido la insuficiente aplicación de recursos. Si bien el gobierno federal, durante el mandato de Felipe Calderón, canalizó montos relevantes y se establecieron subsidios a las entidades federativas para poner en marcha los juicios orales, en la última etapa los recursos presupuestados originalmente se redujeron drásticamente. Inicialmente se habían presupuestado 500 millones de pesos para el estado de Veracruz; sin embargo, debido a la crisis de las finanzas públicas, la aportación de la federación se redujo a 198 millones de pesos, estableciéndose que el gobierno del estado aportaría otra cantidad igual.¹⁹ Seguramente debido al saqueo que hizo de las finanzas públicas estatales el gobierno de Javier Duarte, no aportó en su totalidad los recursos convenidos, ocasionando con ello retrasos e improvisación en la infraestructura. Como señalamos antes, se construyeron con muchas deficiencias algunas salas de juicios orales y en algunos distritos se tuvieron que rentar casas e improvisar su acondicionamiento, sin contar con equipo de grabación y con todos los requerimientos técnicos. Por otra parte, el manejo de los subsidios otorgados por el gobierno federal fue objeto de observaciones por parte del Órgano de Fiscalización Superior, y se señalaron varias irregularidades en su aplicación. Así, en un informe de resultado de la auditoría con enfoque de desempeño, practicada a los recursos federales otorgados al gobierno

18 En *Noreste*, 11 de noviembre de 2015.

19 En *El Heraldo*, 21 de noviembre de 2015.

de Veracruz para la implementación del NSJP, se señalan las siguientes debilidades:

- La Fiscalía General y la Secretaría de Seguridad Pública no contaron con mecanismos de control que garantizaran que la adjudicación de las adquisiciones se realizara conforme a la normativa.
- El Instituto Veracruzano de la Defensoría Pública no contó con mecanismos de control que garantizaran que los bienes adquiridos se encontraran en uso y operando.
- El Poder Judicial no contó con un Código de Ética y Conducta.
- El Poder Judicial y la Secretaría de Finanzas y Planeación no contaron con procedimientos para evaluar el cumplimiento del Código de Ética y Conducta.
- La Secretaría de Finanzas y Planeación no contó con mecanismos que aseguraran que los recursos ministrados se administraran en una cuenta específica del subsidio.

6. LA IMPOSIBILIDAD DE UNA REFORMA DE LA JUSTICIA EN EL MARCO DE UN RÉGIMEN ELECTORAL AUTORITARIO

Es importante señalar que la misma Setec ha reconocido que la implementación plena del Nuevo Sistema de Justicia Penal es algo que va a llevar todavía mucho tiempo, dado que aún la mayoría de casos se llevan a través del sistema de justicia tradicional. Nos encontramos en un proceso de transición que puede prolongarse más allá de lo previsto, entre el tiempo que lleve la conclusión del sistema de justicia tradicional y la consolidación del sistema acusatorio-adversarial; sin embargo, dadas las circunstancias y el contexto que rodea a la reforma penal, existe claramente el riesgo de que dicha reforma quede trunca, al igual que sucede con la transición democrática que nunca terminó de consolidarse. Ya en algunos estados, como Jalisco, los expertos han afirmado que dicha reforma ha constituido claramente un fracaso.

Como decíamos al principio, el obstáculo más fuerte, sin duda, para la consolidación de un nuevo sistema de justicia penal, y en general para lograr que el Estado mexicano pueda garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, es la naturaleza del sistema político, que ha hecho de la corrupción un mecanismo fundamental para el mantenimiento en el poder de una clase política que no tiene límite cuando se trata de recurrir a medios ilegales. El uso de recursos públicos para las campañas políticas, el intercambio de favores con los empresarios para canalizar recursos a las campañas y, a la vez, enriquecerse en dimensiones estratosféricas, la colusión con la delincuencia organizada y el uso creciente de dinero proveniente del crimen organizado para financiar campañas electorales son prácticas generalizadas que caracterizan a buena parte de la clase política, incluyendo a todos los partidos.

La pluralidad ganada con la apertura del sistema electoral mexicano no se tradujo en la creación de mecanismos de control, de transparencia y de rendición de cuentas; por el contrario, multiplicó las prácticas de corrupción y las blindó, pues ahora están legitimadas por una pluralidad política que permite simular la existencia de mecanismos de control y fiscalización, bloqueando, a su vez, la posibilidad de que los ciudadanos puedan tener una incidencia efectiva en la denuncia y en la creación de instrumentos institucionales que permitan acotar la corrupción y los excesos de la clase política.

Como decíamos anteriormente, la alternancia en la presidencia de la república tuvo el efecto paradójico de reforzar el autoritarismo de los gobiernos estatales, sobre todo ahí donde nunca ha habido alternancia o donde llegó muy tarde (Olvera, 2017). De esa manera, la corrupción y el uso clientelar de los recursos públicos para fines electorales durante los gobiernos de Fidel Herrera y Javier Duarte no sólo no fue acotado o denunciado, sino que fue protegido por el gobierno federal, en función de cálculos pragmáticos.

Esta falta de control y la total impunidad llevaron a algunos grupos a utilizar, a su vez, recursos del crimen organizado y a ser permissi-

vos con los distintos cárteles, de tal manera que las instituciones judiciales, policiacas y penitenciarias llegaron a ser cooptadas o colonizadas por las bandas criminales.

Todo indica que para el financiamiento de la campaña de Enrique Peña Nieto, en 2012, se usaron recursos públicos provenientes de los gobiernos de los estados donde gobernaba el PRI. En algunos de estos estados, como Coahuila, Tamaulipas y Veracruz, se hicieron señalamientos por parte de algunos testigos protegidos y por la prensa de Estados Unidos, de vínculos de la clase política con diferentes cárteles del narcotráfico, sin que ninguno haya sido denunciado y, mucho menos, procesado en México. En 2012 fue detenido un funcionario del gobierno de Veracruz con 25 millones de pesos en efectivo, en el estado de México. En 2015, el PRI en Veracruz volvió a la época del carro completo, ganando la absoluta mayoría de las diputaciones federales, gastando cantidades estratosféricas en las campañas. Estos hechos parecieron darle una total inmunidad a Javier Duarte, quien, junto con algunos funcionarios suyos, saquearon escandalosamente las finanzas de Veracruz, a grado tal que aún se desconoce un monto aproximado del tamaño del robo que se hizo a los veracruzanos.

La desviación de recursos de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación, del Instituto de Pensiones, de la Universidad Veracruzana, de la Secretaría de Seguridad Pública, así como la falta de pago a los empresarios que hicieron obras para el gobierno o prestaron servicios, se hicieron con un absoluto cinismo, con la complacencia durante mucho tiempo de los partidos de oposición. La fórmula parecía funcionar. Se desviaban los recursos para enriquecerse o para financiar campañas políticas, y en tiempos de elecciones se recurría a una compra masiva del voto que permitía ganar las elecciones y eliminar cualquier posibilidad de ser auditado. Hasta el año 2015, Javier Duarte no había sido acusado por corrupción, salvo algunos señalamientos de la Auditoría Superior de la Federación, mientras que los partidos de oposición le aprobaron la cuenta pública. El éxito electoral obtenido en las elecciones

nes de diputados federales, que reforzaba al presidente Peña Nieto, parecía otorgarle al bisoño gobernador una patente de corso para que en Veracruz hiciera lo que quisiera. La debacle que estamos presenciando y padeciendo es producto de los últimos 12 años de gobierno, en los que se bloqueó toda posibilidad de desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los veracruzanos, debido a los mecanismos perversos del sistema político mexicano que requiere proteger la corrupción.

En el marco de este régimen electoral autoritario local que ha prevalecido en Veracruz, en el que la corrupción y la ilegalidad son parte consustancial del sistema político, difícilmente podría llevarse a cabo con éxito la implementación del NSJP, ya que la misma clase política no está convencida de una reforma de esa naturaleza, pues, si existiera una procuración e impartición de justicia eficaces, serían varios de sus integrantes los primeros en ser procesados y sentenciados.

En la medida en que no exista independencia de la Fiscalía General del Estado ni del Poder Judicial, ni exista en ambas instituciones un verdadero sistema de carrera judicial, cualquier reforma que se intente promover tendrá poco sentido.

Aun en el nuevo escenario de alternancia que se vive en el estado, las perspectivas no parecen ser muy favorables para una reforma de la justicia, en la medida en que el gobierno de Peña Nieto contuvo el impulso inicial que tuvo el NSJP; y la baja calidad de la clase política local la incapacita para valorar los alcances que podría tener una reforma de esta naturaleza.

Las bajas capacidades institucionales de la Fiscalía General del Estado y del Poder Judicial, producto del abandono histórico, de la escasa preparación de sus funcionarios, de la falta de recursos y de la corrupción, se hacen más evidentes ante el incremento de la violencia y de delitos de alto impacto como el secuestro, las desapariciones forzadas, los asesinatos, la trata de personas, el feminicidio y el robo con violencia, elementos todos ellos que nos muestran el clima de terror que se vive en Veracruz.

La constante aparición de fosas clandestinas en las que se han ido encontrando hasta ahora cientos de cadáveres, para los que no se cuenta con protocolos adecuados de tratamiento, suficiente número de peritos ni materiales para hacer las pruebas de ADN, además de la prepotencia con la que se trata a los familiares y a las víctimas del delito, exhiben la pobreza de nuestras instituciones judiciales.

Los colectivos de familiares y madres de desaparecidos que se han organizado para hacer búsquedas y ubicar fosas clandestinas han evidenciado la falta de interés de las autoridades judiciales para indagar verdaderamente los delitos y cumplir con los procedimientos legales apropiados, dando una muestra de lo que puede lograr la sociedad civil organizada cuando se propone intervenir ante un problema.

La situación dramática que se vive en el país, así como la propagación de la idea de los derechos humanos, parecen indicar que en el presente y en el futuro, el conflicto político central, que definirá la viabilidad de un proyecto democrático y la construcción de un Estado de derecho, se dará más bien entre quienes luchan por hacer realidad este principio de los derechos humanos y quienes desde la clase política obstaculicen su institucionalización y su materialización, por encima de los conflictos entre los partidos.

REFERENCIAS

- ANDRADE GUEVARA, V. M. (2015), “El poder judicial y el acceso a la justicia en Veracruz”, A. Olvera R., A. Zavaleta B. y V. Andrade G., *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- (2016). *La cultura de la legalidad y acceso a la justicia en Veracruz: interacciones y procesos en juzgados y agencias del ministerio publico en tres distritos*. Xalapa: Universidad Veracruzana. Libro electrónico, disponible en: <http://ebooks.uv.mx/product/la-cultura-de-legalidad-y-el-acceso-justicia-en-veracruz>, consultado el 4 de septiembre de 2016.

- ANSOLABEHERE, K. (2008). "Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados", *Revista Mexicana de Sociología*. 70 (2), pp. 331-359.
- ASTORGA, L. (2016). *El siglo de las drogas: del Porfiriato al nuevo milenio*. México: Debolsillo.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A. C (CIDAC) (2016). *Hallazgos 2015. Evaluación de la Implementación y Operación: a ocho años de la reforma constitucional en materia penal*. México: CIDAC, disponible en: <http://www.proyectojusticia.org>, consultado el 29 de agosto de 2016.
- CHAMBLISS, W. (1989). "State-Organized Crime", *Criminology*. (27), pp. 183-208.
- CONCHA CANTÚ, H. A. y J. A. Caballero Juárez (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*. México: unam/National Center for State Courts.
- FERRAJOLI, L. (1999). *La cultura giuridica nell, Italia del novecento*. Roma-Bari: Laterza.
- FRIEDMANN, L. (1975). *The Legal System: Social Science Perspective*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- GARAY SALAMANCA, L. J. y E. Albarán Saucedo (2012). "Captura del estado y reconfiguración cooptada del estado", Luis Jorge Garay y Eduardo Saucedo (eds.), *Narcotráfico, corrupción y estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Editorial Debate, pp. 33-48.
- GIBSON, E. L. (2006). "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos", *Desafíos*. 14: 204-237.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2013). *Declaratoria de que el Sistema Procesal Penal, Acusatorio, Adversarial y Oral ha sido incorporado en diversos ordenamientos del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*.
- _____ (2015). *V Informe de gobierno*. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- LATOURETTE, B. (2001). *La fabrique du droit: une ethnographie du conseil d'Etat*. Paris: Editions Decouverté.

- LE CLERCQ, J. A. y S. G. Rodríguez (coords.) (2016). *Índice global de impunidad*. México: Universidad de las Américas-Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- LOAEZA, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.
- MALDONADO, S. (2010). *Los márgenes del Estado mexicano, territorios ilegales, violencia y desarrollo en Michoacán*. México: El Colegio de Michoacán.
- O'DONNELL, G. (1999). "Polyarchies and the (Un)rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion", J. E. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro, *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin América*. Notre Dame: University of Notre Dame, pp. 303-338.
- OLVERA, A. J. (coord.) (2010). *La democratización frustrada* México: CIESAS/UV.
- (2017). "Causas y consecuencias de la crisis en Veracruz", *La Palabra y el Hombre. Nueva Época*. (39), Xalapa.
- OLVERA R., A. y L. F. Rodríguez P. (2015). "La procuración de justicia en Veracruz, 2001-2010", A. J. Olvera, A. Zavaleta B. y V. Andrade G., *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. México: Universidad Veracruzana, pp. 241-270.
- ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (ORFIS) (2015). *Informe de resultado de la cuenta pública 2014. Gasto federalizado*. Xalapa: Gobierno de Veracruz.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2017). *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de Trabajo*. México.
- SANTOS, B. de S. (2009). *Sociología jurídica crítica*. Madrid: Trotta.
- SARTORI, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- SCHEDLER, A. (2016). *La incertidumbre política en los regímenes electorales autoritarios*. México: FCE.
- SETEC (2010). *Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la Reforma Penal*. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- (2011). *Informe de Avances de la Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional en las Entidades Federativas*. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

————— (2016). *Nueva metodología para la clasificación y estratificación de las entidades federativas*. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

VALDÉS CASTELLANOS, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.

RESISTENCIAS SOCIALES

DEVASTACIÓN Y RESISTENCIAS SOCIOAMBIENTALES EN VERACRUZ

LUISA PARÉ OUELLET¹

EMILIO RODRÍGUEZ ALMAZÁN²

INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO SE DIVIDE EN CUATRO SECCIONES. Una primera donde resaltamos la importancia del patrimonio natural de la entidad y la de construir un futuro apostándole a este patrimonio y no negándolo.

En un segundo momento constatamos cómo, si bien el desarrollo económico de Veracruz se ha fincado en su riqueza natural y en los hidrocarburos, no ha sido sin enormes pasivos ambientales.

Después de destacar luchas ambientales que son íconos en el ambientalismo veracruzano y nacional, en una tercera parte abordamos la nueva situación que se abre con el extractivismo.

Caracterizamos algunas de sus expresiones, agrupadas en diversos tipos de megaproyectos, y a la vez planteamos la respuesta social ante los mismos.

Finalmente terminamos con los desafíos que nos plantea la crisis ambiental actual, en el contexto de la alternancia y de la profundización de la crisis generalizada, una crisis no sólo económica.

1 Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

2 La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA).

IMPORTANCIA DEL PATRIMONIO NATURAL DE VERACRUZ

Es difícil hablar de la crisis ambiental de Veracruz sin antes hablar de la enorme riqueza de biológica e hídrica del estado. Es casi un lugar común comentar que Veracruz es uno de los estados con mayor importancia nacional en lo que se refiere a la biodiversidad. En efecto, el estado ocupa el tercer lugar después de Chiapas y de Oaxaca (Conabio: 2011). Las condiciones topográficas de la entidad, desde la costa hasta más de 5 000 msnm, propician la variedad de climas necesarios para esta diversidad que se expresa en la existencia de 18 ecosistemas diferentes, desde los bosques de pinos-encinos en la cima de los grandes volcanes (Cofre de Perote y Pico de Orizaba) hasta las dunas costeras y los manglares, pasando por los bosques de niebla, uno de los ecosistemas más amenazados actualmente.

Veracruz cuenta con casi 10% del litoral nacional y 29.3% de la parte mexicana del litoral del Golfo de México. Entre los ecosistemas costeros que cubren importantes servicios ecosistémicos hay que contar los humedales con sus manglares, los sistemas estuarinos y 10 lagunas costeras, las praderas de pastos marinos y los arrecifes de coral.³ La importancia de la planicie costera veracruzana como zona de transición entre ecosistemas terrestres y marinos y, a la vez, su extrema vulnerabilidad en tiempos de cambio climático ha sido ampliamente documentada por muchos investigadores (Patricia Moreno-Casasola, Jorge López Portillo, Leonardo Ortiz, para nombrar sólo algunos).

La importante red hidrográfica que comprende 13 cuencas emisoras, formadas por 13 grandes ríos que nacen en la Sierra Madre Oriental en Veracruz o en otros estados, conforma 30% de los escurrimientos de

3 Los ecosistemas costeros ayudan a mitigar inundaciones, controlan la erosión, retienen sedimentos, sustancias tóxicas y nutrientes, almacenan carbono y proveen servicios de transporte y recreación. Además de ser una fuente importante de alimento, son verdaderos santuarios naturales para numerosas especies (Ortiz *et al.*, 2009).

agua superficiales del país. Esto ha propiciado actividades comerciales importantes y ha promovido un importante desarrollo económico industrial y agropecuario. El proceso de industrialización alrededor de seis grandes ciudades del estado de más de 200 000 habitantes permitió que, en cuatro décadas, la economía veracruzana absorbiera a un buen número de la población económicamente activa en actividades secundarias. El máximo histórico se registra en los años noventa, cuando el sector industrial ocupaba a 21% de la población económicamente activa, situación que cambió drásticamente con el proceso de liberalización de la economía, lo que ha afectado gravemente la capacidad de absorción laboral de la industria (50% de la población en el sector de comercio y servicios en el año 2000) (Boege y Rodríguez: 2012).

LA TRANSFORMACIÓN DEL EDÉN JAROCHO

Distintos estudios refieren que Veracruz no conserva más que de 3% a 8% de su vegetación original. Entre 1976 y 2002, la cobertura vegetal disminuyó 67% (Conabio: 2015). Esta deforestación ha representado la pérdida de muchas especies de flora y de fauna. De acuerdo con el *Estudio para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad del estado de Veracruz*, el análisis del proceso de pérdida y de degradación del hábitat puede dividirse en tres grandes causas: expansión de las actividades agropecuarias, crecimiento industrial-urbano y la explotación minera como un riesgo real para las escasas zonas que aún conservan fragmentos de vegetación primaria y secundaria.

En tales condiciones, uno esperaría que lo que queda estuviera bajo protección estricta. Actualmente, a pesar de que en esta última administración se han declarado cinco nuevas Áreas Naturales Protegidas, sólo 1.2% del territorio de la entidad está “protegido” (75 000 has).

Si estos recursos han sido la base del desarrollo económico, industrial y agropecuario de Veracruz, a la vez han sido objeto de sobreexplotación, manejo irracional y modelos no sustentables como la ganadería

extensiva. La falta de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales de los municipios o de las industrias ha llevado a la contaminación de todos los grandes ríos del estado. Tan sólo en la agricultura, esta degradación ambiental se manifiesta en: la salinización en las zonas bajas cercanas a la costa, la compactación de suelos en potreros ganaderos con la consecuente baja productividad, los suelos deteriorados por erosión, la pérdida de fertilidad y la contaminación por excesivo uso de agroquímicos (Sedarpa: 2006).

Por otro lado, las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en Veracruz (45 millones de toneladas anuales) están arriba del promedio nacional y representan 10% de las emisiones totales del país, según la directora de la Unidad de Cambio Climático (de la Sedema), Beatriz del Valle Cárdenas, una cifra cercana a las emisiones de la zona metropolitana de la Ciudad de México (Ruiz: 2013).

Las emisiones de GEI de los sectores estimados en el estado de Veracruz han tenido un crecimiento total, en el periodo 2000-2004, de 11.2%. De los sectores considerados en el Inventario de Emisiones de GEI de Veracruz, el que más aportó fue el sector eléctrico, seguido del agropecuario y, por último, de los sectores industrial, petrolero (emisiones fugitivas) y residuos (Welsh y Tejeda, 2010).

El Programa Veracruzano ante el Cambio Climático considera que, si no se frena este proceso, el aumento del nivel promedio del mar en las costas del estado podría darse en un rango que va de 60 cm a 6 metros de altura para los próximos 100 años (Greenpeace: 2010). No se puede separar todo este deterioro de los impactos sobre la salud humana, que paga un costo injusto por este “desarrollo”.

La pesca en un litoral tan importante ha entrado en crisis por varias causas, entre las cuales destaca la contaminación atribuible a las actividades petroleras en el sur, a la industria cañera en el centro y a la central termoeléctrica Adolfo López Mateos en el norte, que ha

contribuido a la degradación de 50% de los manglares de Tampamachoco por derrame de combustóleo y de residuos industriales (Reyes, 2013).

ANTECEDENTES DE LA RESISTENCIA AMBIENTAL VERACRUZANA

Nuestra entidad ha jugado un papel importante en los movimientos socioambientales nacionales. La creación de la Central Nuclear de Laguna Verde, en 1990, movilizó a amplios sectores de la sociedad veracruzana desde la segunda mitad de los años ochenta. Mítines, marchas y debates públicos constituyeron parte del arsenal con el que la ciudadanía intentó cancelar el proyecto. Incluso, en ese periodo, se logró una clausura simbólica de la planta con 10 000 personas y 25 grupos ambientalistas (OLCA, s/f).

Un año después, el 3 de mayo de 1991, en Córdoba, Veracruz, inició un capítulo más del ambientalismo veracruzano. La fábrica de plaguicidas Anaversa (Agricultura Nacional de Veracruz) se incendió, lo que provocó una grave contaminación química: más de 40 000 litros de sustancias tóxicas contaminaron aire, agua y suelo. La ciudadanía denunció los hechos, pues la fábrica no contaba con permisos ni planes de emergencia, la obtención de licencias federales se hizo de manera dudosa. Además, la ubicación del inmueble, en pleno centro de la ciudad y rodeada de viviendas, no era adecuada.

Los dos capítulos siguen abiertos. En el caso de la Central Nuclear, se han documentado un sinnúmero de irregularidades, y recientemente la Comisión Federal de Electricidad ha reconocido la puesta en marcha de un proyecto de ampliación con dos nuevos reactores. A la fecha, el Grupo Antinuclear Madres Veracruzanos que, desde 1987, se reúne todos los sábados en la Plaza Lerdo de la capital del estado, sigue exigiendo el cierre de la planta y denunciando la alta incidencia de leucemia en población infantil en la zona.

En cuanto al incidente de Anaversa, al que ya se le atribuyen más de 1 500 muertes por cáncer, se ha convertido en un caso paradigmático; hasta la fecha no hay programa que remedie el daño en el sitio contaminado e, incluso, se ha intentado vender el inmueble, nunca descontaminado, para la construcción de un centro comercial. Para colmo, los nuevos dueños demolieron el edificio y tiraron los escombros en una colonia cercana. Las víctimas siguen sin ser reconocidas y la empresa cambió de nombre.

En marzo de 2016, varias organizaciones y académicos, en un pronunciamiento público, exigieron, entre otros puntos: que el inmueble de Anaversa sea señalado como un sitio peligroso por estar probablemente aún liberando materiales o residuos peligrosos (dioxinas); que los responsables, la empresa, dueños actuales del predio o el Estado, realicen la remediación, una investigación a fondo, la descontaminación del sitio de una colonia popular donde, con total irresponsabilidad, fueron arrojados los escombros de la demolición (Torres, 2016).

En ese mismo periodo nace, en la ciudad de Fortín, la Red de Información y Acción Ambiental del Estado de Veracruz (Riaaver), instancia ciudadana que comienza a documentar y a difundir la problemática ambiental de la entidad. Para el año 2000, comienza a difundirse la proyección del libramiento Banderilla-Xalapa-Coatepec, que formaba parte del proyecto Plan Puebla-Panamá. La Riaaver, Marangola A. C. y la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz (UCISV-Ver) jugaron un papel importante para concretar el cambio de trazo del proyecto que iba a afectar la zona del bosque de niebla que abastece de agua a Xalapa.⁴ Destacó la capacidad argumentativa y de movilización de la sociedad organizada para demostrar la inviabilidad técnica, social, urbana y ambiental del proyecto carretero.

Desde 2004, en el Valle de Perote, surge la agrupación Pueblos Unidos, que reunía a pobladores de Puebla y de Veracruz en oposición a la

4 Véase *El Jarocho Verde*, en línea.

ampliación de Granjas Carroll. Las afectaciones ambientales ocasionadas por esta empresa de engorda masiva de cerdos, instalada desde 1994, crecían año con año, por lo que también se buscaba su cierre definitivo. Fueron periodos largos de protesta los que soportaron los habitantes, sin tener respuesta a sus demandas. La criminalización de la protesta no se dejó esperar y la empresa presentó cargos contra integrantes de la organización por difamación; varias personas fueron detenidas.

En marzo de 2009 se presentó el primer brote del virus de la influenza porcina A (H1N1) en nuestro país, en la comunidad de La Gloria, Perote. Aun cuando se denunció que la contingencia nacional provenía de las granjas, no se logró la clausura de la empresa. En mayo de ese año, en una comunidad del Valle, se celebró la Cuarta Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (Hernández, 2010). Aunque la presión social ejercida no logró el cierre de la empresa, se fortalecieron lazos con el ambientalismo nacional para dar acompañamiento a las problemáticas de la entidad. Fue en 2010 que la Riaaver, la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales y la Alianza Internacional de Habitantes convocaron al Primer Foro Estatal de Afectados Ambientales, del cual nace La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA) (Morales, 2010).

Organizaciones sociales de la entidad compartieron problemáticas, análisis y propuestas. En ese espacio de coordinación, se generó un equipo de ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil para enfrentar el incremento de los problemas ambientales. De esta reflexión nació la primera Agenda Ambiental Ciudadana de LAVIDA. De entonces hasta 2016, la Agenda fue ampliándose, abarcando los siguientes temas: Proyectos hidroeléctricos, Megaminería tóxica a cielo abierto, Crecimiento urbano, Ampliación del Puerto de Veracruz sobre el ANP del Sistema Arrecifal Veracruzano, Pérdida de bosques y biodiversidad y Contaminación de ríos, entre otros (véase el sitio web de LAVIDA, www.lavida.org.mx).

Para efectos de este trabajo, nos referiremos sólo a conflictos socioambientales enfrentados colectivamente por movimientos nacientes y con los cuales LAVIDA se ha articulado. Pondremos atención en los

temas que han tenido un mayor acompañamiento: las hidroeléctricas y la industria extractiva (minería, fracking e hidrocarburos). En las siguientes páginas veremos en qué consisten los megaproyectos, su magnitud, sus dimensiones, su ubicación, sus implicaciones ambientales y algunos de los impactos sociales previsibles. Paralelamente, nos referiremos a las principales movilizaciones de los últimos seis años ligadas a estos proyectos.

VERACRUZ ANTE EL EXTRACTIVISMO

Veracruz ocupa el tercer lugar en importancia después de Tabasco y de Campeche en lo que se refiere a la extracción de hidrocarburos. Tanto la zona norte (Chicontepec) como la zona sur (Minatitlán-Coatzacoalcos) son escenarios de la actividad extractora de hidrocarburos y de petroquímica, sectores que, en la actualidad, se verán aprovechados principalmente por empresas de capital privado, bajo el sello de la reforma energética.

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), firmado por Salinas de Gortari, requería de un ajuste constitucional para dar seguridad a la inversión privada y extranjera en los hidrocarburos y en la electricidad (Art. 601).⁵ Fue así como se dieron las primeras reformas constitucionales de 1992, que iniciaron un proceso progresivo de ajuste estructural para la inversión extranjera en nuestro país. En lo general, las reformas al artículo 27 constitucional y a la Ley de Inversiones Extranjeras, en lo particular, abrieron el camino a leyes y reglamentos para cada sector de la economía.

De este modo, la reforma energética del gobierno de Peña Nieto despliega, a partir de 2013, una etapa más del mencionado ajuste para la inversión privada. Los esfuerzos se concentran en dos sectores estraté-

5 Las Partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberalización gradual y sostenida.

gicos de la economía: hidrocarburos (petróleo, gas y ductos) e industria eléctrica (eólicos, hidroeléctricas, termoeléctricas, etc.), para la exploración, la distribución y el aprovechamiento o explotación.

Por razones de espacio, sólo profundizaremos en cuatro terrenos del neoliberalismo extractivista: la minería, las hidroeléctricas, la construcción de infraestructura y los hidrocarburos, por ser los campos en los que la resistencia socioambiental sigue avanzando. Es preocupante que muchas de estas actividades se desarrollarían a partir de concesiones en sitios de gran importancia biológica y de relevancia para la producción de alimentos. Esta es la nueva fase de una destrucción ecológica que difícilmente nos podemos imaginar, y mucho menos las implicaciones socioeconómicas que traerá consigo, como migraciones y mayor inseguridad.

LA NUEVA MINERÍA

Veracruz no ha destacado por la actividad minera; sin embargo, hay registro histórico de minería metálica en la Sierra de Chiconquiaco, sobre todo en la zona centro, donde hoy se encuentran los municipios de Tatahila y Las Minas. En el sur de la entidad, en 1953, se comenzó a extraer azufre, lo que ha dejado un desastre ambiental en la zona de Jaltipan, en el sur (Servicio Geológico Mexicano, 2015).

La minería registró un cambio considerable a partir de la reforma al 27 constitucional de 1992, sobre todo en el artículo sexto de la Ley Minera, que la define como una actividad de utilidad pública (aunque las empresas sean privadas), preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno. Hay distintos tipos de minería; la Secretaría de Economía regula los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos.⁶

6 La lista se encuentra en el artículo cuarto de la mencionada Ley. Dicha dependencia otorga una concesión o asignación a personas físicas y morales.

El cuarto informe de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto reconoce que 11.4% del territorio nacional está concesionado a la minería, cifra muy conservadora respecto de otras que hablan de hasta la tercera parte. En su Auditoría Financiera y de Cumplimiento, la Auditoría Superior de la Federación muestra que la Secretaría de Economía tiene un desorden en el registro de concesiones y en el pago de derechos. Además, las concesiones tienen una vigencia de 50 años, con derecho a renovar otros 50. A nivel nacional, 80% de las empresas mineras de metales preciosos es de nacionalidad canadiense.

La entidad veracruzana está concesionada en 3.3% de su territorio, cifra que no es muy inquietante. No obstante, preocupa que los proyectos del nuevo tipo de minería, hoy reconocido con el nombre de megaminería tóxica, se encuentren en zonas de alta biodiversidad y valor ambiental o cerca de sistemas lagunares.⁷ Son dos empresas canadienses las que se encuentran en Veracruz haciendo trabajos de exploración minera: Almaden Minerals Ltd (Proyecto El Cobre) y Timmins Goldcorp (Proyecto Caballo Blanco). Desde 1995, otras empresas buscan oro, plata y cobre en los municipios de Alto Lucero, Actopan, Tatatila y las Minas.

Los primeros trabajos de prospección iniciaron en 1995, en la serranía costera de Chiconquiaco, entre los municipios de Actopan y Alto Lucero. Almaden Minerals exploró el proyecto minero Caballo Blanco hasta 2010, año en que Goldgroup Mining Inc. adquirió el proyecto en su conjunto y, a su vez, lo vendió en 2014 a Timmins, subsidiaria de Goldcorp.

La oposición pública al proyecto Caballo Blanco comenzó desde finales de 2010. Por su cercanía a la Central Nuclear Laguna Verde, generó mucha inquietud en la ciudadanía: este proyecto pondría en entredicho la seguridad de miles de habitantes de la región, pero también del país, por

7 Llamada así por sus procedimientos tóxicos, a partir de la extracción de grandes volúmenes de mineral que es llevado a lagunas donde se obtiene el metal a partir de su lavado con grandes volúmenes de agua, con adición de elementos tóxicos como el arsénico, que suele producir lixiviados que afectan suelos y aguas.

encontrarse a 1.5 km del reactor nuclear, cerca de las líneas de alta tensión de la Central Nuclear, en ruta de huracanes, a 500 metros de cinco ductos de Pemex y de la carretera federal 180. De manera sinérgica, estos riesgos prefiguran una catástrofe (Boege y Rodríguez, 2012).

Además, afectaría una zona de gran importancia biológica, que es el paso de más de 5 millones de aves migratorias al año, por lo cual se conoce como el Río de Rapaces, santuario de cícadas *Dion edule*, con valor arqueo-botánico, por su cercanía a sitios arqueológicos y a un reducto importante de bosque de encino. El 22 de febrero de 2012, a solicitud de habitantes de los municipios afectados y por presión política de LAVIDA, la Semarnat llevó a cabo, en el ayuntamiento de Alto Lucero, la Reunión Pública Informativa, dentro del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. La argumentación presentada por la ciudadanía en contra del Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) fue contundente.

El Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, núcleo Veracruz, con base en la opinión de los expertos consultados de 10 instituciones (en las que participaron 48 expertos afiliados) y 16 expertos independientes, concluyó que la afectación ambiental planteada era significativa e irreversible, y que las propuestas del MIA, en cuanto a prevención, mitigación y compensación, eran improbables. Por tanto, recomendaron a la Semarnat que emitiera su resolutivo como no autorizado. De manera inédita, Candymin, s. A. de c. v. (subsidiaria de Goldgroup Mining) retiró su Manifiesto un día antes de que el resolutivo fuera emitido por la Semarnat.

En ese periodo, la presión política y científica logró que el entonces gobernador Javier Duarte se declarara en contra del proyecto minero. Ante esa declaración, los alcaldes de Actopan y Alto Lucero decidieron clausurar la mina. El Congreso local, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Protección Civil, la Secretaría del Medio Ambiente, el Instituto de Ecología y la Universidad Veracruzana también se declararon públicamente contra el proyecto (a administración federal aún era panista). Cuando la empresa se retiró del proceso de

evaluación, dejó en claro, en un desplegado a la opinión pública, que volvería a intentarlo con la administración del entonces electo presidente Enrique Peña Nieto. No era un tajo lo que la empresa pretendía explorar como el proyecto evaluado señalaba, sino seis.

Según habitantes de las comunidades aledañas al proyecto minero, la nueva empresa propietaria, Timmins, reinició trabajos a finales de agosto de 2016. La experiencia construida por la sociedad veracruzana y, en gran parte, por LAVIDA, dejó en claro el alcance de la participación en los procesos Consultas Públicas regulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), aunque las empresas tienen la oportunidad de reingresar al proceso tantas veces crean conveniente. Aun así, es posible ganar tiempo, construir mayor organización social y demostrar en un espacio oficial la inviabilidad ambiental de los proyectos.

Almaden Minerals explora ahora en El Cobre, en las cercanías del proyecto Caballo Blanco. Hasta noviembre de 2016, la empresa ha ingresado cuatro informes preventivos a la Semarnat, para dar cuenta de las actividades a realizar. La NOM-120 permite explorar sin conseguir los permisos ambientales. No obstante, comunidades aledañas a este proyecto han comenzado a organizarse para no permitir la operación de la mina.

El 18 de agosto de 2016, la prensa dio cuenta de que un grupo de sicarios, montados en 15 camionetas, secuestraron habitantes de tres comunidades. La denuncia ciudadana y la organización comunitaria lograron contener el siniestro en la última comunidad; sin embargo, ocho personas que habían sido privadas de su libertad fueron ejecutadas. Estos hechos, que sembraron un clima de terror en la región, no se han aclarado hasta el momento. Hay similitudes con lo que sucede en otras regiones del país, donde se insertan este tipo de proyectos.

La militarización y el clima de inseguridad es una política pública que acompaña a la ejecución de las políticas neoliberales (Fazio: 2015), provoca miedo y busca inhibir la participación comunitaria. Llama la atención la coincidencia entre estos hechos con una asamblea comuni-

taria que se iba a realizar en una comunidad, El Ojital, en la zona de exploración actual del proyecto El Cobre. Pocas semanas después de estos hechos, se realizó una marcha por la paz en la zona, para exigir aclaraciones y justicia para las comunidades de Actopan, Alto Lucero, la entidad y el país, y decir no a los proyectos de muerte.

HIDROELÉCTRICAS O APRESAR LOS RÍOS

Las empresas estatales Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro eran las únicas que podían conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica al país. La reforma al 27 constitucional, de 1992, permitió la nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con la cual los particulares pueden producir electricidad en la modalidad de autoabastecimiento, pequeño productor y productor independiente.

En 1995, la entonces Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (Conae), hoy Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuee), publicó un estudio sobre el potencial hidroeléctrico de seis cuencas (Tuxpan, Cazonas, Tecolutla, Bobos-Nautla, Actopan y La Antigua) que atraviesan el territorio veracruzano. Dicho documento refiere la posibilidad de 112 hidroeléctricas en Veracruz, la mayoría de ellas con derivación de caudal de una cuenca a otra (Conae, 1995: 167).

Uno de los argumentos más desarrollados por la campaña de promulgación de la Reforma Energética fue “el cuidado del medio ambiente, al fomentar la generación de energía a partir de fuentes renovables y tecnologías limpias”.⁸ Los proyectos hidroeléctricos son considerados como energía renovable; no obstante, el criterio⁹ que lo establece es de carácter económico y técnico, y no considera los factores sociales, am-

8 Gobierno de la República de México, *¿Qué es la reforma energética?*, consultado el 31 de octubre de 2016, disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-energetica/que-es>.

9 “La energía de cualquier planta hidroeléctrica de capacidad mayor a 30 megavatios, que presente una relación entre capacidad de generación y superficie del embalse superior a 10 vatios sobre metro cuadrado, será considerada ‘renovable’”.

NÚMERO	CUENCA	HIDROELÉCTRICA	HIDROELÉCTRICA	TOTAL
	HIDROGRÁFICA	PROBABLE*	PROBADA**	
1	Pánuco	22	1	23
2	Tuxpan	10	0	10
3	Cazones	4	0	4
4	Tecolutla	12	2	14
5	Bobos-Nautla	10	8	18
6	Actopan	2	0	2
7	La Antigua	5	3	8
8	Jamapa	5	1	6
9	Papaloapan	41	4	45
10	Coatzacoalcos	11	0	11
11	Tonalá	4	0	4
	<i>Total</i>	126	19	145

FUENTE: cuadro elaborado por Emilio Rodríguez con datos del Inere de la Secretaría de Energía.

*Cuenta con estudios directos e indirectos de campo sin pruebas suficientes de viabilidad técnica o económica.

**Es el potencial teórico de capacidad instalable y de generación eléctrica.

bientales y culturales. A nivel mundial, esta forma de producción ha sido cuestionada y se ha empezado el desmantelamiento de grandes presas, por ser fuentes de emisión de metano, y de sistemas hidroeléctricos construidos en un mismo cauce por la alteración provocada al ecosistema (wwf España, 2009).

El documento preparado por el Instituto Mario Molina, para el Inventario Nacional de Energía Renovable (Inere) nos presenta el escenario que se aprecia en la tabla que aparece arriba.

Los permisos más importantes que se requieren para el inicio de un proyecto hidroeléctrico son los que expide la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua), de generación eléctrica y aprovechamiento de aguas respectivamente. De éstos se desprende la gestión del resto de los permisos. Tan sólo de 2012 a

2015, fueron otorgados 16 permisos de generación eléctrica en el estado de Veracruz.¹⁰

Los argumentos centrales que empujan esta política son las energías limpias, el desarrollo sustentable y la generación de empleos. Las centrales hidroeléctricas generan empleos, pero sólo en la etapa de construcción, por un periodo de 8 a 14 meses. Estos trabajos, en su mayoría, son realizados a través de empresas constructoras que tienen su propia plantilla laboral; en las localidades cercanas a los proyectos, regularmente se ofrecen trabajos de jornaleros y de veladores. Durante la vida útil del proyecto, los empleos que detona la construcción de una central no exceden los 10 puestos.

En los “proyectos de desarrollo”, la definición de “desarrollo” está centrada en el factor económico desde una perspectiva meramente económica y tecnológica (ingenieril). Es importante desarrollar investigaciones que ponderen las afectaciones socioambientales de los proyectos y sus efectos acumulativos. Esto es, los proyectos que son planteados en una misma cuenca e, incluso, en un mismo cauce alteran el régimen hidrológico de la unidad ambiental en su conjunto y, por ende, a las comunidades rurales y urbanas en sus necesidades básicas y en sus medios de vida.

El proyecto hidroeléctrico El Naranjal, en la región de Córdoba-Orizaba, afectaría a los municipios de Ixtaczoquitlán, Fortín, Amatlán, Cuichapa, Yanga y Omealca, en la región de las Altas Montañas. Es un megaproyecto hidroeléctrico con una generación máxima de 370 MW, impulsado por la empresa Hidroeléctrica el Naranjal SAPI de C. V. De concretarse, sería la más grande del estado de Veracruz (Torres Beristáin: 2013).

El proyecto está diseñado con derivación de caudal, para lo cual requieren embalsar en 812 hectáreas los ríos Blanco y Metlac, llevarlos

10 Solicitud de información 1811100018015 de Infomex a la Comisión Reguladora de Energía.

por un canal de 23 kilómetros a la casa de máquinas en donde generarían la electricidad. Durante el tránsito de estos ríos por las comunidades de los municipios de Naranjal y Cotízala el caudal del río sería de solo 2%, el resto es requerido para el trasvase. Esto afectaría los sistemas productivos locales, la comunicación, el ecosistema hidrológico, los pozos y manantiales (Torres y Altamira, 2013).

Aun cuando hubo un decreto exprés de creación de un Área Natural Protegida sobre la Barranca del río Metlac y una declaración del gobernador de que no se iba a construir el proyecto, las industrias socias del proyecto¹¹ insisten en su operación. Las intimidaciones y la criminalización de la protesta no han cesado; aún recordamos a Noé Vázquez Ortiz, del Colectivo Regional Defensa Verde, Naturaleza para Siempre, asesinado el 2 de agosto de 2013, durante la inauguración del X Encuentro Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos, en Amatlán de los Reyes. Tres años después, el crimen sigue impune.

En la sierra de Zongolica, desde 2010, la empresa Comexhidro, filial de Electricidad del Golfo s. A. de C. v., implantó el Proyecto Hidroeléctrico Veracruz en el río Altotoco (o Apatlahuaya), entre los municipios nahuas de Zongolica, Texhuacan y Mixtla de Altamirano. Este caso destaca por la discreción con la que se instaló el proyecto; la compra de terrenos y la adquisición de permisos fueron hechas a cambio de supuestos beneficios (Alatorre *et al.*, 2013). Nunca se informó a las comunidades, violando así el derecho a la información y al consentimiento previo, libre e informado.

En la cuenca del Río Bobos-Nautla, la existencia de un Ordenamiento Territorial y de cinco Áreas Naturales Protegidas no ha sido impedimento para los proyectos de hidroeléctricas. La persistencia, argumentación técnica y capacidad de movilización lograda por la

11 Cristóbal Industrial, s. A. de C. v., Kimberly Clark de México, s. A. de C. v., en: Permisos de la Comisión Reguladora de Energía E/1021/AUT/2013 Y E/1024/AUT/2013.

Alianza de Usuarios y Comunidades del Río Bobos-Nautla, en los últimos siete años, ha contenido la construcción de seis proyectos hidroeléctricos. Controversias constitucionales, denuncias ambientales y amparos han logrado conformar esta experiencia.

En 2016, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) promovió un amparo que obtuvo la suspensión provisional de tres proyectos proyectados en esta cuenca. El poder judicial ordenó la suspensión provisional para la construcción y operación de tres hidroeléctricas. Por dos glosas conceptuales: *in dubio pro natura*, principio que protege a la naturaleza frente a la duda del impacto de un proyecto, y el reconocimiento de las comunidades campesinas como equiparables a los pueblos indígenas y, por lo tanto, con derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, se logró evitar que las presas afecten directamente a las comunidades que han mostrado el rechazo a la construcción de aquellas.

Otro caso importante de resistencia a proyectos hidroeléctricos lo han construido pobladores de la cuenca del río La Antigua o Pescados. Habitantes de Jalcomulco le habían hecho frente, en 2010, a un proyecto sin rostro, cuando corría por primera vez el rumor de la construcción de una hidroeléctrica. La principal preocupación es la afectación al caudal del río y el riesgo de una ruptura de la cortina de la represa. La economía del municipio de Jalcomulco gira alrededor del río, por la pesca, el turismo de aventura (descenso de ríos) y la prestación de servicios, medios de subsistencia que se verían fuertemente afectados.

La identidad del proyecto fue revelada hasta finales de 2013, cuando ingresó maquinaria al lecho del río para hacer trabajos de exploración sin permiso alguno. Con un fuerte despliegue organizativo en toda la cuenca, la gente mostró su inconformidad respecto de la construcción de la presa. Fue una gran labor de difusión la que logró movilizar a la población, para exigir al gobierno estatal y al Congreso del estado la cancelación del proyecto.

A través de un convenio entre el gobierno del estado y la empresa Odebrecht, se había generado la empresa público-privada Proyecto Pro-

pósitos Múltiples Xalapa que, en un primer momento, pretendía abastecer de energía eléctrica a una zona industrial, pero, posteriormente, agregó la idea de vender agua en bloque a Xalapa, para su abasto. Según el convenio entre el gobierno del estado y la empresa, el gobierno asumiría los costos de cualquier accidente ocasionado por la presa y la empresa se quedaría con los beneficios de la operación del proyecto construido en parte con inversión pública.

Finalmente, después de la presión política alcanzada por el movimiento, la empresa se retiró del río, la Profepa la multó y el gobierno del estado dejó de intervenir por un periodo. En realidad, se trata de construir una batería de presas sobre el río Antigua, y esta era tan sólo la primera avanzada (Pucarl y Cesem, 2016; Paré, 2014).

LA INFRAESTRUCTURA: PIEZA CLAVE DEL AJEDREZ MUNDIAL

Un componente indispensable para la reconfiguración económica que propicia la reforma energética es el desarrollo de la infraestructura necesaria para el flujo de bienes de valor. En el marco de la globalización, el gobierno mexicano invierte en la infraestructura para facilitar el flujo de mercancías y de servicios y para abaratar los costos buscando la movilidad de las exportaciones. Un funcionario de la empresa Blackrock,¹² Sergio Trigo Paz, en Panorama Global de Inversión 2016, deja eso en claro: “Si el enfoque de las políticas cambia en lo fiscal y se mejora la infraestructura, será muy positivo para los *commodities* y los mercados emergentes”.

México juega un papel importante en el comercio mundial. Por ejemplo, somos el primer lugar en la producción de plata y estamos en la lista de los 20 países con mayores reservas de petróleo y gas. En el

12 Blackrock es una entidad financiera estadounidense, cuya sede central se encuentra en Nueva York. La empresa es considerada como la mayor empresa de gestión de activos del mundo.

tema de los hidrocarburos, Veracruz sigue jugando un papel preponderante. Desde esta lógica son proyectados los sistemas carreteros, puentes y aeropuertos y, recientemente y con mayor interés, la red de ductos y de gasoductos.

De estos últimos, dos proyectos han cobrado especial relevancia para Veracruz: el Gasoducto Cinturón Transoceánico, en el Istmo de Tehuantepec, y el Gasoducto Tuxpan-Tula. El primero resulta indispensable para las Zonas Económicas Especiales decretadas por la Cámara de Diputados en 2016.¹³ El segundo, Tuxpan-Tula, que se une a la red de gasoductos entre Puebla, Morelos y Tlaxcala, tiene como principal objetivo favorecer la industria automotriz.

Ambos proyectos se encuentran en operación. En el correspondiente a la zona del Istmo, son comunidades zapotecas quienes se han inconformado con el trazo. De la misma manera, pueblos otomíes y nahuas de la sierra norte de Veracruz han exigido la cancelación del proyecto Tuxpan-Tula, por las afectaciones a la naturaleza y por no haber sido consultadas con anterioridad.

En una escala más pequeña, de la misma red de gasoductos, se han proyectado algunos para el abastecimiento de gas natural a industrias de la entidad. Por ejemplo, en el municipio de San Rafael, para abastecer a la empresa embotelladora de jugos Citrofrut; en los municipios de Emiliano Zapata, Xalapa y Coatepec, para abastecer a Parques Industriales SIMSA, s. a. de c. v., SIM Alimentos s. a. de c. v., Nestlé México, Empaques Industriales de México y Mole Castizo.

En San Rafael, el trazo contemplaba cruzar la ciudad, dejando en riesgo inminente a sus habitantes. La presión social fue contundente y obligó al ayuntamiento a cancelar los permisos otorgados. Un año des-

13 Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) “ofrecen un entorno de negocios excepcional para atraer las inversiones y generar empleos de calidad, considerando, entre otros elementos, beneficios fiscales y laborales, régimen aduanero especial, marco regulatorio ágil, infraestructura de primer nivel”, según comunicado de la Presidencia, en 2016.

pués, la empresa cambió el trazo y gestionó los permisos correspondientes. El gobierno del estado logró dividir a la población a través de una Contraloría Social que verificaría la correcta instalación del proyecto (Morales, E., 2010). El gasoducto planeado en la zona capital sigue buscando los permisos correspondientes para iniciar la construcción pasando por la ciudad frente a varias viviendas, negocios y escuelas, incluida la Zona Universitaria. De manera aislada, organizaciones sociales se han pronunciado en contra del trazo, sin ningún efecto.

Por otro lado, el proyecto de infraestructura más controversial en la opinión pública, por su impacto ambiental, es la Ampliación del Puerto de Veracruz, ya en curso, sobre un Área Natural Protegida: el Parque Natural Sistema Arrecifal Veracruzano. La poligonal del Área Natural Protegida fue modificada sin aval científico ambiental. Investigadores, expertos y ciudadanos del puerto de Veracruz interpusieron un amparo colectivo que, por dos años, detuvo la ampliación, por la afectación al derecho humano al medio ambiente sano y a los tratados internacionales firmados en materia de conservación ambiental. Con una fuerte presión para los firmantes del amparo, los gobiernos estatal y federal impusieron el cambio de la poligonal para favorecer la obra. Sin embargo, la prisa de la autoridad omitió el proceso de consulta para cambiar la poligonal del sistema arrecifal, además registrado como sitio Ramsar.

La ampliación del puerto demanda grandes cantidades de material pétreo para construir escolleras e infraestructura. Es inquietante que Apiver esté echando mano de bancos de material ubicados en Mozomboa y Actopan sin permisos ambientales, después de haber sido rechazada su Manifestación de Impacto Ambiental para explotar material pétreo en el ejido de Balzapote, a pesar de estar ubicado en la Reserva de la Biosfera de los Tuxtlas (Barragán, 2016; García, 2016).

El trazo del Periférico Córdoba-Orizaba, impulsado por el grupo HIGA, también ha generado inquietud de la sociedad civil, por atravesar tres Áreas Naturales Protegidas y campos de cultivo, y por no ser

una obra necesaria, siendo que hay otras dos vialidades paralelas al trazo. En 2015 se constituyó un Frente Ciudadano de Resistencia Popular en contra del Periférico. Este y grupos opositores como el Comité en Defensa del Agua de Alpopoca y la Unión de Afectados del Valle de Tuxpango Ex Hacienda han denunciado el contubernio del gobierno del estado con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para convencer a los ejidatarios y propietarios de vender sus terrenos.

HIDROCARBUROS Y *FRACKING*

La exploración y extracción de hidrocarburos y la técnica de fracturamiento hidráulico o *fracking* requieren un análisis más detallado; sin embargo, señalaremos algunos factores que nos permiten cuestionar la lógica extractiva como panacea del desarrollo, la implementación de tecnologías agresivas con la naturaleza y las implicaciones socioambientales del ajuste legislativo de la reforma energética.

Nuestra entidad es el mejor ejemplo para señalar que la extracción de hidrocarburos no es equivalente a riqueza y desarrollo. En el último informe de Medición de la Pobreza en México (Coneval, 2014), Veracruz es el tercer estado con mayor índice de pobreza: 58% de la población, y 16% en pobreza extrema; los pasivos ambientales relacionados hablan también por sí solos (Bozadas, 2011).

La actividad petrolera desarrollada por la paraestatal Pemex en la entidad ha dejado un saldo negativo importante en el sector ambiental y de salud. En el Sistema Informático de Sitios Contaminados de la Semarnat, Veracruz encabeza la lista con 69 zonas consideradas como pasivos ambientales, de un total de 635 sitios (Semarnat, 2103).

Tras la aprobación de la Reforma Energética, las leyes secundarias y sus reglamentos, la Secretaría de Energía presentó las llamadas Rondas Cero, Uno, Dos, etc. Se trata de un proceso de licitación (artículo sexto transitorio), en el que se dio la primera asignación (Ronda Cero) a Pemex para elegir los campos a explorar y explotar, antes de dar la

entrada a la iniciativa privada (Ronda Uno, Dos, etc.). Las Rondas proyectadas para Veracruz ofrecen la exploración y extracción de hidrocarburos a la inversión privada en 43% del territorio.

Durante la Ronda 2, Licitación 2, en noviembre de 2016, la Comisión Nacional de Hidrocarburos emitió autorizaciones correspondientes a Pemex, para realizar exploración en yacimientos no convencionales en cinco asignaciones, hasta por 25 años, mediante la técnica de la fractura hidráulica o *fracking*. Esto resulta cuestionable, ya que esta técnica extractiva de hidrocarburos en yacimientos no convencionales ha sido prohibida en algunos países por su impacto al ambiente y a la salud.¹⁴ En Chicontepec, al norte de Veracruz, actualmente 65% de los 4 000 pozos en operación ya utilizan la fracturación hidráulica (Ánimas, 2016). Durante la antesala de la aprobación a las leyes secundarias de la reforma energética, la Alianza Mexicana contra el Fracking elaboró una propuesta de Ley para la Prohibición de la Fractura Hidráulica, iniciativa que no fue aprobada, pero que logró posicionar el tema a nivel nacional. De manera paulatina y constante, organizaciones sociales y ambientales de Veracruz han difundido la problemática, con foros, debates públicos y ruedas de prensa. Destaca el proceso de difusión realizado con comunidades del norte de la entidad y el Acta de Cabildo que levantó el ayuntamiento de Las Choapas, al sur de Veracruz, en el cual se manifiesta en contra del *fracking* en su territorio.

En la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, el entonces diputado Fidel Robles Guadarrama retomó la iniciativa de Ley de la Alianza Mexicana contra el Fracking, y presentó su propuesta al pleno. Por falta de tres firmas, la iniciativa no logró ser aprobada; no obstante, ya fue retomada por la siguiente Legislatura. Aunque la Legis-

14 Pemex tiene registros de haber utilizado esta técnica desde hace varios años. En la solicitud de información 1857500102714, Pemex Exploración y Producción reconoció la existencia de 16 pozos desde 2010. Por su parte, la Comisión Nacional de Hidrocarburos en la solicitud de información 1800100000115, reconoció la existencia de 940 pozos en todo el país, de los cuales 349 se ubican en Veracruz y 172 de ellos, en el municipio de Papantla.

latura Local no tiene la facultad de regular esta actividad, su aprobación generaría una controversia política importante.

Uno de los componentes más preocupantes de la reforma energética es el debilitamiento de la estructura y legislación ambientales, así como la mínima consideración y falta de entendimiento a los derechos de los pueblos indígenas y de comunidades equiparables. La reforma fue aprobada con poca legitimidad y sin consentimiento de este importante sector de la sociedad. En la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Industria Eléctrica quedó asentado el proceso de Consulta Indígena e Impacto Social más como un componente para la cooptación de las comunidades, que de garantía a sus derechos.

Se generó la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), para centralizar en ese espacio las facultades de la Semarnat y de la Profepa, en materia de protección al medio ambiente. De tal manera que ASEA será juez y parte en este importante sector, con un presupuesto reducido a su mínima expresión y con poco personal. Ante ese escenario, las empresas privadas (mexicanas y extranjeras) se verán favorecidas.

Con lo antes dicho, se nota la flexibilidad del gobierno mexicano para promover la inversión privada, sin obviar la franca preocupación por la figura legal de ocupación temporal que le da otro nombre a la expropiación.

Es preocupante el escenario que enfrentará la resistencia social con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, aprobada en diciembre de 2015, que define los conceptos de *sabotaje y terrorismo en materia de hidrocarburos* de una manera muy ambigua, de tal suerte que una movilización social, un paro laboral o bloqueo de carretera pueden caber en su definición, vulnerando el derecho a la libre manifestación. Finalmente, en los artículos 10 y 15 de esta ley, queda abierta la posibilidad de que sean sentenciadas organizaciones sociales que difundan información sobre hidrocarburos y financien actos de “terrorismo” (manifestaciones, paros, marchas, etcétera).

LAS ESTRATEGIAS Y LAS TÁCTICAS DE RESISTENCIA

En los distintos casos mencionados, es recurrente la mención al engaño y a la opacidad de la información. En este sentido, en todas partes, todas las organizaciones comparten las mismas necesidades informativas, de ser escuchadas y de informar. Además, las distintas experiencias muestran el desarrollo de nuevos tipos de liderazgos, la búsqueda de integración de hombres y mujeres, de realizar asambleas informativas, de dialogar con diputados, de limitar el intervencionismo de los partidos políticos, de realizar marchas, de participar en Foros, de conocer otras experiencias; en fin, muchos nuevos aprendizajes. No libres de problemas, por supuesto.

El ámbito jurídico ha sido importante, debido a que en todos estos conflictos socioambientales no sólo se ven comprometidos los derechos humanos a la salud, a un medio ambiente sano, al trabajo. También se ven afectados los derechos colectivos de pueblos indígenas y de comunidades equiparables como decidir sobre el territorio y sus prioridades de desarrollo, su identidad cultural, ser consultados; todos ellos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, signado por el gobierno de México. El más amplio e importante instrumento de lucha tiene que ver con la reforma al artículo 1 constitucional de 2011, que reconoce los derechos humanos firmados por México en el marco internacional.

La controversia mencionada para impedir la construcción de una presa sobre el río Bobos que afectaba una comunidad se basó en un peritaje antropológico que defendió el carácter de comunidades equiparables (a los indígenas), un caso ejemplar de aplicación de la ciencia y del derecho para la defensa jurídica.

Otros dos rubros importantes de la defensa jurídica se refieren al municipio libre (art. 115 constitucional) y a la Ley Agraria. El cambio de uso del suelo para que un proyecto pueda ser aceptado en las instancias del gobierno federal lo da el municipio. En algunos casos, la gente movilizada logra que su alcalde “no se venda” y no firme. En otros, desgracia-

damente le llegan al precio. En cuanto a la Ley Agraria, es un soporte importante para que muchas comunidades ubicadas dentro de los polígonos de las licitaciones de hidrocarburos elaboren sus reglamentos y ordenamientos comunitarios que declaren diversos NO al *fracking*, “territorio libre de transgénicos” y otras expresiones de autodeterminación.

Finalmente, hay que recalcar la importancia de la experiencia y la solidaridad de las redes nacionales ligadas a estos temas, como el Movimiento de Afectados por Presas y en Defensa de los Ríos, la Alianza Mexicana contra el Fracking, la Red Mexicana de Afectados por la Minería, la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales y el Tribunal Permanente de los Pueblos. No es lo mismo andar un camino por primera vez, que escuchar consejos sobre la ruta.

VERACRUZ ANTE LA CRISIS Y LA ALTERNANCIA: ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La crisis de la que hablamos al inicio del documento no sólo es ambiental: es planetaria y multidimensional. Desde hace tiempo ya le vienen nombrando Gran crisis, Crisis civilizatoria, de Paradigmas. La explotación del ser humano y de la naturaleza, la externalización de los costos de producción y el modelo de consumo del capitalismo están en la raíz del problema. En su etapa neoliberal, el Estado entrega buena parte de sus funciones a las empresas, a favor de la regulación de mercados. Al seguir al pie de la letra las reglas del neoliberalismo, a nivel mundial los gobiernos se han convertido en gerentes del despojo de una política extractivista que suele ir acompañada de violencia (Fazio, 2015).

El clima de miedo y de inseguridad, así como el debilitamiento del tejido social son fundamentales para que un proyecto extractivo pueda instalarse en un territorio específico. El debilitamiento y la merma de la capacidad de resistencia o la división de las comunidades se ven favorecidas por el retiro del gobierno de sus funciones para promover el

empleo rural o para dinamizar económicamente las regiones con inversiones en actividades productivas.

En cambio, cuando el uso del territorio le permite la subsistencia y el bienestar a un pueblo, es más difícil que la promesa de empleo y desarrollo quebrante la defensa del territorio y del modo de vida. El mejor ejemplo es la defensa del río La Antigua por las comunidades de la Cuenca, organizadas en el PUCARL (Pueblos Unidos de la Cuenca del Antigua por Ríos Libres). Ante la amenaza de la presa, valorizaron más que nunca lo que actualmente les da el sustento y, en algunos casos, hasta ganancias: el turismo, la pesca, la agricultura. La lucha toma el carácter de la defensa de un proyecto de vida. La resistencia acerca al desarrollo de nuevas formas de relación, entre hombres y mujeres, entre comunidades, y a nuevas formas de participación, de rescate de valores, de nuevos aprendizajes y conocimientos, desde lo local, de un sentido de participación en algo más amplio.

De manera menos indirecta y no sólo por omisión, el gobierno actúa como promotor activo de los proyectos. Son operadores políticos del gobierno del estado quienes acompañan a las empresas en sus gestiones ante las dependencias estatales y municipales, de la misma manera en que acuden con líderes comunitarios como agentes municipales y comisariados ejidales para buscar la aceptación de los proyectos. En los casos presentados, vimos una y otra vez cómo las autoridades agrarias intervienen para facilitar la compra-venta de terrenos. Ante los conflictos, lejos de ser mediadores, se alinean para defender los intereses empresariales. Engañan y confunden a la población haciéndoles creer que las obras proyectadas son para beneficiarlos directamente.

Es difícil prever el escenario próximo de los conflictos y de los movimientos socioambientales. Ante una gubernatura de dos años, caracterizada por la alternancia, será importante seguir fortaleciendo lazos con el resto de los sectores amenazados por la imposición de megaproyectos y con los agraviados por las políticas de gobierno, tanto en el estado como a nivel nacional.

En esta difícil transición que, en este caso, representa, además, una alternancia de partido y un Congreso local de una pluralidad inédita en Veracruz, sin mayorías, en tiempos en que el erario público ha sido cínicamente saqueado y que el recorte del presupuesto federal es inmenso, ¿que podrá hacer el nuevo titular del Ejecutivo estatal? Tendrá dos años para la tarea principal: trabajar para los comicios electorales del 2018 para un gobierno federal de sello azul. En dicha tarea, tendrá que atender el enorme rezago social en materia de salud, educación y servicios básicos, además de resarcir las finanzas y estabilizar la seguridad. Por lo demás, las aportaciones federales, si las hay, serán condicionadas a la agenda extractivista dominante.

Poco lugar le quedará en la agenda para atender el tema ambiental que, de por sí, en la administración saliente no mereció más que estar en el último lugar del presupuesto estatal.¹⁵ Esto augura que seguirán aumentando los conflictos socioambientales y, por ende, las resistencias.

Veracruz no se levantará si no le apuesta a la defensa de su patrimonio natural, el cual se ve amenazado por las políticas extractivistas actuales y futuras y por el desarrollo de infraestructuras y de gasoductos. Ante la alta vulnerabilidad de la entidad frente al cambio climático, el costo de remediación de los daños que ocasionan los megaproyectos será muy alto, en términos sociales y económicos.

Para finalizar, queremos subrayar que, ante esta crisis y sus desafíos, las universidades y los académicos tienen la responsabilidad ética de contribuir a la construcción de la agenda socioambiental que Veracruz requiere y de poner sus conocimientos al servicio de la defensa de los derechos humanos de las comunidades y de los derechos de la naturaleza.

15 De un gasto de operación previsto para las dependencias de la administración pública central, en 2013, de 39 745 500 000 pesos, la cantidad asignada a Medio Ambiente fue de 50 600 000 pesos (Decreto número 593 de presupuesto de egresos del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2013. *Gaceta Oficial* número extraordinario 446, de fecha 21 de diciembre de 2012).

Luchar por la defensa de la universidad pública es, a la vez, recalcar que ésta se debe al bien común y, por lo tanto, está obligada a tener como parte de su código de ética no aceptar financiamientos de parte de las mismas empresas causantes de la degradación ambiental y que, para ello, buscan la licencia social en todos los niveles, incluyendo la investigación y la sustitución del rol del Estado.

REFERENCIAS

- ALATORRE, G., Rosalinda Hidalgo y Teresa Campos (2013). “La hidroeléctrica en Zongolica: entre el despojo y la esperanza”, *La Jornada Ecológica*. Número especial, 30 de septiembre de 2013.
- ÁNIMAS, L. (2016). “Más de 2 mil 600 pozos de la región de Chicontepec han requerido del fracking o fracturación hidráulica para extraer gas o petróleo no convencionales, método que contamina tierra, aire y agua, denuncia la Alianza Latinoamericana contra el Fracking”, *Regeneración*. 7 de noviembre de 2016, consultado el 8 de noviembre, disponible en: www.regeneracion.org.
- BARRAGÁN, M. (2016). *Rocas para el puerto de Veracruz extraídas de los municipios de Alto Lucero y Actopan*. Disponible en: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/rocas-para-ampliacion-del-puerto-de-veracruz-se-extraen-de-actopan-y-alto-lucero-192284.html#.WC3HV-Z942wBlackrock>, 2016, Global Investment Outlook Q4 2016, Blackrock Investment Institute.
- BOEGE, E. y Emilio Rodríguez (2012). “La minería metálica a cielo abierto en Veracruz”, *El Jarocho Cuántico*. Número especial Caballo Blanco, septiembre de 2012.
- BOZADAS Robles, L. (2011). “Los pasivos ambientales del sur de Veracruz”, *El Jarocho Cuántico*. 58: 6.
- CONABIO (2011). “La biodiversidad en Veracruz. Estudio de estado”, *Conabio*. 1, UV/Inecol- Gobierno del Estado de Veracruz, consultado el 4 de noviembre de 2011, disponible en: <https://www.google.com.mx/search?q=La+Bi>

odiversidad+en+Veracruz+estudio+de+estado+2011+Conabio%2C+vol
%2C+1&oq=.

- CONAE (1995). *Estudio de la situación de la minihidráulica nacional y potencial en una región de los estados de Veracruz y Puebla*. Retirado de internet.
- FAZIO, C. (2015). Paramilitarismo y proyectos de muerte. Ponencia del Quinto Encuentro Nacional Indígena-Campesino y Popular por las Resistencias, los Derechos y las Autonomías. Casa de la Cultura, Juchitán, Oaxaca.
- GARCÍA, J. (2016). “Detienen extracción de roca en Balzapote: sirvió defensa de ambientalistas”, *La Jornada Veracruz*. 6 de marzo de 2016, consultado el 17 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=160306_044224_848.
- GREENPEACE (2010). “Veracruz, vulnerabilidad frente al cambio climático”, *Hoja informativa*. Noviembre de 2010, consultado el 12 de noviembre, disponible en: <http://www.greenpeace.org/mexico/global/mexico/report/2010/12/veracruz-vulnerabilidad.pdf>.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis (2010). “La resistencia a la barbarie ambiental”, *La Jornada*. 14 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.infoveracruz.com.mx/2015/07/>.
- MORALES, E. (2010). *Casi listo gasoducto en San Rafael*. Disponible en: <http://www.infoveracruz.com.mx/2015/07/casi-listo-gasoducto-en-san-rafael/>.
- MORALES, H. (2010). “Realizan primer foro de afectados ambientales”, *Imagen del Golfo*. 21 de agosto de 2010, consultado el 17 de noviembre de 2016, disponible en: <http://imagendelgolfo.mx/resumen.php?id=194658>.
- OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE CONFLICTOS AMBIENTALES (OLCA) s/f. *Laguna Verde: historial negro de una planta nuclear*. Consultado el 17 de noviembre, disponible en: <http://www.olca.cl/oca/nuclear/nuclear023.htm>.
- ORTIZ LOZANO, O. Leonardo *et al.*, (2009). *Atlas del Patrimonio Natural de Veracruz, Zona Costera 2009*. Conaculta.
- PARÉ, L. (2014). “Las disputas por la apropiación del agua. ¿En el umbral de una globalidad excluyente?”, *Alasru*. Nueva época, 10: 297-317.

- PUCARL Y CESEM A. C (2006). *Voces del río: la cuenca que enfrentó a un gigante*, Porticus, Pucarl y Cesem, Xalapa, Veracruz.
- REYES, J. (2013). *Laguna de Tampamachoco, ecocidio de la CFE*. Consultado el 17 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/02/19/laguna-de-tampamachoco-ecocidio-de-la-cfe/>.
- RUIZ, J. (2013). *Veracruz emite 45 millones de toneladas de dióxido de carbono al año*. Disponible en: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/veracruz-emite-45-millones-de-toneladas-de-dioxido-de-carbono-al-a%C3%B1o-supera-al-df-114010.html#.WC2xeeZ942x>.
- SEDARPA (2006). *Plan Sectorial Forestal Estatal 2006-2028*. Gobierno del Estado de Veracruz.
- SEDARPA-DGDF (2011). Xalapa, Veracruz, citado por Patricia Gerez y María del Rosario Pineda López, “*Los bosques en Veracruz en el contexto de una estrategia estatal REDD+*”, *Madera y bosques*. 17 (3), Xalapa, septiembre de 2011.
- SEMARNAT (2013). *Residuos*. Disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/07_residuos/7_4_1.html.
- SERVICIO GEOLÓGICO MINERO (2015). *Panorama Minero del Estado de Veracruz. Secretaría de Economía*.
- TOLEDO, V. M., David Garrido y Narciso Barrera-Bassols (2013). *Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4548815.pdf>.
- TORRES, Beatriz y Santiago Altamira (2013). “Hidroeléctrica El Naranjal: por qué no darle luz verde”, *La Jornada Ecológica*. Número especial, septiembre de 2013.
- TORRES, B. (2016). *25 años de la tragedia de Anaversa*. Dirección de Comunicación de la Ciencia UV, 2016, consultado el 17 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.uv.mx/cienciauv/blog/25anosanaversatragedia/rado>.
- WELSH-RODRÍGUEZ y A. Tejeda-Martínez (2010). “Programa veracruzano de acción ante el cambio climático. Síntesis de los estudios”, A. Yáñez-Arancibia (ed.),

Impactos del cambio climático sobre la zona costera. México: Inecol/Texas Sea Grant Program/Instituto Nacional de Ecología/INE/Semarnat.

WWF España (2009). *Ayúdanos a liberar los ríos.* Consultado el 17 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.wwf.es/que_hacemos/agua_y_agricultura/nuestras_soluciones/liberando_rios/.

LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN

LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN EN VERACRUZ: MAL GOBIERNO, CORRUPCIÓN Y VIOLENCIA

ERNESTO TREVIÑO RONZÓN¹

PRESENTACIÓN

EL PROPÓSITO DE ESTE ESCRITO ES ABORDAR algunos de los principales problemas de la educación en Veracruz. El argumento a desarrollar es elemental: desde hace 12 años, el estado de Veracruz atraviesa por una crisis que ha puesto en cuestión el derecho de los veracruzanos a tener una educación pertinente, de calidad, en entornos seguros que propicien el desarrollo individual y colectivo de la sociedad local. En algunos frentes la crisis es evidente, mientras que en otros queda semiculta detrás de procesos de orden político, económico y de inseguridad, lo que produce efectos de sedimentación que deben ser contrarrestados a través de la discusión del tema educativo, puesto en relación con otros problemas y dinámicas locales de gran importancia como el mal gobierno, la corrupción y la violencia.

Para más de una persona mi afirmación de la crisis en la educación puede parecer exagerada. Las primarias, las secundarias, las preparatorias y las universidades están ahí; los estudiantes y el profesorado asisten y, en general, los procesos de formación y de socialización escolar marchan “como siempre”. Mi posición es contraria, y en este escrito busco remover un poco las ideas naturalizadas sobre la educación local

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

que impiden ver en ella un problema de la mayor gravedad, que debería movilizar nuestras mejores iniciativas.

En alguna medida, la crisis en la educación local es el resultado de procesos históricos. Algunos de estos responden a las condiciones propias de una entidad federativa grande, diversa y diferenciada regional y generacionalmente. Pero la imputación causal en este escrito se dirige particularmente a los pésimos resultados entregados por las autoridades educativas en los últimos sexenios, que han desplegado una terrible administración de los servicios de educación a nivel estatal, y que es hasta cierto punto convergente con lo que pasa en otros estados y con una tendencia de orden federal.

Dada la magnitud de los problemas en la educación, en este contexto he decidido abordar sólo algunos rasgos que me permiten hablar de una situación de crisis y, a partir de este contexto, focalizaré dos de los temas que debemos reconocer como estratégicos por su impacto en la vida actual y en el porvenir de los veracruzanos: la ausencia de gobierno y política educativa y la violencia dentro y fuera de las comunidades escolares.

El orden de la presentación es el siguiente: iniciaré describiendo los rasgos contextuales de la crisis de la educación veracruzana expresada en algunos hechos recientes de orden social y político.

Dado que la información que nutre los indicadores oficiales es poco confiable y, en realidad, poco relevante para una discusión como la que aquí interesa, su uso es moderado. Inmediatamente después, abordaré el primero de los rasgos estratégicos del problema educativo local: el gobierno y la gestión de lo educativo, con cierto énfasis en el tema del desvío de recursos públicos. Hecho esto, en un siguiente momento abordaré con más detalle una de las consecuencias del mal gobierno: la crisis de violencia dentro y fuera de los centros escolares, que ha crecido de manera importante en diferentes regiones y que ha dejado a miles de estudiantes y profesores expuestos a situaciones de riesgo sin precedentes.

La exposición en este escrito se alimenta de información recabada en un par de proyectos de investigación que he venido desarrollando en los últimos cuatro años, y que aquí resumiré en viñetas que pueden ser ilustrativas. Invariablemente el texto hará referencia a hechos visibles y sonoros en los medios de información y en las conversaciones cotidianas, pero no interesa hacer un recuento anecdótico. Interesa más bien atravesar este nivel para llegar a un cierto plano analítico de los hechos y de sus consecuencias.

Antes de entrar a la exposición, es pertinente dejar planteadas dos ideas de trabajo. La primera idea es que, en medio de una de las peores administraciones de la historia de Veracruz, el tema de la educación ha quedado tras las cortinas de la atención prestada a las olas de violencia, a los excesos y a la corrupción de los gobernantes y de sus aliados. El semiocultamiento se matiza eventualmente cuando, de forma circunstancial, se hace visible algún escándalo por la no entrega de becas, por el “descubrimiento” de aviadores, porque en alguna escuela de cierta ciudad o de alguna zona serrana se registró un percance. También porque en alguna nota estatal o federal se informa del mal manejo de los recursos educativos, o porque los docentes de educación básica, los universitarios o los normalistas ocupan las calles. Esta atención episódica ha jugado un papel positivo, al hacer visibles algunos hechos y sus consecuencias; pero también ha tenido un papel sofocante en cuanto a la acción pública organizada. Las protestas y los hechos trágico-estelares han servido para sacar la frustración, pero no han servido para impulsar una agenda realista, informada, que proyecte cambios sustanciales. Y me parece que hacia allá hay que orientar gran parte de las energías luego de la protesta.

La segunda idea de trabajo es que la crisis de la educación es tanto una crisis de mal gobierno, que hace sistema con muchos otros problemas locales, como una señal de la limitada forma en que se piensa, se entiende y se actúa frente al derecho de tener educación desde un punto de vista social y civilizatorio. Y esto, sin duda, debe ser leído como un signo de la mayor preocupación para quienes hacemos investigación

social, a más de un siglo de haber asumido la educación como uno de los pilares sobre los que habría de construirse la nación mexicana. La educación no es un asunto que termina o inicia en las instituciones educativas, sino que hace sistema con otros procesos y, en tanto no se asuma seriamente su dimensión política, económica, cultural y científica, no podremos atravesar ese umbral de las aisladas frustraciones cotidianas, que no remontan más allá de la acción de corto plazo. Y quedarse en esta lógica es lo peor que se puede hacer frente a un estado de cosas como el actual, en una entidad federativa tan importante y estratégica como Veracruz.

EL CONTEXTO DE LA CRISIS LOCAL

La educación contemporánea atraviesa un momento histórico por varias razones. Por un lado, los sistemas educativos alrededor del mundo nunca habían sido tan grandes y diversos; y por otro, nunca antes la educación había estado al centro de tantas discusiones socialmente relevantes; es decir, nunca se habían tenido debates en que, a un mismo tiempo, se discutiera tan intensamente el papel de las escuelas, los contenidos, las credenciales y los títulos en relación con los procesos de desarrollo social, económico, científico y hasta democrático (UNESCO, 2005).

En el caso mexicano, el debate sobre educación no ha sido menos intenso; sin embargo, más que ser un tema relevante en el sentido de promisorio o estratégico, ocupa un lugar central en la agenda de problemas nacionales (Arnaut y Giorguli, 2010).

Para tener un referente básico al respecto recuérdese que, desde que se iniciaron las mediciones internacionales de aprendizaje o desempeño educativo como PISA o TALIS (estudios comparativos organizados por la OCDE), con todas sus evidentes y ampliamente discutidas deficiencias, han quedado en claro algunos de los retos que debe afrontar el sistema educativo mexicano: baja apropiación de contenidos importantes del currículum, deficientes condiciones de enseñanza y aprendizaje en las escuelas e insatisfacción del profesorado.

Asimismo, en el marco de la alternancia política de finales del siglo pasado, de la mano de la proliferación de una nueva generación de investigadores educativos, de organizaciones interesadas en lo educativo y de la ruptura de liderazgos y de pactos políticos entre diferentes fuerzas sindicales con diversas élites políticas, gubernamentales y partidistas, se han hecho cada vez más evidentes muchos de los problemas históricos de la educación en México. La lista de estos problemas es extensa y está documentada al punto de la saturación, tanto por académicos como por instancias del mismo estado mexicano (INEGI, 2014), aunque de ello no se ha seguido una actuación gubernamental efectiva.

Si nos movemos del plano nacional al regional y al estatal, los problemas y retos arriba referidos toman formas muy específicas y, en la medida en que se articulan con otros, dan paso a lo que podemos llamar, sin mucho empacho, una situación de crisis. En el estado de Veracruz, la crisis es de tal magnitud que tocarla exhaustivamente en un escrito como este es imposible, pues en ella se incluyen los pobres resultados del aprendizaje y las críticas situaciones de la vida en las escuelas arriba señaladas, con condiciones todavía más problemáticas, propias de un estado gobernado por un régimen incapaz y corrupto.

Este contexto de crisis incluye la ausencia de diagnósticos, políticas o programas públicos locales regionalmente orientados y soportados por estructuras profesionales dentro del sector educativo. Frente a esto, y como se detallará más adelante, lo que se tiene es inercia y replicación de las políticas federales. Esta es una condición alimentada, además, por una sobrecarga de la burocracia estatal en el sector educativo que, en los últimos dos sexenios, llevó a la creación de puestos de trabajo no justificables, con sobrecarga presupuestal, en detrimento de la atención a los centros educativos.

El escenario de crisis incluye también la injerencia de las fuerzas sindicales en la gestión informal, pero efectiva, del sector educativo estatal. Este es un asunto muy importante, porque no sólo impacta en la designación de plazas o en la movilidad del profesorado, sino que está directa-

mente relacionado con la designación de autoridades, la implementación de políticas y de programas públicos, el uso del presupuesto y la participación de activos públicos-gubernamentales en procesos electorales.

Por otro lado, la crisis educativa en el estado incluye los dramáticos incrementos en la violencia en y alrededor de los centros escolares, que afecta por igual a la población estudiantil y docente. Esto se abordará con más detalle en secciones subsiguientes de este escrito, pero vale la pena decir rápidamente que, en este ámbito, Veracruz entró en un escenario absolutamente inédito, del que no ha salido al momento de escribir este documento.

Otro signo de la crisis es el condicionamiento, la ilegal retención y, en su caso, la “malversación” de recursos públicos destinados al sector educativo, que han ocasionado en el deterioro de las de por sí frágiles condiciones materiales de los centros escolares públicos, que condicionan el desarrollo de las responsabilidades de instituciones de educación superior como los institutos tecnológicos, las escuelas normales o la misma Universidad Veracruzana, y que, incluso, las pone en condiciones de ilegalidad, al no poder cumplir con algunas de sus responsabilidades básicas frente a sus estudiantes o, inclusive, frente a sus propios trabajadores.

De este escenario tan abultado, algunos elementos merecen particular atención, por su gravedad, pero también por la forma en que se relacionan con el conjunto de la dinámica de crisis en el estado de Veracruz; y a ellos me voy a referir en las siguientes páginas de este trabajo. Primero abordaré la crisis del gobierno, la política y la gestión de la educación. Inmediatamente después, tocaré el tema de la violencia en la vida de las escuelas.

MAL GOBIERNO, AUSENCIA DE POLÍTICA Y POBRE GESTIÓN

Dar cuenta de un proceso de crisis en materia de gobierno, de política y de gestión no es fácil, porque los indicadores para documentarla están dispersos en una amplia red de acciones, instancias y actores del gobierno.

Sin embargo, es posible asumir un enfoque transversal que permita evidenciar rasgos específicos de esta crisis.

Para el caso de este escrito sobre Veracruz, debe entenderse la crisis del gobierno, de política y de gestión local como una incapacidad revestida de corrupción, que impide desplegar un ejercicio de gobierno sustentable y pertinente, que haga efectivos los principios y las responsabilidades asumidas frente al orden jurídico y frente a la población, a través de decisiones, acciones, políticas y programas públicos adecuadamente diseñados, implementados y evaluados sobre principios de eficiencia, efectividad y transparencia, y con la participación de la ciudadanía.

La incapacidad sistemática deriva no sólo de las limitadas capacidades técnicas de quienes detentan el poder público, sino también de acciones deliberadamente destructivas, de la irresponsabilidad gubernamental. Se incluye aquí la corrupción, la violación sistemática de prácticamente cualquier normatividad a criterio de quienes detentan el poder, el tráfico de influencias y la ausencia de un referente ético frente al cual guiar la propia acción, entre otros.

La crisis se puede observar tanto desde un punto de vista macroestructural como desde un punto de vista micro, el que se expresa en la vida cotidiana de diferentes niveles y sectores educativos, desde la educación básica y media superior hasta la superior. La crisis de que hablo está más allá de las cifras o de los indicadores, referentes con que tradicionalmente los investigadores abordamos el estado de la educación.

¿SIRVEN LOS INDICADORES EDUCATIVOS EN UN ESTADO SIN RUMBO?

Si en todo caso fuera necesario hablar de indicadores básicos para ubicar comparativamente la educación de Veracruz frente al resto del país, encontraríamos que las noticias son malas, pues desde 2006 el estado sigue estancado en un *impasse* educativo, sólo que ahora el escenario es todavía más problemático, porque no se cuenta con información fidedigna

que ayude a producir diagnósticos confiables. La última administración mentía sistemáticamente incluso sobre información básica, cuando no la ocultaba.

A finales de 2016, 2 374 409 personas (SEV, 2016) estaban matriculadas en algún nivel del sistema educativo. Es importante señalar que esta matriculación está concentrada en la educación preescolar, primaria, secundaria y, en menor proporción, en la media superior. Y en educación superior, el estado sólo atiende a 20% de la población demandante del servicio, lo que la ubicaba a la matrícula, a inicios de 2015, en el lugar 26 del país (SNIE, 2014).

Además, esta localidad tiene otros problemas. Por ejemplo, en 2015 el promedio de escolaridad en Veracruz era de 8.2 años, es decir, difícilmente pasamos del nivel de educación secundaria. Esto nos ubica no sólo por debajo de la media nacional, sino muy cerca del final de la lista de las entidades federativas en este indicador. Sólo estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán tienen menor escolaridad promedio que Veracruz. En el indicador de analfabetismo, el estado se ubica también en los peores cuatro lugares, pues 9.4 personas de cada 100, en edades de 15 años o más, no saben leer ni escribir (INEGI, 2016).

Estos datos en sí mismos son preocupantes, pero muestran además un proceso de creciente diferenciación social. El corte del mismo año 2015 muestra que, de cada 100 personas, sólo 15.6 lograron concluir la educación superior. Esto indica una salida lateral, gradual, pero sistemática del sistema educativo local, por razones no sólo de oferta de espacios, sino también por las condiciones objetivas que impiden a la población mantenerse en el sistema, como el costo de ir a la escuela, las dinámicas excluyentes de los subsistemas educativos, la necesidad de trabajar, la falta de agencia del discurso educativo, entre otros. Esta salida es una tendencia que no ha logrado revertirse en los últimos años y que parece acentuarse.

Por otro lado, también se debe reconocer que tener más años de escolaridad e, inclusive, egresar del nivel superior no asegura mejores

oportunidades laborales; y aun así, casi toda la bibliografía nacional e internacional coincide en que cruzar el nivel medio superior es crucial para romper los ciclos de pobreza intergeneracional (Vélez, Huerta y Campos, 2015).

En el ámbito del aprendizaje, la información del estado de Veracruz no es promisorio. Entre 2006 y 2014, en México se aplicó el examen ENLACE. Durante su tiempo de vigencia, el examen mostró que, en Veracruz, cerca de 50% de los estudiantes mostraba desempeño insuficiente, hasta que, como en otras partes de México, los indicadores comenzaron a mejorar de manera inusual. Al parecer, la articulación de los resultados del examen al sistema de incentivos produjo vicios no previstos en el interior del sistema educativo, que llevaron a una mejora superficial en los indicadores. Eventualmente, el examen fue suspendido, en parte por ser poco confiable y en parte por la presión de diferentes grupos políticos que, en el contexto de las elecciones federales de 2015, amenazaron con diferentes acciones de boicot y cuya negociación implicó la “suspensión de la prueba”.

A pesar de todas las deficiencias, esta medición fue útil para tener una idea aproximada del desempeño de los estudiantes, que otros ejercicios han ayudado a corroborar y, en su caso, a matizar. Es el caso de los estudios como la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (INEE, 2014) o la Medición Independiente de Aprendizajes desarrollada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (MIA, 2015), que han señalado, por un lado, los problemas de aprendizaje de los niños y de los jóvenes y, por otro, las condiciones físicas, familiares y materiales que, en Veracruz, inciden directamente en el proceso de enseñanza aprendizaje, que no inician ni terminan en las escuelas y que requieren atención tanto gubernamental como social.

Estos indicadores tan elementales, y efectivamente problemáticos pues están nutridos con información que hay que tomar con muchas reservas, permiten discutir algo crucial en Veracruz: la ausencia de

liderazgos, de políticas, de programas y de una gestión eficiente del sistema. Es más que evidente que, a nivel local, se adolece de una perspectiva estatal comprometida con la educación, lo que se vuelve muy grave en un entorno de vulnerabilidad y de acoso por distintos tipos de violencia.

La ausencia de liderazgo, de gobierno efectivo y de proyecto educativo afecta a prácticamente todos los ciudadanos, pero es particularmente lacerante para la población indígena, la que vive en zonas rurales o en las periferias de las ciudades del estado. Quienes hemos estudiado la realidad educativa de Veracruz, tanto desde el interior de las dinámicas gubernamentales como desde dentro de la vida en las comunidades escolares, encontramos escenarios ya familiares, que muy rara vez cambian y que, en ocasiones, lo hacen para mal. Entre 2011 y 2016, varios académicos hemos venido realizando estudios de alcance estatal, regional, municipal y local, utilizando tanto indicadores básicos, como estrategias de entrevista y de observación en escuelas y en comunidades.

Los hallazgos de todo ejercicio parecen confirmar una tendencia que es urgente detener y comenzar a revertir. Por un lado, decenas de escuelas en nuestro estado están en pésimas condiciones físicas, con necesidades básicas no cubiertas.

En las grandes ciudades como Xalapa, Córdoba, Orizaba, Coahuila o Veracruz, en las ciudades medias como Minatitlán, San Andrés Tuxtla, Acayucan o Martínez de la Torre o en decenas de comunidades, detrás de las puertas de entrada, aun de edificios aparentemente en buen estado, podemos encontrar bardas inconclusas, baños en pésimo estado, ventanas rotas, patios de juego a medio terminar. Estas y otras situaciones de deterioro son parte del escenario cotidiano, que en general sólo presenta alguna variación por la iniciativa de padres de familia o de las comunidades que de cuando en cuando apoyan el centro escolar (Treviño, 2013a y 2013b; Hevia y Treviño, 2013).

Por otro lado, los actores educativos han quedado atrapados en dinámicas que han dañado sistemáticamente el desempeño del sistema educativo. Por ejemplo, el sistema educativo veracruzano mantiene una relación de subordinación con la Federación, lo cual funciona convenientemente para que los locales puedan eludir muchas de las responsabilidades que a un estado autónomo le corresponden. En esta dinámica, la implementación de programas educativos como los de capacitación para el profesorado, o los que van dirigidos a las escuelas, como el Programa de Escuelas de Tiempo Completo o Escuela segura, se opera a través de directrices verticales que dejan muy poca capacidad de elección y de acción a los centros educativos, los cuales básicamente se someten a las directivas federales medianamente filtradas por parte del gobierno local.

El efecto de esto es que muchas escuelas simplemente se enteran de su inclusión en algunos programas, pero tienen nula capacidad de decisión. Y, en otros casos, los centros educativos y el profesorado se ven literalmente obligados a participar en ellos, lo que condiciona el éxito de los programas -buenos o malos- y genera tensiones diversas en el interior de las escuelas.

El listado de malas prácticas es interminable. Se incluye aquí la operación deficiente de los programas de capacitación, la pobre implementación de la reforma educativa de 2013, que con todas sus limitaciones y controversias algunos beneficios pudo haber traído, la ausencia de supervisión a la educación privada y el decreciente apoyo al sector educativo indígena.

También se incluye la ausencia de financiamiento para el sector científico y el irresponsable acto de creación de la Universidad Popular del Estado de Veracruz, que por años ha estado operando sin ninguna supervisión, sin referentes de calidad y en total opacidad, generando lo que podría ser uno de los mayores fraudes educativos de México si no se actúa al respecto con celeridad y eficacia.

DESVÍO DE RECURSOS EN LA EDUCACIÓN

La puesta en marcha de políticas y programas educativos en Veracruz está marcada por prácticas corruptas que, en los últimos años, son escandalosas, pues implican el uso incorrecto de recursos públicos, su retención o, inclusive, su total desaparición en prácticamente todos los sectores de la competencia gubernamental local. Abordar este tema es complicado, porque no hay claridad total sobre los montos, las personas afectadas, los responsables, los programas específicos que fueron manipulados y otros detalles relevantes. Por esta razón, sólo mencionaré algunos casos, con las reservas necesarias.

Uno de los más evidentes es el pago de las becas de los estudiantes. Durante la segunda parte del gobierno de Fidel Herrera Beltrán, entre 2008 y 2010, se hizo constante la entrega a destiempo de las becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior. Esto desembocó en varias protestas que durante 2010 llevaron a reiterados plantones frente a la Secretaría de Administración y Finanzas. Hacia el cierre del sexenio, se detectó un incremento ficticio de las cifras de las personas beneficiadas y de los montos finales entregados, que marcaba diferencias de más de 100 millones de pesos en los documentos generados por el propio gobierno estatal (Trujillo, 2011).

Durante el gobierno de Javier Duarte, esta práctica se incrementó, y alcanzó un pico hacia el final del sexenio, cuando se llegaron a retener becas por más de 6 meses a estudiantes de educación media y superior. A finales de 2015, se calculaban adeudos de alrededor de 56 millones de pesos, que afectaban a 17 000 inscritos a lo largo y ancho del sistema educativo estatal (Zavaleta, N., 2015). La más reciente observación al gobierno del estado se dio con motivo de la desaparición del dinero de las Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres y Jóvenes Embarazadas, por un monto aproximado de 10 millones de pesos (GIRE, 2017).

En la integración de los fondos para estas becas converge, según el caso, dinero de la Federación y dinero del gobierno del estado. Su

entrega no oportuna o su total desaparición deben entenderse como una de las acciones de mayor irresponsabilidad, pues, junto al presunto delito y la falta administrativa, hay un impacto social y educativo directo, que en muchos casos ha condicionado la continuidad de la educación de personas de bajos recursos.

Otra cara de esta problemática está expresada en las interminables observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, en materia de retención ilegal de recursos etiquetados o del cambio de su destino final. Tal es el caso de 1 147 364 000 pesos del Fondo de Aportaciones Múltiples, utilizado entre 2015 y 2016 para fines no esclarecidos, en lugar de ser orientado al mejoramiento de escuelas. O el caso del dinero del programa de Escuelas de Tiempo Completo, que en 2015 recibió 204 millones de pesos, recursos que fueron desviados también para otros usos. Y esto sin mencionar en detalle las observaciones realizadas a los ejercicios anteriores (ASF, 2017).

Las deudas con las escuelas normales estatales, con los institutos tecnológicos y con la Universidad Veracruzana son parte de esta acción sistemática de corrupción, de socavamiento de la educación pública local. En el caso de la UV, la deuda llegó a ser de 2 388.2 millones de pesos, hasta septiembre de 2016 (UV, 2016). En esta cifra se incluía la retención de fondos federales, el incumplimiento en la entrega de fondos estatales y la falta de pago del Impuesto Sobre la Renta. La UV experimentó varias consecuencias de la crisis financiera interna, tanto en términos de la operación cotidiana de la institución como en términos de las relaciones y dinámicas internas. Por un lado, la comunidad universitaria se movilizó en varios frentes, pero también se acentuaron diferencias entre sectores o grupos universitarios, mismas que no han desaparecido al momento de cerrar este escrito.

Es importante señalar que la deuda expresa no solamente un mal manejo de recursos financieros, sino también un cierto acto de presión hacia la universidad, que en los últimos sexenios resistió de diferentes formas varias de las prácticas disruptivas del gobierno local.

LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ: ESPACIO DE OPERACIÓN POLÍTICA

En la gestión del sistema educativo de Veracruz convergen algunas de las peores prácticas del servicio público mexicano: de la corrupción al nepotismo, del tráfico de influencias a la malversación de fondos. Por un lado, como ha quedado claro, se observa la ausencia de un norte político, de un proyecto que oriente el sistema educativo estatal. Esto impacta negativamente en la de por sí limitada gestión cotidiana del sistema educativo, tanto en el ámbito de las instancias centrales como en el de los centros escolares, en las distintas ciudades y comunidades del estado.

A esto hay que agregar otro tema que para muchas personas pasa sin ser percibido, pero que debe ser considerado de hecho como un gran problema interno y sistemático de la realidad local. En la Secretaría de Educación de Veracruz, desde hace varios años se ha registrado la designación de personas pertenecientes a las secciones sindicales del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) primordialmente, en puestos de dirección y de jefatura, bajo esquemas de negociación que han permitido mantener un control sobre el personal y sobre el presupuesto.

Esto se relaciona directamente con la ausencia de un sistema de méritos que de alguna forma permita la ubicación de personas con perfiles adecuados en puestos que requieren un conocimiento especializado sobre la educación, ausencia que convierte a la Secretaría de Educación en un espacio de colocación personas de confianza –amigos, familiares, conocidos, aliados– que rara vez conocen la responsabilidades de las áreas o departamentos para los cuales son designados. Este proceso no es exclusivo de un área o del sector educativo: incluye a los mismos secretarios de Educación. Es el caso del gobierno de Javier Duarte, donde políticos como Adolfo Mota o Flavino Ríos Alvarado, quienes no contaban con ningún tipo de conocimiento sustancial del

sistema educativo, ocuparon el puesto para ejercer acciones de control y de operación política. Estos secretarios delegaban la operación técnica en subsecretarías y departamentos en manos de personas de perfiles diversos, algunos adecuados, algunos no, pero invariablemente fieles a la agenda política de alguna persona o grupo al interior de la Secretaría de Educación de Veracruz.

Esto permite hacer evidente una dimensión fundamental del problema educativo en Veracruz. Se espera que gran parte de quienes trabajan en la Secretaría tengan capacidad para operar políticamente a favor de grupos de interés, sea el SNTE o el partido político de referencia, que en Veracruz ha sido el PRI. Los señalamientos hacia personal de la Secretaría de Educación por participar activamente durante los procesos electorales, movilizándolo a decenas de docentes, organizando actos de campaña, entre otras acciones, han sido constantes, pero nunca sancionados y, en esta medida, la Secretaría ha formado parte de un sistema de operación política basado en la ilegalidad.

Debe ser tema de otra discusión el papel que el líder de la Sección 32 del SNTE tuvo durante el gobierno de Javier Duarte, tanto en materia de incidencia política dentro de la Secretaría de Educación, como en materia de operación política dentro del Congreso del estado. Como ha quedado registrado en diferentes medios, la dirigencia sindical fue responsable de aprobar varias iniciativas del gobierno estatal e, inclusive, fue participante directo en la validación de la cuenta pública local desde el piso del Congreso, sin hacer observaciones a la mala gestión gubernamental, contribuyendo directamente a la configuración de uno de los momentos políticos más oscuros de que se tenga registro en la historia de Veracruz.

Sumado a las malas acciones de gobierno en Veracruz, además de la falta de liderazgo educativo, se ha socavado sistemáticamente la reputación de la autoridad educativa y su función. El asunto de la reputación puede ser trivial para varios aspectos de la vida social, pero no lo es cuando se trata del tema de la educación y del servicio público; pasarlo por alto ha tenido altos costos sociales.

INSEGURIDAD Y VIOLENCIA EN LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS

En esta sección tocaré brevemente uno de los aspectos más delicados de la educación en el estado de Veracruz: el incremento de la violencia y la ausencia de estrategias gubernamentales para apoyar a las comunidades escolares. Entre los años 2011 y 2016, a lo largo y ancho de la geografía estatal, la violencia se ha incrementado en el entorno de las comunidades educativas, ese complejo construido por estudiantes, profesores, padres y madres de familia y las colonias y barrios en que se ubican.

En diversos estudios se ha registrado que los centros educativos tienen rasgos de conflictividad que, en algunos casos, escala a violencia entre estudiantes, entre profesores y entre profesores y estudiantes. Interesantemente, tales estudios no habían registrado casos particularmente graves, y en las instancias oficiales esta información ha sido, por lo regular, tratada con mucha reserva (Zavaleta, Treviño, Jiménez, 2014).

Pero junto a esto, gradualmente se han experimentado momentos críticos que han impactado con mucha fuerza a las comunidades escolares. Estos han incluido secuestros de estudiantes y de profesores, tiroteos en los alrededores de las escuelas y robos con agresión, entre otros. Algunos de los momentos más críticos llevaron a episodios de sicosis entre los años 2010 y 2012 y, de hecho, no han desaparecido del todo, pues de cuando en cuando regresan, si bien de forma menos intensa o menos visible.

De manera casi sincrónica, con la última ola de violencia delictiva, iniciada en 2015, la violencia en y alrededor de los centros escolares se incrementó, lo que ha dado paso a dos procesos complementarios. Por un lado, la violencia delictiva ha puesto en riesgo la vida de muchos profesores, estudiantes y padres y madres de familia, y esto es cierto para casi todo el territorio veracruzano, si bien con algunas particularidades. Por otro lado, el entorno de violencia social se ha filtrado de diferente forma en muchas escuelas de diferentes niveles educativos, sin que

hasta el momento se cuente con estrategias coherentes y sistemáticas para enfrentarla.

En cuanto al primer proceso, el trabajo de campo realizado a lo largo de los últimos cuatro años en el estado de Veracruz ha mostrado que, al día de hoy, decenas de profesores y de estudiantes son objeto de amenazas, extorsiones, intentos de secuestro y secuestros consumados.

Un estudio realizado en diferentes zonas metropolitanas de Veracruz, entre los años 2015 y 2017, ha mostrado que la agresividad observada en los entornos escolares de Veracruz coincide frecuentemente con la observada en el entorno social, si bien no es posible atribuir una causalidad directa.

Al momento de escribir este capítulo, en regiones como las Altas Montañas, que incluye comunidades cerca de Córdoba y de Orizaba, o en comunidades cercanas a Papantla y a Poza Rica, o a Minatitlán y Coatzacoalcos, y en los límites de Veracruz con Tabasco, estudiantes y profesores continúan yendo a la escuela en un contexto marcado por extorsiones, secuestros y asesinatos, entre otros graves delitos. Pero, a diferencia de hace algún tiempo, cuando la población escolar parecía estar eximida del acoso de la violencia, como los médicos o los religiosos, hoy en día no hay condición de excepción, como lo muestra un recorrido elemental por los medios digitales que registran este tipo de noticias (*Imagen del Golfo*, 2015; *La Jornada*, 2016; *El Mundo de Córdoba*, 2017).

La violencia hacia las comunidades escolares está superpuesta con otra que se expresa en la cotidianidad y que ha impactado en la construcción de imaginarios sociales locales que retan la capacidad de agencia de los centros educativos. Muchos niños veracruzanos viven en contextos donde padres y madres de familia participan de acciones ilegales, como el robo a tiendas, el robo de combustible, el asalto a camiones.

Los siguientes testimonios recabados en diferentes partes del estado, en el último año, pueden darnos una idea de la percepción que miles de profesores en Veracruz tienen de lo dicho arriba. Se cita de forma literal.

... ahí está muy presente el consumo de drogas, de alcohol [...] muchos de los que habitan ahí pues están coludidos con el crimen organizado. Inclusive, allí es una zona donde han llegado a matar a muchos, a cobrar sus cuentas (docente de primaria, Amatlán de los Reyes, Veracruz, 2016).

Han entrado a robar tres veces seguidas al Jardín y, finalmente, encontraron a la persona robando y ahorita la directora tiene que estar yendo al reclusorio [...] La inseguridad en esa colonia pues está muy grave [...] Yo me bajaba antes, pues cerca, donde está la parada de los de San Román [...] nos veníamos caminando y nos dice un padre de familia: “Ya no caminen ahí, en esa zona han matado a varias personas”. Y ya nos tocó ahí también que un día anterior habían matado a una persona (técnico académico, Córdoba, Veracruz, 2016).

Otros viven en colonias y en barrios donde las personas se dedican con frecuencia a actividades delictivas. Esto funciona como modelo de socialización dentro y fuera de la escuela, lo que hace sistema con un patrón de consumo cultural que incentiva la diseminación de estereotipos que son adoptados en algún grado por niños y jóvenes.

... la gente de la comunidad va a ese ducto y lo ordeña [...] sus hijos están inmersos en el contexto escolar de la telesecundaria (docente de telesecundaria rural, Córdoba, 2016).

... el año pasado tenía como tres o cuatro chavos que les gustaba mucho esta serie de *El Señor de los Cielos*, y, bueno, decían que querían ser así, como que salir con muchas chicas, que era muy rico, todopoderoso, que mataba a la gente [...] Varios chavos lo ven como esta parte de violencia, el morbo: “Le cortó la cabeza, le quitó el pie, le enterró el cuchillo, qué padre, qué poderoso es, qué valor tienen, se dio a respetar” (docente de primaria urbana en Xalapa, Veracruz, 2016).

Aunque no es posible establecer una relación causal entre el entorno y el consumo cultural, es claro que su peso en la construcción de relaciones cotidianas y en el proceso educativo es fuerte, reta las habilidades del profesorado y el alcance del currículo escolar.

Cada cierto tiempo, algún hecho muestra una nueva cara de este proceso de socialización disruptiva. El robo de combustibles en una región, el halconeo en otra, el robo hormiga en otra: en ello muchos niños y jóvenes tienen algún grado de participación. Un episodio reciente fue el fenómeno de los saqueos en la zona metropolitana de Veracruz-Boca del Río, ocurrido en enero de 2017. Aunque Veracruz ya ha tenido episodios de saqueo o de asalto masivo a tiendas, estos fueron de una magnitud sin precedentes y ocurrieron primordialmente en zonas de colindancia territorial, donde hay evidente marginación social, alta agresividad y donde se han detectado actividades del crimen organizado.

Detrás de este hecho hay una complejidad imposible de abordar aquí con precisión y profundidad, pero sí es posible introducir algunos datos útiles. Muchos de los participantes en los saqueos fueron niños y jóvenes asistentes a escuelas primarias, secundarias y preparatorias cercanas a las tiendas vandalizadas, y viven en colonias como Las Bajadas, Los Volcanes, Las Brisas (véase el mapa de la Zona Metropolitana de Veracruz-Boca del Río en la p. 421).

En entrevistas realizadas por el autor de este escrito, una semana después de los hechos estudiantes y profesores desarrollan narrativas contrapuestas de los mismos, pero tal vez lo más interesante sea que, en ambos casos, no se expresa una “sorpresa”, sino un cierto gesto de naturalidad frente lo ocurrido.

Varios de mis alumnos se hacen burla desde los saqueos [...] unos dicen que fueron con sus papás, llegando de la escuela, se fueron caminando [...] también dicen que la policía los formó para entrar [...] Aquí hablan de lo que sacaron: “Esos tenis te los trajiste del Chedraui” [...] A uno le hacen burla, su papá, jubilado, organizó el saqueo a un Oxxo [...] al niño

le da pena: “Fue él, yo ni entré a la tienda” [...] Me enoja porque si les digo que está mal, que si no les preocupa ir a la cárcel... te responden que nadie va a decir nada (docente de secundaria general, Veracruz, 2016).

Un par de semanas después, algunos profesores continuaron sorprendidos, no por el hecho, sino por la incapacidad de los padres de familia y de los estudiantes de ver en todo esto un problema. De alguna manera, esto es indicador de un proceso de sedimentación de un entorno de ilegalidad que funciona como pegamento social para miles de personas, ante la ausencia efectiva de estado y del ejercicio de un buen gobierno.

¿Qué podemos explicar a partir de los testimonios y del estado de relaciones en que son producidos? ¿Cómo se relacionan con los grandes problemas de Veracruz? Primeramente, lo que estos comentarios, junto con los otros recabados en Xalapa, Boca del Río, Acayucan y Poza Rica, donde se han venido desarrollando algunos de nuestros proyectos de investigación, individuales y colectivos, es que ese pequeño halo que cubría y mantenía a cierto resguardo, cuando menos ficticio, a las comunidades educativas, desapareció y, por tanto, han pasado a tener un estatus igual que las otras: son frágiles, están expuestas, están en riesgo y han sido infiltradas por las dinámicas de agresividad social vigentes.

Todo esto reconociendo, por supuesto, que las escuelas nunca han sido unas “cápsulas” aisladas del mundo social y político en general. En algunas ocasiones la agresión va hacia las comunidades; en otras, sólo se encuentra en medio de una dinámica mucho más amplia; pero de una forma u otra, muchos profesores y estudiantes transitan por escenarios inéditos y para los cuales están poco preparados y nulamente acompañados.²

2 El recuento de hechos puede ser larguísimo y abrumador. Sólo enlisto algunos de los que he registrado, a manera de un resumen imperfecto, recuperado de la voz de personas entrevistadas y de medios impresos y digitales. En 2012, en uno de los momentos más álgidos de la lucha contra el narcotráfico, personal militar detuvo dentro de instalaciones de la Universidad Veracruzana a una persona que, desde el techo de la Facultad Contaduría Veracruz, monitoreaba las rutas de vehículos militares en la zona conurbada. En 2013, al sur del estado, estudiantes declaraban vigilar a sus maestros y pasar información a células de la delincuencia cerca de Acayu-



can y Minatitlán. En 2014, en Córdoba, profesores de primaria, en sesión de Consejo Técnico, fueron asaltados dentro de la escuela. En Papantla, el coche de una profesora fue quemado frente a la escuela y, posteriormente, la docente fue objeto de diferentes amenazas e intentos de extorsión. Y los reportes de maestros y estudiantes secuestrados son frecuentes a lo largo y ancho del estado.

Y precisamente sobre esto hay un asunto importante a discutir. Muchos de los profesores de los diferentes niveles educativos se han quedado solos, como se han quedado solos decenas de médicos y de enfermeras, los contados buenos policías y otros servidores públicos que deben lidiar todos los días con los problemas de terreno, sin respaldo institucional, sin programas de apoyo efectivo, sin acompañamiento, sin líneas de ayuda, sin asesoría, en ocasiones ubicados en entornos donde intentar cambiar el estado de cosas puede significar arriesgar la vida.

El entorno de inseguridad y de agresividad que se registra en prácticamente todo el estado se ha combinado drásticamente con la ausencia de autoridad política, de autoridad educativa, con la ausencia de políticas y programas de prevención del delito y del crimen, que apoyen a las comunidades educativas. En varios de estos contextos, intentar aprender no es fácil y hablar de resultados en las evaluaciones PISA es una absoluta ridiculez.

CONSIDERACIONES FINALES: ¿QUÉ AGENDA EDUCATIVA PARA VERACRUZ?

Se apuntó de inicio que el propósito de este escrito era mostrar que el estado de Veracruz experimenta una crisis educativa que ha puesto en cuestión el derecho de los veracruzanos a tener una educación pertinente, de calidad, en entornos seguros que propicien el desarrollo individual y colectivo. Se afirmó también que la crisis detrás de problemas políticos, económicos y de inseguridad produce efectos de sedimentación. Para hacer visible la crisis y las posibles áreas de incidencia, se exploraron rasgos del mal gobierno, que implica la ausencia de políticas, una pobre gestión y una marcada corrupción, que tienen efectos terribles en un entorno de violencia, en parte alimentado por malas acciones gubernamentales. Los testimonios presentados para la última parte muestran, además, una crisis que pone en cuestión la capacidad de agencia y de transformación social de las instituciones educativas.

Hasta cierto punto, podríamos afirmar que, si Veracruz ha sido un caos en casi todos los frentes, no tendría por qué ser diferente en el ámbito educativo. Y, efectivamente, el mismo patrón problemático observado en otros ámbitos del estado se expresa con toda claridad en el sector educación. Pero como en el sector salud, o en el ámbito de la seguridad y de la justicia, la crisis educativa se magnifica en sus consecuencias, y puede marcar a generaciones completas.

Muchos de los problemas en el sector educativo son sistémicos, pero otros tienen responsables directos. Es posible hacer imputaciones causales. En Veracruz no tenemos el problema de no saber, de ignorar cómo son o de dónde vienen los problemas. Tenemos, en cambio, el problema de cómo traer a cuenta a quien sabemos que actúa mal y de cómo subvertir el estado de las cosas.

En este contexto, vista la gravedad de los asuntos locales, me parece que una agenda inmediata para Veracruz debe incluir sanear y reorganizar la Secretaría de Educación. Renovar los cuadros directivos y dar prioridad a una agenda educativa basada en problemas reales de las escuelas y de las comunidades educativas. En una línea parecida, es necesario el uso del conocimiento disponible sobre la educación local, que es mucho, apoyándose en escuelas normales, pedagógicas y en la propia Universidad Veracruzana, para construir una agenda prioritaria de acción, no un programa de gobierno vacío y genérico.

Asimismo, es necesario diseñar e implementar auténticas políticas transversales que apoyen la educación y el desarrollo integral, tomando como eje la seguridad y el respeto a los derechos básicos, incluido el derecho a la educación. Es necesario también hacer efectiva la participación académica y ciudadana en el sector educación, que permita orientar la agenda e incrementar la transparencia de los procesos básicos de la gestión educativa, entre los que destaca el uso de los recursos.

Pasar de la indignación y la demanda a la acción pública es uno de los mayores retos para la generación actual de veracruzanos, sea que nos ubiquemos en el campo académico, político, gubernamental o social

organizado. Mucha de esta acción pasa por el campo de las políticas y de las instituciones que, por su lado, deben ser rediseñadas para funcionar. Es posible que parte del conocimiento que tenemos sirva para esto. Otro todavía queda por ser construido, y esto implica modificar en algún grado la actual agenda de investigación social.

REFERENCIAS

- ARNAUT, A. y S. Giorguli (coords.) (2010). *Los grandes problemas de México. VII. Educación*. México, D. F.: El Colegio de México.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) (2017). *Informe Cuenta Pública General*. México.
- HEVIA DE LA JARA, F. y E. Treviño Ronzón (2012). “La situación de la educación”, Ricardo Jiménez, *Diagnóstico local sobre la realidad social, económica y cultural de la violencia y la delincuencia en el municipio de San Andrés Tuxtla*. Veracruz: Cesem/Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla/Subsemun.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE) (2014). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014 / Primaria*. México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2014). *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial*. México.
- (2016). *Principales resultados de la encuesta Intercensal, 2015*. México.
- MEDICIÓN INDEPENDIENTE DE APRENDIZAJE (MIA) (2015). *Principales resultados de la Medición Independiente de Aprendizaje, Veracruz*. México: CIESAS-Golfo.
- Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) (2016). *Prontuario estadístico. Veracruz 2015-2016*. México: Gobierno del Estado de Veracruz.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN EDUCATIVA (SNIE) (2014). *Sistema Nacional de Información Educativa, 1990-2015*. México: Secretaría de Educación Pública.

- TREVIÑO RONZÓN, E. (2013a). “La situación de la educación, la salud y otros servicios sociales”, Alberto J. Olvera Rivera, José Alfredo Zavaleta Betancourt y Víctor Manuel Andrade Guevara (coords.), *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- (2013b). “La situación de otros servicios sociales. La situación de la educación”, A. Zavaleta Betancourt, A. Olvera Rivera y V. Andrade Guevara (coords.). *El campo de la violencia y del delito. El caso de Acayucan*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- UNESCO (2005). *Global Monitoring Report. Education for All. The Quality Imperative*. París: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNIVERSIDAD VERACRUZANA (UV) (2016). *Comunicación oficial para el C. Gobernador del Estado*. 6 de septiembre de 2016, Xalapa, Veracruz, disponible en: <http://www.uv.mx/noticias/2016/09/06/comunicacion-oficial/>, consultado el 14 de febrero de 2017.
- VÉLEZ GRAJALES, Roberto, Juan Enrique Huerta Wong y Raymundo M. Campos Vázquez (2015). *México, ¿el motor inmóvil?* México: Centro Espinosa Yglesias.
- ZAVALETA BETANCOURT, A., E. Treviño Ronzón y Modesta Jiménez O. (2014). *La gestión de la violencia en las escuelas de educación básica de Veracruz*. México: Universidad Veracruzana/Conacyt.

NOTAS EN MEDIOS

- CHIÑAS, S. (2016). “Exigen fuerzas federales en Coatzacoalcos para combatir secuestros, extorsiones y asesinatos”, *La Jornada Veracruz*. 5 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/10/05/estados/028n1est>, consultado el 2 de febrero de 2017.
- El mundo de Córdoba (Redacción)* (2016). *Se roban 30 mil pesos en escuela*. 17 de diciembre de 2016, Sección: Expediente, consultado el 9 de febrero de 2017.
- GIRE (2017). “Las becas robadas en Veracruz”, *El Universal*. 4 de enero de 2017, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/colectivo->

gire/2017/01/4/las-becas-robadas-en-veracruz, consultado el 2 de febrero de 2017.

Imagen del Golfo (Redacción) (2015). *Docentes, los más secuestrados en el sur de Veracruz*. 8 de marzo de 2015, disponible en: <http://imagedelgolfo.mx/resumen.php?id=41054605>, consultado el 12 de febrero de 2017.

TRUJILLO, N. (2011). “Cifras de becas otorgadas por gestión anterior no cuadran”, *La Jornada Veracruz*. 7 de noviembre de 2011, disponible en: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=110307_122053_895, consultado el 12 de febrero de 2017.

ZAVALETA, N. (2015). “Universitarios de Veracruz exigen con bloqueo a Sefiplan el pago de becas atrasadas”, *Proceso*. Consultado el 12 de febrero de 2017.

EDUCACIÓN INDÍGENA EN VERACRUZ: INEQUIDAD Y REZAGO HISTÓRICO¹

ROSA GUADALUPE MENDOZA ZUANY²

LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA en Veracruz –como subsistema de educación básica– ocurre en un contexto nacional caracterizado por una ausencia de políticas educativas que se orienten al pleno ejercicio del derecho de los niños indígenas a una educación pertinente desde el punto de vista lingüístico y cultural. En Veracruz, 16.2% de la población de 3 años y más es indígena, y 11.6% es hablante de alguna lengua indígena. El 6% de los alumnos de educación básica es monolingüe en alguna lengua originaria (SEV, 2016) y éstos no precisamente se encuentran en escuelas del subsistema indígena. Para ilustrar el rezago en la atención a la población indígena con datos de 2000, se tiene que 28.9% de la población indígena de 15 años y más no tiene instrucción y que 31.7% es analfabeta. Sólo 17.3% tiene primaria completa (CDI-INEGI, 2010).

Los grupos originarios presentes en el subsistema indígena son 15; ordenados por lengua más hablada son: náhuatl, tutunakú, popoluca, chinanteco, hñahñú, tének, mazateco, zapoteco, tepehua, zoque, tzotzil, mixteco, mixe, tzetal y chol. Sin embargo, es importante precisar que la población indígena está presente en todo el sistema educativo nacional y estatal, en todos los niveles, recibiendo atención educativa basada en currículos nacionales homogeneizantes, lo cual agudiza el hecho histó-

-
- 1 Este capítulo incluye datos que fueron recabados en documentos públicos, entrevistas y grupos de discusión con actores educativos del subsistema indígena a nivel federal y en seis entidades federativas, entre ellas, Veracruz, lo cual llevé a cabo para la Evaluación de la Política Educativa dirigida a la Población Indígena en Educación Básica, para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2016).
 - 2 Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana.

rico de su castellanización y el intento deliberado del Estado mexicano de su “integración” a la sociedad nacional mediante la educación (Muñoz Cruz, 2001).

La existencia de un subsistema indígena que ofrece servicios educativos a nivel inicial, preescolar y primaria no resuelve per se el acceso a la educación de los pueblos originarios, ni la concreción del derecho a recibir una educación pertinente (Jiménez y Mendoza, 2012; Jiménez y Mendoza, 2016). El tránsito del indigenismo a un neo o posindigenismo en el que el reconocimiento discursivo de la diversidad cultural avivó la esperanza de una educación definida desde y para los pueblos, a partir de sus demandas de autonomía para decidir sobre su educación, no produjo resultados que abonaran al ejercicio de sus derechos colectivos. Si bien en los años noventa el “tema indígena” estuvo posicionado a nivel internacional y nacional, paulatinamente esa posición se fue diluyendo. También se observa cómo, de un discurso que ponía de relieve la interculturalidad como elemento central y transversalizable en el sistema educativo, hoy en día prevalece, particularmente desde la Reforma Educativa iniciada en 2013, un discurso que la reemplaza, centrado en la inclusión y en la equidad, con implicaciones relevantes para la gestión de la diversidad, no sólo en el ámbito educativo. La inclusión educativa o educación inclusiva se plantea como una alternativa para la atención de una diversidad de grupos (migrantes, sobresalientes, con necesidades educativas especiales, etc.), entre ellos, la población indígena. La transferencia de políticas educativas de corte inclusivo entraña razones sociales, educativas y económicas que orientan a los sistemas educativos a la desaparición de subsistemas diferenciados que atiendan necesidades educativas distintas y específicas. La reducción constante del gasto público en educación conduce a la existencia de escuelas donde los maestros atiendan a niños monolingües de lenguas indígenas, niños con necesidades educativas especiales (por ejemplo, visuales, auditivas, autismo, etc.) en un mismo espacio. La razón económica es planteada explícitamente por UNESCO (2009), dado el ahorro que supone tener un

sólo sistema educativo donde todos sean incluidos, argumentando la importancia de una Educación para Todos (EPT), en el marco de la tolerancia y del aprovechamiento de las diferencias en los procesos de aprendizaje. Sin embargo, las condiciones para que esas aulas inclusivas funciones, de ninguna manera están dadas, ni en el sistema educativo mexicano ni en el veracruzano.

Así, en este contexto nacional en el que prevalece la noción de “inclusión” –afianzada en la propuesta de Modelo Educativo 2016 (SEP, 2016)– se aglutina a la población vulnerable, en rezago, en desventaja, bajo un paradigma que los agrupa en razón de su “déficit”, los homogeneiza e intenta garantizar su acceso y permanencia, pero sin estrategias educativas pertinentes. Es claro que el sistema educativo tendría que contar con docentes especializados, con una formación que los capacitara en la atención de alumnos con una diversidad de diversidades. Aunado a ello, tendría que lograrse con un presupuesto suficiente y que garantizara, con equidad, la cobertura de las necesidades de formación docente, materiales educativos diversificados, infraestructura y equipamiento, asesoría técnico pedagógica especializada, etc. En resumen, a nivel federal no se identifican políticas educativas efectivas y con el respaldo de los recursos económicos y humanos suficientes y asignados con equidad que se orienten a resolver los retos que supone un subsistema caracterizado por una diversidad cultural y lingüística significativa (sólo en Veracruz se identifican 15 lenguas originarias y un número mayor de variantes), por la precariedad de las escuelas, por la insuficiencia, no vigencia y poca pertinencia de los materiales educativos, así como por la necesidad de mejores perfiles de docentes, asesores técnicos pedagógicos (ATP) y directivos.

En el estado de Veracruz, se cuenta con una legislación inconsistente y poco clara en relación con la educación que la población indígena tiene derecho a recibir. En la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se habla de: a) adecuaciones en educación primaria (artículo 103), b) que los hablantes de lenguas indígenas tengan acceso a educación obligatoria –que en teoría abarcaría hasta la educación media

superior– en su lengua y en español (artículo 123) y c) adecuaciones a la educación básica (que incluiría también el nivel secundaria) (artículo 125). Se observa una inconsistencia grave en cuanto a los niveles en los cuales se debería ofrecer educación en lenguas indígenas. Es más grave aún que, en la realidad, ni siquiera en el nivel primaria del subsistema indígena en su totalidad se logra ofrecer esta educación bilingüe, por problemas asociados al perfil y a la formación inicial y continua de los docentes, a su desubicación lingüística, a la falta de materiales educativos, etc.; en resumen, el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en materia educativa no es una realidad por la histórica omisión del Estado mexicano en construir las condiciones para la edificación de un subsistema que opere con la equidad como principio.

La Autoridad Educativa Local (AEL) de Veracruz, como la de todas las entidades federativas, tiene la atribución de prestar los servicios educativos bajo la normatividad diseñada y emitida desde la Federación, con un currículo nacional también definido a nivel federal. Las posibilidades de innovación y de incidencia a nivel federal por parte del cuerpo técnico de la Dirección de Educación Indígena del estado no están cerradas, pero sí son limitadas por varios factores: el imperante centralismo *de facto* que perpetúa un rol implementador por parte de las autoridades educativas locales; la falta de recursos económicos suficientes para la operación de la Dirección de Educación Indígena Dirección y la tardía o nula llegada de recursos provenientes de programas federales, como el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), que ahora, además, comparte con otros “grupos vulnerables”, tales como las telesecundarias, servicios educativos para niños migrantes, sobresalientes, con necesidades educativas especiales, entre otros; y la marginalidad de la Dirección de Educación Indígena en la propia Secretaría de Educación de Veracruz, que reproduce un fenómeno que ocurre también a nivel federal. La precariedad de las condiciones de trabajo del cuerpo técnico de la Dirección de Educación Indígena limita su incidencia a nivel estatal y federal. Es preciso indicar que el nivel secundaria no ha sido asu-

mido por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) a nivel federal, ni por la Dirección de Educación Indígena (DEI) a nivel estatal. En el marco del plan de estudios vigente, en algunas secundarias ubicadas en localidades con más de 30% de población indígena, se imparten las asignaturas optativas: 1. Lengua y Cultura en náhuatl de Zongolica. 2. Lengua y cultura en náhuatl de la Huasteca y 3. Lengua y Cultura para el pueblo totonaco. Sin embargo, esta asignatura no representa, en ningún sentido, la continuación de una educación bilingüe y pertinente en este nivel, debido a su carácter optativo y marginal entre las optativas para el primer grado de secundaria. Cabe mencionar que dicha asignatura ha sido iniciativa de la Coordinación General para la Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) y no de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI). En el Modelo Educativo 2016, en proceso de consulta, no se observa ningún avance para el ejercicio del derecho de la niñez indígena a contar con educación bilingüe e intercultural en todo el trayecto de su educación básica, que incluye a la secundaria.

Establecido este panorama general a nivel federal y estatal, a continuación se presentan algunas de las principales necesidades detectadas a partir de la realización de la Evaluación de la Política Educativa dirigida a la Población Indígena en Educación Básica (2016), que por encargo del INEE llevé a cabo a nivel federal y en seis entidades federativas, una de ellas, Veracruz. Estas necesidades, que ilustran la histórica crisis del subsistema, se agrupan en cuatro ejes: 1. materiales educativos. 2. Perfil y formación docente. 3. Gestión escolar y participación comunitaria y 4. Infraestructura y equipamiento.

MATERIALES EDUCATIVOS

La llegada de materiales educativos desde la DGEI –libros de texto que no son vigentes ni corresponden al actual plan de estudios, otros materiales complementarios en lenguas que no corresponden a las que son habladas en el estado y para los cuales los docentes no han recibido o no

de forma suficiente capacitación para su uso y articulación al plan de estudios– no resuelve las necesidades de los docentes en términos de materiales actuales, pertinentes y de los cuales puedan apropiarse para su práctica docente, para el logro del aprendizaje de los alumnos. Muchos de estos libros son almacenados, ya que no se dispone de capacitación para su uso y su articulación al currículo vigente. Los llamados libros de texto corresponden al plan 1993, y no se diseñaron para todos los niveles, ni para todos los grados ni para todas las lenguas. Por ejemplo, para el náhuatl del centro de Veracruz y para el tepehua sólo hay libros de texto para nivel primaria de primero a tercer grado; para el tutunakú, tének y popoluca, del primero al cuarto grado; y para el hñahñú, mazateco y chinanteco, no se dispone de libros de texto. Los avances en torno a Parámetros Curriculares, estrategia que sostiene la Asignatura Lengua Indígena, se materializan en los libros para el maestro para asignaturas Tutunakú, Náhuatl y Hñahñú, para primaria indígena en su primer ciclo (primero y segundo grados). La complejidad en el diseño de materiales supondría un apoyo contundente, tanto a nivel técnico como económico, para lograr que todas las lenguas tuvieran materiales en preescolar y en primaria; sin embargo, en la propuesta del Modelo Educativo 2016 no se vislumbra el futuro de Parámetros Curriculares y, por consiguiente, la continuación de los trabajos en la producción de materiales, misma que se encuentra en proceso para varias lenguas.

La distribución de los materiales educativos es muy problemática debido a que la Autoridad Educativa Local no se ha responsabilizado de su distribución hasta cada una de las escuelas, como es su obligación. Mientras los padres de familia y docentes se organizan y pagan la distribución de los materiales –afectándose la gratuidad de los libros–, el estado se ampara en el artículo 89 de la Ley General de Educación del Estado de Veracruz, que habla de “promover” la distribución.

En grupos de discusión con figuras educativas –docentes, directores, supervisores, jefes de sector, asesores técnicos pedagógicos del sub-

sistema indígena-, emerge la necesidad de aumentar el acervo bibliográfico y los materiales en lenguas indígenas, no solamente a partir de diseños generados en la DGEI, sino de la producción estatal y regional de materiales que respondan de forma más pertinente y orientada a las necesidades específicas de cada grupo lingüístico. Para ello, es necesario contar con presupuesto y equipos técnicos para el diseño y la impresión de materiales que aborden las lenguas indígenas no sólo como L1, sino como L2, para todos aquellos que se autoadscriben como indígenas, pero que ya no son hablantes de alguna lengua indígena como lengua materna. Asimismo, se considera prioritaria la continuación de una educación bilingüe en secundaria, especialmente en las telesecundarias que acogen al mayor número de estudiantes indígenas que continúan sus estudios en este nivel. En cuanto a la distribución, apuntan a que la Autoridad Educativa Local asuma su responsabilidad en cuanto a la distribución de los materiales, gratuitamente y en tiempo y forma, hasta las escuelas.

PERFIL Y FORMACIÓN DOCENTE

La mayoría de los docentes de educación indígena son pasantes de licenciatura o cuentan con una licenciatura incompleta. Sólo 8% de los docentes de educación básica es hablante de lengua indígena. Más grave aún: sólo 6.5% de los docentes de preescolares indígenas es hablante de alguna lengua indígena, así como sólo 37.2% de los docentes de primarias indígenas lo es (SEV, 2016). Lo anterior, sin tener en cuenta si están o no ubicados correctamente en escuelas cuyos alumnos son hablantes de la lengua que habla el docente. Si ahondamos en datos de desubicación lingüística, ciertas zonas del estado llegan a alcanzar hasta 37% de docentes que no están ubicados correctamente de acuerdo con su lengua (SEV, 2016). Estos datos muestran la importancia de garantizar una educación pertinente desde el punto de vista cultural y lingüístico para los alumnos con docentes hablantes de lenguas originarias, correctamente ubicados en función de la lengua originaria en la cual son compe-

tentes, y con la formación profesional que posibilite que cumplan sus funciones docentes y directivas en la complejidad que plantean las escuelas que no son de organización completa. El 26.9% de los docentes no cuenta con la escolaridad requerida: licenciatura; y 47.3% es pasante de licenciatura (SEV, 2016). Los docentes de educación indígena en Veracruz, como en la mayoría del país, se forman en servicio; la UPN ha sido la institución formadora de docentes indígenas; sin embargo, es urgente una revisión del plan de estudios de la Licenciatura en Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena (LEPEPMI), para constituirse en una opción de formación pertinente, vigente y acorde a las necesidades formativas de los docentes que la cursan. Su plan de estudios data de 1993, y no incluye en su currículo una de las principales demandas de formación docente: didáctica de las lenguas indígenas. Por otro lado, las Normales del estado de Veracruz no ofrecen la Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe, que sí se ofrece en otros estados; esta omisión de oferta formativa inicial pone sobre la mesa la inequidad en la atención educativa a la población indígena.

Como se mencionó anteriormente, el perfil de los docentes del subsistema presenta déficits importantes en cuanto a su escolaridad, su bilingüismo y su correcta ubicación en función de la lengua que hablan. En el marco de la actual Ley General del Servicio Profesional Docente, se deben reconocer las condiciones actuales de los docentes del subsistema –construidas por el propio sistema educativo a partir de sus omisiones–, para instrumentar acciones que vayan más allá de lograr evaluaciones formativas, pertinentes y justas; es necesario centrar las acciones en la formación de los docentes en servicio, su profesionalización ligada directamente al mejoramiento de su práctica docente y, entonces, una evaluación fundamentada en lo que el propio sistema educativo le aportó para su desarrollo profesional. Por ello, es necesario que se destine presupuesto y recursos humanos para llevar a cabo un diagnóstico estatal para el diseño e implementación de acciones públicas para atender varios aspectos de este eje:

- La escolaridad y la profesionalización de los docentes en servicio, es decir, alternativas para la titulación y profesionalización con real incidencia en el mejoramiento de sus prácticas docentes.
- La correcta ubicación lingüística de los docentes.
- Diagnosticar competencias lingüísticas en lengua indígena y estrategias para mejorarlas.
- Formación inicial específica para docentes del subsistema indígena y de telesecundarias, en atención a la diversidad lingüística y cultural de su alumnado.
- Formación continua pertinente y atendiendo necesidades estatales y regionales particulares para educación indígena, adecuada a los perfiles de los docentes y a su propia detección de necesidades formativas, y no solamente derivadas de los resultados de las futuras evaluaciones docentes para este subsistema.

GESTIÓN ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

En Veracruz, 60% de los preescolares indígenas es multigrado; 53% de las primarias indígenas es unitaria y bidocente; 39% de los docentes de primaria indígena atiende más de un grado; más de 80% de los directores de preescolares y de primarias indígenas, además de las labores propias de su función, atiende grupo (SEV, 2016).

Esto supone que las condiciones de las escuelas indígenas no son las de escuelas urbanas de organización completa, donde los directores pueden desempeñar sus funciones directivas sin atender algún grado, y que ahora, con la Escuela al Centro, además podrán contar con apoyos adicionales a través de la figura de los subdirectores. La operación de escuelas multigrado con docente(s) que además cumple(n) funciones directivas afecta de forma significativa la normalidad mínima escolar. La sobrecarga administrativa aqueja a las escuelas por la llegada de programas que, si bien posibilitan la llegada de recursos y de apoyos, convierten a los directivos en gestores administrativos antes que en docen-

tes y acompañantes técnicos pedagógicos. Directivos de educación indígena, que en su mayoría son docentes con grupo, plantean la realidad de la gestión escolar en sus escuelas: predomina la gestión administrativa en detrimento de la gestión técnico-pedagógica; no se cuenta con el apoyo de ATP para todas las escuelas, ni tampoco con ATP especializados en lenguas indígenas (ya que los perfiles del Servicio Profesional Docente no los incluyen). La necesidad de una gestión pedagógica es urgente en escuelas multigrado y bilingües, donde el docente, además, es director, debe impartir la Asignatura Lengua Indígena y, lo más grave, no cuenta con las competencias necesarias para cumplir todas estas funciones, debido a que no tiene una formación inicial como docente, aunado a la deficiente y poco pertinente formación continua disponible.

Los programas de apoyo a la gestión escolar, enmarcados ahora en la estrategia Escuela al Centro, no han estado disponibles para las escuelas indígenas de Veracruz, aunque en las Reglas de Operación se plantee, incluso, la priorización de su atención. Paradójicamente, en Veracruz, y por decisión de la Autoridad Educativa Local, los preescolares indígenas y las telesecundarias –modalidad de secundaria que recibe al mayor número de estudiantes indígenas que continúan sus estudios en ese nivel– no han tenido acceso al Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), y sólo 21.4% de las primarias indígenas del estado ha sido beneficiado (SEP, 2015). En ninguna de las convocatorias del Programa Escuelas de Calidad (PEC) participaron preescolares ni primarias indígenas, ni telesecundarias. Ahora, el Programa de la Reforma Educativa (PRE), que reemplaza al PEC, ha incluido entre sus beneficiarios a preescolares y primarias indígenas, así como a telesecundarias, en una atropellada implementación que inicialmente no contó con las condiciones ni con la planeación para el ejercicio de los recursos en las escuelas.

La gestión escolar se ha planteado como un ámbito fuertemente ligado a la participación de toda la comunidad escolar, que incluye a padres de familia y a otros actores sociales y comunitarios. Sin embargo,

las instancias de participación, concretamente los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), funcionan como espacios obligatorios, como parte de un trámite para el acceso a beneficios de programas como el Programa de la Reforma Educativa, el Programa Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas al CIEN, etc. Sin embargo, no funcionan como verdaderos espacios de participación que posibiliten su adaptación a prácticas locales de colaboración y de toma de decisiones.

Se requiere que la Autoridad Educativa Local priorice –con base en el criterio de equidad– la participación y/o designación de escuelas del subsistema indígena y de telesecundarias en programas de apoyo a la gestión, y que, además, disponga de las condiciones necesarias para que la llegada de los programas no signifique una sobrecarga administrativa que afecte la normalidad mínima escolar y la dedicación de los docentes y directivos a los complejos procesos de enseñanza-aprendizaje que conlleva la educación intercultural bilingüe. En estados como Yucatán se han implementado novedosas estrategias para facilitar la descarga administrativa de los docentes de escuelas unitarias indígenas, como la designación de enlaces itinerantes y la emisión de convocatorias únicas para participación en programas de apoyo a la gestión escolar. Voltear a otras entidades federativas y aprender de sus estrategias exitosas es urgente.

Asimismo, se requiere una formación en la gestión técnico-pedagógica que permita a los ATP y a los directivos coadyuvar a que los procesos académicos no reproduzcan el histórico rezago en las trayectorias educativas de la niñez indígena. Estos procesos de formación continua pueden ser liderados por las AEL de Veracruz, en atención a ausencias y deliberada omisión de las autoridades federales en ese sentido.

En cuanto a la participación, es preciso que se incida en la redefinición y flexibilización de los CEPS desde las experiencias de su funcionamiento en estados como Veracruz, donde se ha observado su poca funcionalidad y escasa pertinencia respecto de las prácticas de participación comunitaria de las comunidades indígenas. La representación del subsistema en los consejos municipal, estatal y federal es urgente.

INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

En el estado de Veracruz, las carencias de las escuelas en cuanto a infraestructura y equipamiento siguen la tendencia que se observa a nivel nacional: las comunidades rurales indígenas, con pocos habitantes y distantes de zonas urbanas, tienen las escuelas con mayor rezago en las condiciones físicas de sus escuelas. Los siguientes datos a nivel nacional ejemplifican esta situación:

De los preescolares indígenas, 26.4% tiene techos de materiales no durables, 22.7% no tiene baño, 30.2% no tiene mobiliario para docentes en al menos un aula, y 20.1% no cuenta con mobiliario para al menos un alumno. De las primarias indígenas, 24.7% no dispone de baños, 28.9% no cuenta con mobiliario para docentes en al menos un aula, 21.2% no cuenta con mobiliario para al menos un alumno, y 18.1% tiene techo de materiales no durables (INEE-UNICEF, 2016: 11).

Los docentes de este subsistema reiteran el deficiente o nulo acceso a Internet, la falta de equipo de cómputo, y más aún, que muchas escuelas no cuentan con electricidad o con agua potable disponible. Las propuestas contenidas en los planes de estudio que hacen referencia al uso de TICs constituyen un ejemplo de la brecha entre las condiciones de las escuelas y la posibilidad de implementar dichas innovaciones educativas en contextos que son ejemplo de la inequidad histórica que han padecido los pueblos indígenas. Aunado a las condiciones de abandono de las escuelas por parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales, *de facto* se ha transferido a los padres de familia la responsabilidad del mantenimiento de las escuelas y del pago de los servicios como la electricidad. La imposibilidad de los padres de familia de mantener una infraestructura de tipo urbano ha supuesto la generación de alternativas creativas para lograr el remozamiento de las escuelas, a partir de las donaciones de fundaciones, empresas, etcétera.

Si bien, el gobierno federal ha priorizado la política de mejoramiento de la infraestructura de las escuelas a través de Escuelas al CIEN y del Programa de la Reforma Educativa en los últimos tres años, la equidad sólo ha sido elemento discursivo políticamente correcto en los lineamientos de estos programas. Si los programas fuesen implementados bajo un criterio de equidad, las escuelas indígenas serían las más beneficiadas; sin embargo, para ejemplificar, se puede observar que en Escuelas al CIEN, sólo 4.07% de las escuelas primarias indígenas de Veracruz fue beneficiado por este programa en el periodo 2015-2016, así como únicamente 11.59% de los preescolares indígenas (Inifed, 2016). El programa predecesor, Escuelas Dignas, nunca apoyó a más de 5% de preescolares ni primarias indígenas en cada uno de los años de su operación (2013-2015) (Inifed, 2015).

La equidad, presente como discurso debe concretarse en la designación de beneficiarios de programas de infraestructura que priorice a las escuelas del subsistema indígena y a las telesecundarias. El rezago de su infraestructura y de su equipamiento debe ser atendido a partir de una incidencia de las AEL en la designación que, a nivel federal, se realiza. La posibilidad de las AEL de redefinir listados de beneficiarios debe aprovecharse y capitalizarse, para cerrar las brechas que existen entre escuelas regulares urbanas y escuelas indígenas y rurales.

Asimismo, es preciso implementar mecanismos para la regularización de los terrenos donde están ubicadas las escuelas, para dotar de mantenimiento a las escuelas, sin transferir esa responsabilidad a los padres de familia, para incidir a nivel federal en que sean instancias especializadas y sujetas a mecanismos de transparencia las que lleven a cabo la administración de los recursos y de las obras de mejora y construcción, y que, a su vez, exista la posibilidad de llevar a cabo adecuaciones en los prototipos de construcción, para dotar a las escuelas de infraestructura acorde al clima, a la cultura, a las necesidades específicas de la comunidad escolar, con pertinencia, y que posibilite un mantenimiento que aproveche la disponibilidad de materiales y mano de obra locales.

CONCLUSIÓN

La crisis de la educación indígena en Veracruz –expresada en los cuatro ámbitos arriba expuestos– pone de relieve la inequidad que prevalece en la implementación de políticas educativas para el subsistema indígena por parte de las autoridades educativas locales, y la escasa o nula incidencia que se ejerce a nivel federal para el diseño de políticas y programas pertinentes y con un contundente sentido de equidad. Es preciso que en Veracruz se asuma un rol propositivo basado en la vasta experiencia en implementación de programas y estrategias que no son coherentes, ni pertinentes, ni congruentes, ni equitativos.

Un cuerpo técnico de educación indígena capaz, pero sin recursos suficientes para operar y sin un posicionamiento estratégico en el sistema educativo estatal, puede identificar vacíos, necesidades y demandas del subsistema, planear e intentar movilizar las voluntades de actores educativos expertos y comprometidos, pero difícilmente podrá revertir décadas de rezago y de marginalidad a nivel estatal, como espejo de lo que sucede a nivel nacional. Por ello, es preciso posicionar al subsistema partiendo de los derechos de los pueblos indígenas a una educación intercultural y bilingüe.

Los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito educativo, incluidos en la normatividad internacional y en la nacional, constituyen una primera fuente de referentes de mejora de la educación indígena. Sin embargo, no son los únicos referentes ni expresan las expectativas de todos los actores educativos y de todos los pueblos indígenas.

Por ello, es importante construir un subsistema a partir de las voces de los agentes educativos, no únicamente como estrategia de legitimación de políticas que continúan reproduciendo la marginación, sino como una estrategia que articule voces vinculantes capaces de trazar rumbos, tomar decisiones, definir criterios de calidad específicos y definir el rumbo estatal del subsistema indígena, en un marco normativo construido reconociendo las atribuciones y las capacidades de los

estados enmarcadas en el federalismo educativo. El subsistema indígena de Veracruz cuenta con un capital humano invaluable, y su incidencia a nivel federal es fundamental para reorientar el rumbo del subsistema a nivel nacional hacia paradigmas que tengan como centro el reconocimiento de la diversidad y la atención educativa pertinente y específica desde el punto de vista cultural y lingüístico.

En un orden de cosas más amplio, es preciso revisar los fundamentos de la política educativa actual, abriendo el debate sobre la consistencia y coherencia entre: *a)* el discurso de inclusión educativa –que parece tender a homogenizar a los diferentes y a integrarlos a un sistema educativo general sin la capacidad, por ejemplo, de ofrecer una educación bilingüe en cada una de las escuelas a las que asisten niños y niñas indígenas–, *b)* los derechos educativos de los pueblos y *c)* las condiciones existentes y las condiciones necesarias para implementar políticas de corte inclusivo en estados como Veracruz.

REFERENCIAS

- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS-
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (CDI-INEGI)
(2010). *Sistema de indicadores sobre la población indígena en México con base en: Censo General de Población y Vivienda*. México.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE) (2016).
Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica. Informe final. México: autor (documento interno).
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN-FONDO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (INEE-UNICEF) (2016). *Panorama educativo de la población indígena 2015*. México.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA (INIFED)
(2015). *Padrón de beneficiarios del Programa Escuelas Dignas de los años 2013, 2014 y 2015*. México.

- INSTITUTO NACIONAL DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA (INIFED) (2016). *Padrón de escuelas beneficiarias del Programa Escuelas al CIEN del ciclo escolar 2015-2016. Listado de escuelas que están en el Programa Escuelas al CIEN clasificadas por entidad, municipio, localidad y número de beneficiarios*. México.
- JIMÉNEZ NARANJO, Y. y R. Mendoza Zuany (2012). *Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas*. México.
- JIMÉNEZ NARANJO, Y. y R. Mendoza Zuany (2016). “La educación indígena en México: una evaluación integral, cualitativa y participativa”, *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*. 14 (1): 60-72.
- LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (LEEV). *Gaceta Oficial*. 17 de febrero de 2016.
- MUÑOZ CRUZ, H. (2001). “Trayectoria de las políticas de educación indígena en México”, H. Muñoz (coord.). *De prácticas y ficciones comunicativas y cognitivas en educación básica*. México: Universidad Pedagógica Nacional, Oaxaca/Universidad Autónoma Metropolitana.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2015). *Base de datos de escuelas beneficiarias por el Programa Escuelas de Tiempo Completo, Ciclo escolar 2011-2012, 2013-2014 y 2014-2015*. México.
- (2016). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. México: autor.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ (SEV) (2016). *Diagnóstico*. Documento de la Dirección de Educación Indígena.
- UNESCO (2009). *Directrices sobre políticas de inclusión en educación*. París: autor.

APRENDIZAJES BÁSICOS EN VERACRUZ: UN DESAFÍO IMPOSTERGABLE

FELIPE J. HEVIA¹

SAMANA VERGARA-LOPE²

INTRODUCCIÓN

EL SISTEMA EDUCATIVO VERACRUZANO es uno de los más grandes y complejos de México. Según los últimos datos oficiales disponibles, para el ciclo 2014-2015, en el estado existían 2 254 313 alumnos y 1 108 737 docentes en 23 486 escuelas en todos los niveles y tipos de sostenimiento. La gran mayoría de estudiantes, profesores y escuelas se ubican en educación básica, en especial en primaria. Aquí se encuentran 924 851 estudiantes, atendidos por 46 378 docentes en 9 652 escuelas (SEP, 2016b). De esta forma, sea como estudiante, madre/padre de familia o docente, la enorme mayoría de los veracruzanos se relaciona cotidianamente con el sistema educativo.

La importancia estratégica del sector educativo se expresa también en términos presupuestales. En el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016, por clasificación administrativa, la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) tuvo un presupuesto aprobado de 40 884 775 707 pesos, monto que representa 41.5% de todo el presupuesto estatal (Gobierno del Estado de Veracruz, 2015).

1 Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Golfo.

2 Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana.

A pesar de estos esfuerzos, y de su centralidad en el presente y en el futuro de la entidad, la educación en Veracruz tiene problemas serios, en términos de cobertura y de calidad. En términos de cobertura, según los datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), para el ciclo 2013-2014, en Veracruz se tuvo un porcentaje de matriculación oportuna de 97.1%, en primaria; 82.4%, en secundaria y 63.7%, en educación media superior (EMS) (AT01c). Y de los que se matricularon, se reportó una tasa de deserción escolar de 1.0 en primaria, 4.6 en secundaria y 14.6 en educación media superior (INEE, 2016) (AT02d). Es decir, miles de niñas, niños y jóvenes en Veracruz no están accediendo a la escuela.

Y, en términos de calidad, la información muestra déficits importantes que se mantienen a lo largo del tiempo. Los resultados de Excale para 2012 muestran bajos niveles de aprovechamiento escolar: el porcentaje de estudiantes de tercero de secundaria que obtienen el nivel insuficiente en los dominios de español y matemáticas es de 25% y 33.1%, respectivamente. De igual forma, los resultados de PISA 2012 muestran que 60.6% de los jóvenes de 15 años tiene bajo rendimiento en la competencia matemática (INEE, 2016) (RE01; RE02).

Resultados similares se pueden observar en las pruebas que desarrolló la Secretaría de Educación Pública: Enlace y los resultados de Planea 2015. En la prueba Planea 2015, respecto del total de entidades federativas, Veracruz ocupa el lugar 18 en matemáticas en sexto de primaria y el 13 en tercero de secundaria; y el lugar 13 en lenguaje y comunicación en sexto de primaria y el 12 en tercero de secundaria.

Asimismo, los resultados indican que sólo 2.6 de cada 100 alumnos de sexto grado y 4.7 de tercero de secundaria tienen el dominio de conocimiento sobresaliente en lenguaje, y 46.3% y 28.5%, respectivamente, están en un nivel deficiente; en matemáticas 6.2 de cada 100 alumnos de sexto grado y 2.5 de tercero de secundaria tienen dominio sobresaliente, mientras 60.2% y 64.9%, respectivamente, presentan deficiencias (inee, 2015).

De esta forma, se puede apreciar importantes déficits en términos de logro educativo en la entidad veracruzana. Sin embargo, la forma de presentación de los resultados oficiales, y su foco en los aprendizajes esperados según el currículum oficial, dificulta hacer un diagnóstico sobre el estado de los aprendizajes básicos, como la lectura y la aritmética básica. Del 60.6% de jóvenes de 15 años que están en los niveles más bajos de PISA, ¿qué porcentaje sabe sumar o restar? ¿Pueden resolver un problema simple? Los niños de cuarto de primaria, en Veracruz, ¿pueden leer un libro? Los datos disponibles no permiten responder preguntas como éstas.

Como dice la UNESCO, las herramientas básicas del aprendizaje, como la lectura y el cálculo, son necesarias para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, mejorar su calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo (UNESCO, 1990). Dentro del Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible,³ se plantea la meta de “garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética” (PNUD, 2015).

Considerando lo anterior, en 2014, el CIESAS y la Universidad Veracruzana desarrollaron el proyecto Medición Independiente de Aprendizajes, para poder llevar a cabo una medición independiente y rigurosa del desarrollo de las capacidades básicas de lectura y aritmética en los niños y jóvenes de Veracruz, buscando incrementar la participación ciudadana en el campo de la educación (Hevia y Vergara-Lope, 2016).

Este proyecto sigue una metodología desarrollada hace más de 10 años en la India, y se conoce en el mundo como “evaluaciones ciudadanas del aprendizaje” o Citizen Led Assessment; tiene como caracterís-

3 El Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible es garantizar la educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (PNUD, 2015).

ticas principales que se aplica en hogares, no en escuelas; que son ciudadanos voluntarios quienes aplican estos instrumentos uno a uno a todos los niños que viven en los hogares seleccionados de una muestra aleatoria; y que los instrumentos de medición son muy simples pero robustos (Banerji, Bhattacharjea y Wadhwa, 2013; Jamil, Jabbar, Nizami y Saeed, 2013; Ruto, 2013; Save the Children, 2013).

En la actualidad, esta metodología se aplica en más de 10 países de tres continentes (PAL Network, 2015); el proyecto MIA ES la única experiencia de estas mediciones en América Latina. Los resultados que se presentan a continuación responden a la primera medición realizada en el año de 2014.

METODOLOGÍA

El diseño de la investigación corresponde a un estudio descriptivo de poblaciones mediante encuestas con muestras probabilísticas de tipo transversal (Montero y León, 2007). En Veracruz se siguió el mismo procedimiento que en levantamientos similares en otras entidades federativas (Hevia y Vergara-Lope, 2016; Vergara-Lope, Hevia y Rabay, en dictamen).

PARTICIPANTES

En esta investigación participaron 3 143 sujetos de entre 5 y 16 años, entrevistados en 2 403 hogares de 187 localidades, en 75 municipios de la entidad.

La media de edad de los niños y de los jóvenes entrevistados fue de 10.08 años ($DE=3.17$), de los cuales 51.5% fueron hombres y 48.5%, mujeres. El 98.4% de la muestra afirmó asistir regularmente a la escuela. El 86.9% ($N=2601$) asistía en el turno matutino y 12.8% ($N=383$) asistía en el vespertino. Los grados escolares a los que pertenecían aparecen en el cuadro 1.

CUADRO 1. Grado escolar de la muestra de investigación

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
No asiste a la escuela	52	1.6%
3o preescolar	126	4.0%
1o primaria	304	9.7%
2o primaria	353	11.2%
3o primaria	344	10.9%
4o primaria	341	10.8%
5o primaria	325	10.3%
6o primaria	308	9.8%
1o secundaria	249	7.9%
2o secundaria	226	7.2%
3o secundaria	225	7.2%
1o ems	194	6.2%
Primaria sin especificar grado	43	1.4%
Secundaria sin especificar grado	25	0.9%
Perdidos	27	0.9%
<i>Total</i>	3143	100.0%

FUENTE: elaboración propia con base en Vergara-Lope (en dictamen).

Del porcentaje válido de respuestas, 95.4% (N=2796) afirmó asistir a la escuela pública y 4.6% (N=136), a escuela privada.

MUESTREO

Se realizó un muestreo representativo polietápico, probabilístico, estratificado, por conglomerados (Hernández, Fernández y Baptista, 2001; Kerlinger y Lee, 2002), con 95% de confianza y un margen de error de +/- 4%. El procedimiento de muestreo implicó tres pasos: 1. Selección de conglomerados o unidades primarias de muestreo (UPM), mediante un muestreo aleatorio estratificado, sistemático y con probabilidad proporcional al tamaño, en este caso 15 secciones electorales de cada uno de los 21 distritos de Veracruz. 2. Selección de manzanas al azar, dentro

del conglomerado y 3. Selección sistemática de 15 viviendas en las manzanas. Así, por cada distrito, se entrevistaron 225 hogares (15 hogares por 15 secciones electorales), y en cada hogar se entrevistaron a todos los niños y niñas de entre 5 y 16 años que vivían en el hogar seleccionado y que quisieron participar en el estudio. Las unidades primarias fueron las secciones electorales, pertenecientes a 21 distritos electorales federales de Veracruz. La información se levantó en 49.5% de secciones urbanas, en 40.8% de secciones rurales y en 9.6% de secciones mixtas. La aplicación fue realizada por 410 voluntarios que recibieron una capacitación previa de seis horas.

INSTRUMENTOS

Se utilizaron las tres formas paralelas de los instrumentos MIA para lectura y matemáticas (Hevia y Vergara-Lope, 2016). Cada versión consta de 10 reactivos que corresponden a un nivel curricular de segundo de primaria, para el caso de lectura, y de cuarto de primaria, para el caso de matemáticas. Los índices de consistencia interna totales van de 0.81 a 0.86, para las tres versiones, y coeficientes de equivalencia de 0.88 a 0.93 entre las tres pruebas paralelas. El instrumento de lectura consta de cinco reactivos: sílaba, palabra, enunciado, historia y comprensión. El instrumento de matemáticas contiene: identificación de números 10-99, suma de decenas con acarreo, resta de decenas con acarreo, división de centenas y resolución de un problema que implica el uso de dos operaciones.

Además de los instrumentos para medir aprendizajes básicos, se aplicó una encuesta de factores asociados al desempeño académico, que incluyó apartados como características socioeconómicas de los hogares, características de los niños, capital cultural educativo (Backhoff, 2011; Backhoff, Bouzas, Contreras, Hernández y García, 2007), involucramiento parental (Sánchez, Valdés, Reyes y Martínez, 2010) y oferta extracomunitaria, como la existencia de bibliotecas públicas o casas de cultura.

PROCEDIMIENTOS

Los instrumentos fueron aplicados en los hogares por 410 ciudadanos voluntarios previamente capacitados, que en su mayoría eran estudiantes universitarios de cursos superiores. La información se recolectó en el mes de septiembre de 2014. La supervisión de la aplicación y el monitoreo de los aplicadores estuvo a cargo de un servicio de monitoreo externo. La información se procesó en una base de datos en el programa SPSS, y se sometió a una serie de procedimientos de estadística descriptiva, paramétrica y no paramétrica (Hernández *et al.*, 2001).

RESULTADOS

Los resultados se pueden ordenar en tres apartados: cobertura escolar, lectura y aritmética.

COBERTURA ESCOLAR

En relación con la cobertura escolar, encontramos altos porcentajes de niños y de jóvenes que afirman asistir a la escuela. El 98.4% de los sujetos entrevistados estaba inscrito y asistía a la escuela. Sólo identificamos 1.6% (52 sujetos) que no asistía. Las principales razones tienen que ver con falta de dinero, embarazo-matrimonio y falta de motivación en cuanto a la escuela, como se muestra en el cuadro 2.

Estas cifras coinciden con la información oficial sobre cobertura para el estado de Veracruz en primaria y en secundaria. Durante el ciclo escolar 2013-2014, el Sistema Educativo Veracruzano atendió a 1 651 794 alumnos en 20 854 escuelas, con la participación de 88 585 docentes (Gobierno del Estado de Veracruz, 2014). En el ciclo escolar 2013-14, la cobertura de primaria (entre 6 y 11 años de edad) fue de 109.5% y la tasa neta de escolarización fue de 97.9%. En el mismo ciclo, en secundaria (de 12 a 14 años), la cobertura fue de 96.1% y la tasa

CUADRO 2. Razones por las que no se asiste a la escuela

	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Falta de dinero	17	32.7%
Matrimonio o embarazo	8	15.4%
No me gusta la escuela	7	13.5%
Tuve que trabajar	4	7.7%
Discapacidad	4	7.7%
No tiene documentos	4	7.7%
Cambio de domicilio	3	5.8%
Enfermedad	2	3.8%
Problema con maestro	1	1.9%
Tuve que cuidar a mis hermanos	1	1.9%
Acoso escolar	1	1.9%
<i>Total</i>	52	100.0%

FUENTE: Vergara-Lope (en dictamen).

neta de escolaridad de 80.8% (Secretaría de Educación de Veracruz, 2014). Los resultados de esta investigación no permiten medir la cobertura para preescolar y para educación media superior, puesto que sólo se incluyeron en la muestra niños de entre 5 y 16 años de edad.

LECTURA

En relación con la lectura, como se puede observar en el cuadro 3, en los primeros años de primaria el porcentaje de niños que no sabía reconocer sílabas disminuye de manera importante, a la vez que aumenta el porcentaje de los que pueden leer enunciados e historia, y que pueden responder una pregunta de comprensión inferencial; pero aún en tercero de primaria existe un porcentaje importante que no adquiere esta capacidad básica: 4.8% no reconoce sílabas, 79.1% puede leer enuncia-

dos, 64.2% puede leer una historia y sólo 43.6% responde la pregunta de comprensión.

CUADRO 3. Porcentaje de logros, instrumento lectura. Resultados acumulados

GRADO ESCOLAR	NINGUNO	SILABA	PALABRA	ENUNCIADO	HISTORIA	COMPRESIÓN
3o preescolar	68.6%	31.3%	11.1%	7.6%	5.9%	3.4%
1o primaria	33.8%	66.4%	40.6%	26.2%	15.8%	10.4%
2o primaria	13.7%	86.3%	75.7%	61.1%	43.7%	29.1%
3o primaria	4.8%	95.3%	87.5%	79.1%	64.2%	43.6%
4o primaria	2.4%	97.6%	92.8%	87.1%	77.7%	54.6%
5o primaria	0.3%	99.6%	98.4%	95.3%	86.2%	68.1%
6o primaria	1.7%	98.4%	98.4%	95.4%	89.1%	68.3%
1o secundaria	0.0%	99.9%	99.1%	98.7%	95.9%	83.5%
2o secundaria	0.0%	99.9%	99.5%	98.2%	95.1%	81.7%
3o secundaria	0.0%	100.0%	99.1%	99.1%	96.4%	86.5%
Educación Media superior	0.5%	99.4%	98.9%	98.4%	97.9%	88.5%
Primaria sin grado	2.4%	97.5%	95.1%	92.7%	80.5%	61.1%
Secundaria sin grado	0.0%	100.0%	91.3%	87.7%	78.3%	69.6%
No asiste a escuela	33.3%	66.7%	64.6%	60.4%	52.1%	47.9%
<i>Total</i>	9.1%	90.8%	84.5%	78.8%	70.4%	55.8%

FUENTE: Vergara-Lope (en dictamen).

En la medida en que avanza la permanencia de los niños en la escuela, las habilidades lectoras mejoran, pero existe un porcentaje importante de niños y de jóvenes que va acumulando problemas de decodificación y de comprensión. El cuadro 4 muestra la distribución, por grado escolar, de los niveles de lectura alcanzados en la muestra. Ahí se observa, por ejemplo, cómo en quinto de primaria sólo 68.1% alcanzó el nivel de comprensión, muy similar a los resultados de sexto de primaria. Y también permite ver cómo existe un porcentaje cercano a 10% de adolescentes de secundaria que puede leer un texto de segundo de primaria, pero no responder una pregunta de comprensión al respecto.

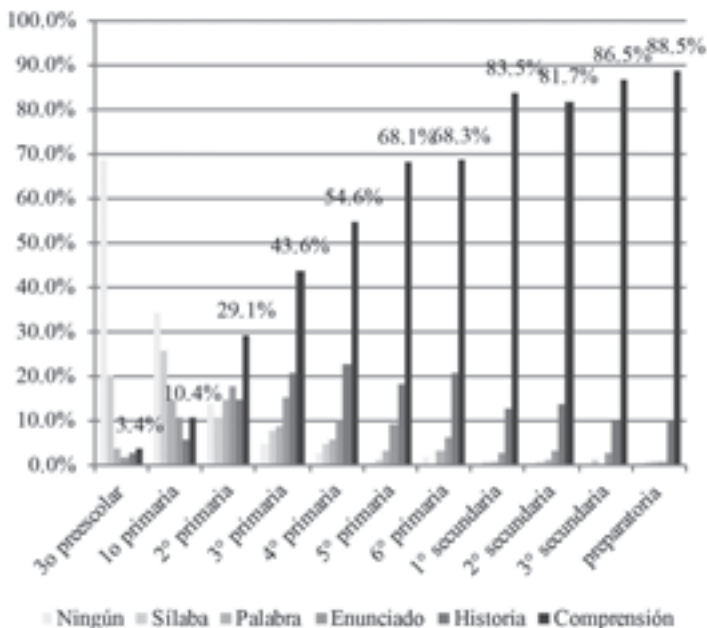
Lo anterior se expresa en la gráfica 1, en la página siguiente.

CUADRO 4. Porcentaje de logros en lectura por grado escolar

	NINGUNO	SILABA	PALABRA	ENUNCIADO	HISTORIA	COMPRENSIÓN
3o preescolar	68.6%	20.3%	3.4%	1.7%	2.5%	3.4%
1o primaria	33.8%	25.8%	14.4%	10.4%	5.4%	10.4%
2o primaria	13.7%	10.6%	14.6%	17.4%	14.6%	29.1%
3o primaria	4.8%	7.8%	8.4%	14.9%	20.6%	43.6%
4o primaria	2.4%	4.8%	5.7%	10.1%	22.4%	54.6%
5o primaria	0.3%	1.2%	3.1%	9.1%	18.1%	68.1%
6o primaria	1.7%	0%	3%	6.3%	20.8%	68.3%
1o secundaria	0%	0.8%	0.4%	2.8%	12.4%	83.5%
2o secundaria	0%	0.4%	1.3%	3.1%	13.4%	81.7%
3o secundaria	0%	0.9%	0%	2.7%	9.9%	86.5%
preparatoria	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	9.4%	88.5%

FUENTE: Vergara-Lope (en dictamen).

GRÁFICA1. Porcentaje de logros en lectura por grado escolar



Fuente: elaboración propia con datos de Vergara-Lope (en dictamen).

Con esta información se puede concluir que, en primer lugar, existe un porcentaje importante de niños y de jóvenes que no tiene desarrollada la comprensión lectora, a pesar de su permanencia en la escuela. Los datos sugieren que, en las aulas de las secundarias en Veracruz, al menos 10% tiene problemas para comprender historias simples, y que casi uno de cada tres niños (31.7%) sale de la primaria sin poder comprender una historia de segundo de primaria.

En segundo lugar, los datos muestran también un porcentaje importante de niños que no está desarrollando la capacidad lectora al terminar segundo de primaria. El 35.8% de los niños en tercero de primaria sigue sin poder leer una historia, y casi 5% no reconoce sílabas.

CÁLCULO BÁSICO

En operaciones de cálculo básico, se puede ver que, en la medida en que los niños permanecen en el sistema escolar, aumentan sus capacidades. Nuevamente, los primeros años de primaria son clave para lograr estos aprendizajes, pero se muestra una velocidad menor de desarrollo en comparación con lectura. En segundo de primaria, aún 16.1% de niños tiene problemas para identificar números de dos dígitos, y sólo 61% puede hacer correctamente una suma de dos dígitos (véase el cuadro 5).

CUADRO 5. Porcentaje de logros, instrumento matemáticas. Total

	NINGUNO	NÚMERO 10-99	SUMA	RESTA	DIVISIÓN	PROBLEMA
3o preescolar	66.9%	33.1%	13.7%	3.2%	0.8%	0.8%
1o primaria	42.6%	57.4%	24.6%	7.7%	3.0%	1.0%
2o primaria	16.1%	83.9%	61.1%	27.5%	9.1%	5.3%
3o primaria	7.7%	92.3%	79.0%	46.5%	15.1%	6.8%
4o primaria	3.3%	96.6%	90.9%	58.4%	28.9%	6.6%
5o primaria	1.6%	98.4%	95.0%	65.2%	42.9%	14.1%
6o primaria	2.0%	98.0%	94.7%	73.1%	56.8%	19.6%
1o secundaria	0.0%	100.0%	98.0%	76.0%	63.3%	33.5%
2o secundaria	0.5%	99.5%	98.6%	79.7%	68.0%	41.0%
3o secundaria	0.5%	99.5%	97.7%	81.3%	72.6%	42.0%
preparatoria	2.1%	97.9%	97.9%	85.9%	75.4%	55.5%
prim. sin grado	2.5%	97.5%	95.0%	75.0%	42.5%	25.0%
sec. sin grado	4.2%	95.8%	91.6%	70.8%	54.1%	33.3%
sin escuela	33.3%	66.7%	60.5%	45.9%	31.3%	16.7%
Total	11.0%	88.9%	79.0%	55.0%	37.8%	18.7%

FUENTE: Vergara-Lope (en dictamen).

CUADRO 6. Porcentaje de logros en matemáticas por grado escolar

	NINGUNO	NÚMERO 10-99	SUMA	RESTA	DIVISIÓN	PROBLEMA
3o preescolar	66.9%	19.4%	10.5%	2.4%	0.0%	0.8%
1o primaria	42.6%	32.8%	16.9%	4.7%	2.0%	1.0%
2o primaria	16.1%	22.8%	33.6%	18.4%	3.8%	5.3%
3o primaria	7.7%	13.3%	32.5%	31.4%	8.3%	6.8%
4o primaria	3.3%	5.7%	32.5%	29.5%	22.3%	6.6%
5o primaria	1.6%	3.4%	29.8%	22.3%	28.8%	14.1%
6o primaria	2.0%	3.3%	21.6%	16.3%	37.2%	19.6%
1o secundaria	0.0%	2.0%	22.0%	12.7%	29.8%	33.5%
2o secundaria	0.5%	0.9%	18.9%	11.7%	27.0%	41.0%
3o secundaria	0.5%	1.8%	16.4%	8.7%	30.6%	42.0%
preparatoria	2.1%	0.0%	12.0%	10.5%	19.9%	55.5%

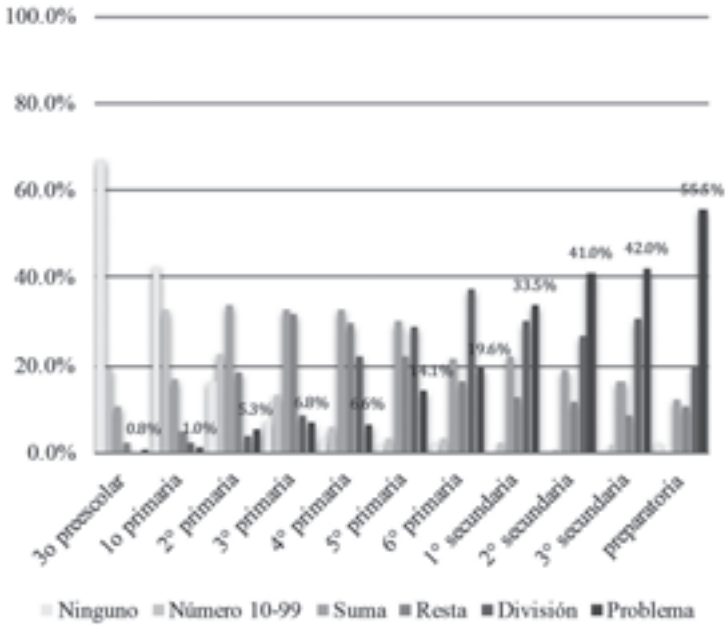
FUENTE: Vergara-Lope (en dictamen).

Una segunda tendencia clara es la dificultad para realizar operaciones de cálculo más allá de sumas. El porcentaje de respuesta a restas simples es bajo en todos los niveles escolares. Sólo 46.5%, en tercero de primaria, 73.1% en sexto de primaria y 81.3% en tercero de secundaria pudieron resolver el problema de resta. Algo similar pasa en el caso de las divisiones: en cuarto de primaria, sólo 28.9% pudo responder; asimismo lo hicieron 56.8% en sexto de primaria y 72.6% en tercero de secundaria (véase el cuadro 6).

La tercera tendencia, quizá la más preocupante por su severidad, tiene que ver con los muy bajos porcentajes de respuesta a un problema matemático simple que implica dos operaciones de cálculo. En sexto de primaria, sólo 19.6% pudo responder adecuadamente, y sólo 42% de tercero de secundaria lo hizo. Incluso en EMS, sólo 55.5% de jóvenes de 15 años pudo resolver un problema de complejidad de cuarto de primaria.

La siguiente gráfica permite observar de manera gráfica cómo disminuyen los porcentajes de niños/as que no pueden reconocer núme-

GRÁFICA 2. Porcentaje de logros en matemáticas por grado escolar



FUENTE: elaboración propia con base en Vergara-Lope (en dictamen).

ros, y aumentan, de manera leve pero sostenida, los de aquellos que pueden resolver el problema a partir de cuarto de primaria (gráfica 2).

DESAFÍOS Y PROPUESTAS

Los resultados presentados muestran un panorama complejo para la educación en Veracruz, específicamente en dos capacidades básicas que son fundamentales para seguir aprendiendo y lograr un verdadero ejercicio de la ciudadanía: la lectura y el cálculo básico. Como se pudo apreciar en el apartado anterior, los problemas se presentan a lo largo de la educación básica (primaria y secundaria) y representan importantes desafíos para la elaboración de políticas públicas efectivas en el campo de la educación. En nuestra opinión, los resultados obtenidos presentan al menos tres tipos de desafíos a las políticas educativas: fortalecer las

capacidades básicas en los primeros ciclos de primaria, generar acciones compensatorias en los ciclos terminales de primaria y secundaria y centrar la acción educativa en los aprendizajes.

En primer lugar, como se pudo observar, los niños y las niñas en Veracruz están yendo a la escuela, pero no están adquiriendo en ella capacidades mínimas para seguir aprendiendo en el porcentaje que esperamos. Por ello, es importante, en primer lugar, fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje de estas capacidades en los primeros años de primaria. La lectura muestra con mayor claridad que es en primero y en segundo de primaria donde la mayoría de los niños da el “gran salto” para desarrollar sus capacidades lectoras. Este salto no se aprecia con la misma claridad en las operaciones de cálculo: la identificación de números y la habilidad para la resolución de sumas y restas no se adquieren con la misma velocidad, ni en la misma proporción en estos años. Por ello, urge implementar políticas donde se asegure que aquellos maestros con mayor capacidad, motivación y experiencia en la enseñanza de estos procesos se centren en estos años escolares. En cada una de las escuelas, los directores y los órganos colegiados, como el Consejo Técnico Escolar, son piezas fundamentales para poder asegurar que los niños de primero y de segundo de primaria tengan las mejores condiciones y los mejores docentes para fortalecer sus capacidades. Centrar el esfuerzo en estos años permite también un mayor involucramiento de los padres de familia, dispuestos a participar más en los primeros años escolares (Vélez Andrade, Linares, Martínez y Delgado, s/f), y permite que los niños inicien su trayectoria educativa formal en primaria fortaleciendo su capacidad de logro y su sentido de autoeficacia (Oros, 2004).

Un segundo desafío, que requiere una serie de políticas y de programas específicos, tiene que ver con la necesidad de implementar en el más corto plazo posible acciones específicas de carácter compensatorio, para aquellos estudiantes de los ciclos terminales de primaria y de secundaria que muestran bajo desempeño en pruebas como las aplicadas en

esta investigación. Como se mostró aquí, un porcentaje importante de sujetos que cursan secundaria tiene problemas de comprensión y de cálculo básico, que además dificultan el que sigan adquiriendo los aprendizajes esperados en el año que están cursando. ¿Cómo estos adolescentes pueden resolver problemas de fracciones o de álgebra si aún presentan dificultades para resolver problemas de cálculo básico? Si un porcentaje importante de adolescentes no comprende del todo una historia simple, ¿cómo podrá estudiar los procesos sociales, económicos y culturales que integran la historia de México? Por ello, una segunda dimensión de política educativa tendría que ir orientada a la generación de acciones compensatorias específicas para ese porcentaje de niños que vienen arrastrando problemas no resueltos desde cursos anteriores. Ejemplos llevados a cabo en otros contextos muestran que se pueden generar intervenciones educativas exitosas dentro y fuera de la escuela, para mejorar los niveles de lectura y de cálculo básico (Dutt, Kwauk y Robinson, 2016). En estas acciones pueden, además, involucrarse diversos actores y espacios extraescolares. Intervenciones educativas específicas en bibliotecas públicas y/o casas de cultura o centros comunitarios pueden ayudar a los estudiantes de los ciclos terminales de primaria y a los de secundaria a desarrollar sus capacidades lectoras y aritméticas.

En tercer lugar, los resultados presentan un desafío al sistema educativo en su conjunto, que tiene que ver con la necesidad de centrar la acción de las políticas educativas en los aprendizajes de los estudiantes. Poner en el centro de la política educativa no a la escuela o al docente, sino a los aprendizajes representa un cambio de largo plazo complejo pero indispensable para transformar la educación en Veracruz y en México. Ejemplos mundialmente famosos, como los casos de Finlandia, se basan en centrar el aprendizaje como bien público, junto con otras acciones como la autonomía escolar (Saarivirta y Kumpulainen, 2016). En México, la política reciente ha generado pasos hacia el camino correcto, bajo la propuesta de “escuela al centro” esbozada en la propuesta del nuevo modelo educativo (SEP, 2016a). Sin embargo, es nece-

sario dar un paso más y colocar a los aprendizajes en el centro, donde la escuela, los docentes y la sociedad en general podamos coincidir y generar sinergias que permitan a los niños y a las niñas que asisten a la escuela adquirir las competencias y conocimientos necesarios para desarrollar todo su potencial.

En circunstancias normales, estos desafíos serían muy difíciles de superar. En las circunstancias de Veracruz, donde se aprecia un deterioro de lo público en prácticamente todas sus dimensiones, el tamaño –y la urgencia– de estos desafíos requieren del compromiso de todos los actores, no sólo de las autoridades educativas o de los docentes. La sociedad en su conjunto está llamada a asegurar que todos los niños y los jóvenes de Veracruz puedan contar con la educación gratuita, laica y de calidad a la que tienen derecho.

REFERENCIAS

- BACKHOFF, E. (2011). “La inequidad educativa en México: diferencias en el aprendizaje de la comprensión lectora en educación básica”, *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*. 15 (3): 87-102.
- BACKHOFF, E., A. Bouzas, C. Contreras, E. Hernández y M. García (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México*. El caso de la educación básica. México: INEE. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Reportes_investigacion/Factores_escolares/Completo/factores_escolares_completo.pdf.
- BANERJI, R., S. Bhattacharjea y W. Wadhwa (2013). “The Annual Status of Education Report (ASER)”, *Research in Comparative and International Education*. 8 (3): 387, disponible en: <https://doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.387>.
- DUTT, S. C., C. Kwauk y J. P. Robinson (2016). *Pratham’s Read India Program. Taking Small Steps toward Learning at Scale*. Washington: Center for Universal Education/Brookings Institution.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2014). *Cuarto informe de gobierno*. Dr. Javier Duarte de Ochoa. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

- (2015). “Decreto 623 del presupuesto de egresos para el estado de Veracruz Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal 2016”, *Gaceta oficial*. Xalapa, 29 de diciembre de 2015.
- HERNÁNDEZ, R., C. Fernández y P. Baptista (2001). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- HEVIA, F. J. y S. Vergara-Lope (2016). “Evaluaciones educativas realizadas por ciudadanos en México: validación de la Medición Independiente de Aprendizajes”, *Innovación Educativa*. 16 (70): 85-110.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE) (2015). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Resultados nacionales 2015. 6o de primaria y 3o de secundaria. Lenguaje y comunicación. Matemáticas*. México.
- (2016). *Banco de Indicadores Educativos*. Consultado el 15 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>.
- JAMIL, B. R., S. Jabbar, I. A. Nizami y S. Saeed (2013). “Citizens and Governments Must Take Action to Improve the Quality of Education: The Annual Status of Education Report (ASER) in Pakistan”, *The Right to Learn. Community Participation in Improving Learning*. Westport: Save the Children.
- KERLINGER, F. N. y H. B. Lee (2002). *Investigación del comportamiento: método de investigación en ciencias sociales*. México: McGraw-Hill.
- OROS, B. (2004). “Evaluación de las creencias de autoeficacia en la infancia”, *Revista Psicodiagnosticar*. 14: 75-87.
- PAL Network (2015). *People’s Action for Learning Network. Just another WordPress Site*. Consultado el 2 de octubre de 2015, disponible en: <http://pal-network.org/?lang=es>.
- PNUD (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Consultado el 3 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdg-overview/>.
- RUTO, S. (2013). “Information on Learning Outcomes as a Catalyst to Spur Citizens to Act: Examples from Tanzania, Uganda and Kenya”, *The Right to*

- Learn. Community Participation in Improving Learning*. Westport: Save the Children.
- SAARIVIRTA, T. y K. Kumpulainen (2016). "School Autonomy, Leadership and Student Achievement: Reflections from Finland", *International Journal of Educational Management*. 30 (7): 1268-1278, disponible en: <https://doi.org/10.1108/IJEM-10-2015-0146>.
- SÁNCHEZ ESCOBEDO, P. A., A. Valdés Cuervo, N. M. Reyes Mendoza y E. A. MARTÍNEZ (2010). "Participación de padres de estudiantes de educación primaria en la educación de sus hijos en México", *Liberabit. Revista de Psicología*. 1: 71-80.
- SAVE THE CHILDREN (ed.). (2013). *The Right to Learn. Community Participation in Improving Learning*. Westport.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ (SEV) (2014). *Estadística del Sistema Educativo Veracruz. Ciclo escolar 2013-2014*. Xalapa.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016a). *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*. México.
- (2016b). *SEP-Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. Consultado el 15 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_x_entidad_federativa.html.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Jomtien.
- VÉLEZ ANDRADE, H., P. M. E. Linares, B. A. Martínez y F. M. A. Delgado (s/f). *Participación social: en escuelas preescolares y primarias: Reflexiones y propuestas desde las experiencias de una organización social*. Consultado en: <http://acude.org.mx/biblioteca/formacion/Participacion-social-en-las-escuelas-preescolares-y-primarias.pdf>.
- VERGARA-LOPE, S. (en dictamen). Aprendizajes básicos y factores asociados en niños y niñas de Veracruz. *CPU-e. Revista de investigación educativa*.
- VERGARA-LOPE, S., F. J. Hevia y V. Rabay (en dictamen). Evaluación alternativa de competencias básicas de lectura y aritmética y análisis de factores asociados en Yucatán, México. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*.

Siendo rectora de la Universidad Veracruzana
la doctora Sara Ladrón de Guevara,
VERACRUZ EN SU LABERINTO.
AUTORITARISMO, CRISIS DE RÉGIMEN Y VIOLENCIA
EN EL SEXENIO DE JAVIER DUARTE,
coordinado por Alberto J. Olvera,
se terminó de imprimir en marzo de 2018,
en los talleres de Agys Alevin S. C.,
Retorno de Amores 14, col. del Valle, CP 03100,
Ciudad de México.
En la edición se usaron tipos Minion y Myriad Pro.
Maquetación: Enriqueta del Rosario López Andrade.

Este libro presenta una mirada sucinta pero abarcadora de la crisis política, económica y moral que sufrió Veracruz durante el gobierno de Javier Duarte (2010-2016). Es una obra colectiva que combina los esfuerzos de académicos de la Universidad Veracruzana, del CIESAS-Golfo y de activistas civiles. El aporte principal es la caracterización de este régimen como un autoritarismo subnacional en el que la corrupción, la violencia criminal, la violencia contra los periodistas y la más absoluta irresponsabilidad en el ejercicio de las políticas públicas llevaron al estancamiento económico, la crisis fiscal y el colapso de las instituciones del estado.

No se pretende abarcar aquí todas las dimensiones de la crisis generalizada, sino sus aspectos centrales en materia política, económica y social. Incluimos estudios sobre las elecciones locales, la corrupción sistémica del régimen, el fracaso de la reforma de la justicia, las particularidades del autoritarismo municipal y las relaciones de éste con el gobierno estatal, la migración, la violencia contra los periodistas, la educación en varios campos y las políticas públicas en materia de VIH-sida. Con este amplio espectro de estudios temáticos hacemos notar que la crisis de un régimen es también la crisis de la sociedad y de sus cimientos morales.

